



Berne, septembre 2025

Fiche d'information de la SSES sur l'accord sur l'électricité

Dans le cadre du paquet visant à stabiliser et à développer les relations entre la Suisse et l'Union Européenne (UE), un accord sur le marché intérieur de l'électricité est également prévu. Cet « accord sur l'électricité » a pour objectif de renforcer la sécurité d'approvisionnement, de contribuer à la stabilité du réseau et de simplifier le commerce de l'électricité. Cet accord entraînerait l'ouverture complète du marché de l'électricité, où seuls les client-e-s avec une consommation inférieure à 50 MWh par an pourraient revenir au système d'approvisionnement de base ou rester au marché libre. Les client-e-s dont la consommation est supérieure n'auraient pas cette liberté de choix et devraient se tourner vers le marché libre.

Alors que le texte de l'accord a été négocié par le Conseil fédéral et ne peut plus être modifié sans intervention parlementaire, sa mise en œuvre au niveau national nécessite l'adaptation de différentes lois telles que la loi sur l'énergie, la loi sur l'approvisionnement en électricité et la loi fédérale sur la surveillance et la transparence sur les marchés de gros de l'énergie. Il s'agit notamment de mesures d'accompagnement visant à protéger les consommatrices et consommateurs et le personnel du secteur de l'électricité.

Le débat politique en Suisse n'en est donc qu'à ses débuts. Pour la SSES, l'enjeu prioritaire réside dans les progrès possibles en matière de transition énergétique et tout particulièrement au niveau du développement de l'énergie solaire. Il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif. Diverses questions relatives aux conséquences de l'accord sur l'électricité restent en suspens. Malgré les questions encore en suspens, la SSES estime qu'il y a des opportunités, des risques, des forces et des faiblesses liés à l'accord sur l'électricité qui doivent être abordés et traités dans le débat à venir.

La SSES adaptera et complétera la fiche d'information au cours du débat à venir.

Questions en suspens

Les principaux objectifs de l'accord sur l'électricité concernent la sécurité de l'approvisionnement en électricité et la stabilité du réseau, ainsi que la simplification du négoce de l'électricité. La transition énergétique n'est pas au cœur de l'accord, même si celui-ci formule l'intention de promouvoir le développement des énergies renouvelables et fixe un objectif indicatif pour l'approvisionnement en énergies renouvelables. Toutefois, aucune mesure particulière ni aucune sanction n'est prévue pour sa mise en œuvre. Au lieu de cela, l'accord stipule que les aides d'État sont en principe interdites et ne sont compatibles avec le « bon fonctionnement du marché intérieur » qu'à titre exceptionnel. Les exceptions sont définies dans l'accord et concernent notamment les instruments d'encouragement importants pour le développement de l'énergie solaire, à savoir la prime de marché flottante (mais pas en cas de prix négatifs) et les contributions à l'investissement. Selon le projet de consultation du Conseil fédéral sur la mise en œuvre de l'accord, la rétribution minimale est supprimée et l'obligation d'achat et de rétribution est limitée aux installations de moins de 200 kWc. Toutefois, l'accord sur l'électricité exige uniquement que la rétribution minimale ne soit pas versée en cas de prix négatifs.¹ Une nouvelle autorité de surveillance sera en outre chargée de vérifier en permanence si les subventions sont compatibles avec les règles de l'UE en matière d'aides d'État. Cela peut conduire à l'adap-

¹ C'est également ce que prévoit la modification de la loi sur l'énergie examinée par le Parlement dans le cadre du projet de loi pour l'accélération des procédures : ... *Le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations pour les périodes où les prix du marché sont négatifs.* (Art. 15, al. 1^{bis})



tation ou à la suppression pure et simple de certains instruments. Il est certes possible que de nouvelles aides conformes à l'accord soient créées, mais cela ne change rien au fait que la sécurité juridique et la sécurité de planification, déjà insuffisantes aujourd'hui, s'en trouveront encore réduites.

Des questions restent donc en suspens quant à l'impact de l'accord sur les exploitantes et exploitants actuels et futurs d'installations solaires et à ses conséquences générales sur le développement des énergies renouvelables. Quelles aides sont encore possibles dans le détail ? Les nouveaux instruments tels que RCP, RCPv et CEL restent-ils possibles sous leur forme actuelle ou y a-t-il des restrictions ? Les effets négatifs peuvent-ils être compensés par des « mesures d'accompagnement » durables qui garantissent la sécurité juridique et la sécurité de la planification et qui, à tout le moins, ne détériorent pas les conditions-cadres pour l'amortissement des installations solaires ? Et surtout, se pose une question générale essentielle : quelle marge de manœuvre la Suisse aurait-elle encore dans sa propre législation énergétique avec un accord sur l'électricité ? Dans le cadre de la consultation, le Conseil fédéral propose de nombreuses modifications du droit de l'énergie. Lesquelles de ces modifications sont obligatoires et lesquelles pourraient améliorer le développement de l'énergie solaire sans entrer en conflit avec l'accord sur l'électricité ?

Avantages et inconvénients

Les opportunités, les risques, les faiblesses et les forces de l'accord sur l'électricité et de la législation d'application sont énumérés ci-dessous dans leur état actuel. Le débat à venir portera sur la manière de maximiser les opportunités et de minimiser les risques, ainsi que d'affiner les forces et d'atténuer les faiblesses. Le tableau suivant donne un aperçu des principaux avantages et inconvénients :

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Simplification des importations d'électricité et amélioration de la sécurité d'approvisionnement. • Les garanties d'origine suisses pour l'électricité renouvelable sont à nouveau reconnues par l'UE. • La pression sur les prix pourrait libérer davantage de fonds pour le développement des énergies renouvelables. Toutefois, la pression sur les prix pourrait également rendre les énergies renouvelables nationales trop peu rentables pour déclencher les investissements nécessaires. • Un marché plus large de l'énergie de réglage réduit la pression sur les centrales hydroélectriques suisses à accumulation, ce qui permettrait de stocker l'eau plus longtemps pour les mois d'hiver, où la production est faible. 	<ul style="list-style-type: none"> • La part minimale d'énergies renouvelables nationales dans l'approvisionnement de base est supprimée. • L'encouragement actuel des énergies renouvelables sont supprimées, au moins en partie (p. ex., tarifs minimaux pour les rachats d'électricité photovoltaïque, obligation d'achat et de rétribution uniquement pour les installations d'une puissance maximale de 200 kW) et pourraient être complètement supprimées à l'avenir. • La pression sur les prix peut rendre les énergies renouvelables nationales non rentables. • L'approvisionnement de base diminue, tout comme la part minimale d'énergies renouvelables dans l'offre. • Les coûts de mise en œuvre et de réglementation immobilisent des fonds qui ne peuvent pas être investis dans le développement des énergies renouvelables.

Tableau 1 : Avantages et des inconvénients de l'accord sur l'électricité et de sa mise en œuvre proposée en Suisse

Développement des énergies renouvelables en Suisse

De manière générale, l'accord sur l'électricité semble constituer un risque pour le développement des énergies renouvelables en Suisse. La part minimale d'énergies renouvelables indigènes dans l'approvisionnement de base, l'une des grandes avancées de la loi sur l'électricité, est supprimée. Elle est



remplacée par une part minimale générale d'énergies renouvelables, qui peut également être atteinte avec de l'électricité étrangère. En outre, il n'existe aucune exigence correspondante pour les clients du marché libre. Il en résulte une désolidarisation : ceux qui passent au marché libre ne contribuent peut-être plus au développement des énergies renouvelables, car ils peuvent par exemple acheter de l'électricité produite à partir de charbon allemand ou d'énergie nucléaire française. À cela s'ajoute le fait que le marché de l'approvisionnement de base va se réduire, car a) tout le monde peut passer au marché libre et b) l'approvisionnement de base ne s'applique désormais plus qu'à 50 MWh/a (au lieu de 100 MWh/a), les consommatrices et consommateurs dépassant 50 MWh/a devront passer au marché libre (contrairement à la situation actuelle, où elles et ils peuvent passer au marché libre, mais où moins de deux tiers des grands consommateurs ont jusqu'à présent fait usage de cette possibilité).

La simplification des importations d'électricité ne contribue pas non plus à augmenter la demande en énergie renouvelable nationale. En effet, l'accord sur l'électricité garantit à la Suisse une capacité d'importation de 8 TWh, ce qui peut certes réduire la pression politique en faveur de la prolongation de l'exploitation des centrales nucléaires et de la construction de centrales à combustibles fossiles. Mais cela va également à l'encontre des objectifs de développement des énergies renouvelables en Suisse : si les importations sont renforcées, la pression en faveur du développement des énergies renouvelables diminue.

Promotion des énergies renouvelables

L'une des grandes avancées de la loi sur l'électricité, à savoir la rétribution minimale pour la rémunération de l'électricité photovoltaïque, risque d'être supprimée après seulement quelques années. C'est en tout cas ce que prévoit le Conseil fédéral dans son projet mis en consultation, bien que l'accord sur l'électricité n'interdise les rétributions minimales qu'en cas de prix négatifs. Mais si cela ne tenait qu'au Conseil fédéral, il n'y aurait plus du tout de rétributions minimales – toutes les installations seraient soumises au marché libre.

À cela s'ajoute la modification de l'obligation d'achat et de rétribution : désormais, le fournisseur de base ne serait plus tenu d'acheter et de rémunérer l'électricité produite par des installations d'une puissance maximale de 200 kWc ; et la manière dont les installations plus grandes pourraient vendre leur électricité n'est pas réglementée, d'autant plus que celles-ci auraient alors une nouvelle « responsabilité de groupe-bilan ».²

Tous les instruments d'encouragement sont en outre placés sous l'épée de Damoclès que représente la nouvelle « autorité de surveillance » suisse, qui vérifie en permanence si la promotion est compatible avec les dispositions relatives aux aides. Cela réduit la sécurité juridique et la prévisibilité en matière d'amortissement des installations.

Les garanties d'origine suisses (GO) pour l'électricité renouvelable sont à nouveau reconnues par l'UE dans le cadre de l'accord sur l'électricité. Cependant, les GOS n'ont pratiquement aucune valeur en Suisse comme dans l'UE. Sans achat par le gestionnaire de réseau de distribution, elles ne rapportent qu'environ 0,1 ct/kWh sur le marché.³ À partir de 2027, les GO ne seront en outre valables que sur une base trimestrielle⁴ – les GO d'été ne seront plus valables en hiver. Elles ne contribuent donc guère à l'amortissement des installations solaires.

² Selon le rapport explicatif, p. 617/618 : *Tous les acteurs du marché sont en principe responsables des déséquilibres qu'ils provoquent dans le système (art. 5 du règlement [sur le marché intérieur de l'électricité]). Font exception les installations de production d'électricité à partir de sources renouvelables d'une puissance inférieure à 400 kW (pour les installations mises en service à partir du 1er janvier 2026 : d'une puissance inférieure à 200 kW). À l'heure actuelle en Suisse, les gestionnaires de réseau sont tenus de reprendre et de rétribuer l'électricité provenant d'installations fondées sur des sources renouvelables ainsi que celle, d'origine fossile, provenant d'installations de couplage chaleur-force (installations CCF) d'une puissance ne dépassant pas 3 MW ; les exploitants de telles installations ne portent donc pas de responsabilité en cas de déséquilibre. L'obligation de reprise et de rétribution doit être modifiée sur la base de l'art. 5 du règlement [sur le marché intérieur de l'électricité].*

³ <https://flex-power.energy/powermatch/guarantees-of-origin/> - conversion €/MWh en €/kWh : €/MWh / 10

⁴ <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/approvisionnement/approvisionnement-en-electricite/garanties-origine-et-marquage-de-electricite.html>



Enfin, les programmes de promotion au niveau cantonal ou communal doivent également respecter les règles de l'UE lors de leur élaboration.⁵

Concurrence sur les prix

Avec l'ouverture du marché, la pression sur les prix de l'énergie va également augmenter dans l'approvisionnement de base. Cela sera notamment le cas si davantage de fournisseurs d'énergie de l'UE vendent de l'électricité en Suisse.⁶ Cela pourrait libérer davantage de fonds pour le développement des énergies renouvelables. Toutefois, la pression sur les prix pourrait également rendre les énergies renouvelables nationales trop peu rentables pour déclencher les investissements nécessaires. En effet, les grandes installations en plein air à l'étranger (par exemple, les installations photovoltaïques espagnoles) et les éoliennes du nord de l'Allemagne produisent à des prix plus avantageux que les énergies renouvelables nationales, plutôt fragmentées, ne pourront jamais le faire.

Sécurité d'approvisionnement

Il ne fait aucun doute que les importations d'électricité améliorent la sécurité d'approvisionnement. Le risque de pénurie d'électricité diminue. En cas de pénurie, les importations garanties sont toutefois décisives. Cependant, comme tous les pays voisins poursuivent des stratégies similaires, une pénurie simultanée est probable. Comme l'ont montré la crise du coronavirus⁷ ou la crise gazière,⁸ les contrats ne sont pas garantis en période de crise. Il convient donc d'être prudent quant aux attentes en matière d'engagements de livraison et d'« égalité des chances ».

Approvisionnement de base

L'approvisionnement de base garanti est maintenu, mais uniquement pour une consommation maximale de 50 MWh/an, contre 100 MWh/an auparavant. Les ménages et les entreprises dont la consommation est inférieure à 50 MWh/an peuvent en outre repasser du marché libre à l'approvisionnement de base. Si des clients reviennent à l'approvisionnement de base après une incapacité de livraison ou une faillite de leur fournisseur libre, ils doivent être réintégrés à des conditions non précisées. Le risque de prix élevés de l'électricité est alors endossé par les fournisseurs de base, qui doivent acheter de l'électricité à long terme et de manière structurée, sans savoir combien de clients ils auront et donc quel sera leur chiffre d'affaires – une répartition asymétrique des risques et des revenus entre l'approvisionnement de base et le marché libre. Cela accroît également le risque pour les fournisseurs de base d'investir dans leurs propres installations (hydrauliques, éoliennes et solaires), ce qui freine encore davantage le développement des énergies renouvelables.

Coûts de mise en œuvre et coûts consécutifs

La mise en œuvre de l'accord, en particulier la dissociation poussée pour les 16 grands gestionnaires de réseau de distribution et les adaptations liées à l'ouverture du marché pour tous les consommateurs et consommateurs finaux, entraînera des coûts d'adaptation et de régulation importants⁹ pour

⁵ Selon le rapport explicatif, p. 657 : par exemple, les cantons et les communes qui encouragent financièrement l'installation de systèmes de production d'électricité à partir de sources renouvelables doivent respecter les règles de l'UE en matière d'aides d'État lors de l'élaboration de leurs programmes d'aide. Cela concerne notamment les programmes d'aide cantonaux ou les activités propres des cantons dans le domaine de l'utilisation des énergies renouvelables. La plupart des programmes d'encouragement cantonaux devraient toutefois se situer en dessous des seuils minimaux convenus avec l'UE.

⁶ En théorie, cela est déjà possible : les clients finaux sur le marché libre peuvent acheter auprès d'un fournisseur étranger. Dans la pratique, cela ne se produit pas en raison de deux obstacles au commerce : a) l'absence de couplage des marchés avec l'UE et b) les capacités frontalières librement disponibles.

⁷ Des masques qui devaient être acheminés vers la Suisse depuis un entrepôt situé en Allemagne appartenant à une entreprise suisse ont été interceptés à la frontière par les autorités allemandes :

<https://www.blick.ch/politik/streit-um-medizinprodukte-italien-und-deutschland-blockieren-lieferungen-id15791576.html>

⁸ À l'époque, les Allemands avaient ignoré les contrats et acheté du gaz qui avait déjà été promis à d'autres :

<https://www.klimareporter.de/gebaeude/europa-kauft-den-gasmarkt-leer-und-asien-schaut-in-die-roehre>

<https://www.infosperber.ch/politik/welt/europa-hamstert-fluessiggas-in-pakistan-gehen-die-lichter-aus/>

⁹ Selon le rapport explicatif p. 826 et 828 : pour la Confédération seule, 18 nouveaux postes à plein temps et 1,7 million de francs supplémentaires par an ; pour l'accord dans son ensemble, on estime à 100 le nombre de postes à plein temps supplémentaires pour la Confédération, auxquels s'ajoutent les frais de participation à l'ACER (p. 600, environ 1,4 million de francs suisses par an), des compensa-



le secteur de l'électricité, qui devra les répercuter sur les clients finaux. En outre, l'appareil administratif chargé de la mise en œuvre et du contrôle devra être considérablement renforcé. Ces fonds seraient mieux investis dans le développement des énergies renouvelables.

Énergie de compensation / énergie de réglage

Le négoce intrajournalier et l'énergie de compensation pourraient désormais être achetés et vendus à l'échelle européenne, ce qui pourrait faire baisser les prix de l'énergie, du moins si la Suisse maintient le négoce boursier de l'énergie de compensation, car l'ouverture des frontières pour l'électricité permettrait également d'acheter de l'énergie de compensation à l'étranger. Toutefois, les prix de l'énergie de compensation n'ont connu une hausse massive que depuis l'introduction de Picasso (mi-2022), un instrument boursier européen.¹⁰

L'élargissement du marché de l'énergie de réglage réduit la pression sur les centrales hydroélectriques à accumulation suisses, l'eau pouvant ainsi être stockée plus longtemps pour les mois d'hiver, où la production est faible. Les besoins en énergie de réglage pourraient également être globalement moindres, car la Suisse pourrait à nouveau participer aux planifications de capacité de l'UE, ce qui permettrait de mieux planifier les flux d'électricité. Le stockage hivernal est toutefois déjà garanti par la réserve hivernale. On peut se demander si les exploitants de centrales à accumulation vont vraiment passer volontairement au stockage saisonnier ou s'ils vont continuer à vendre lorsque le prix de l'électricité est favorable, d'autant plus qu'ils pourraient à nouveau participer au marché intrajournalier de l'UE.

Les flux transfrontaliers indésirables et les mesures de redispatching¹¹ et de commutation de réseau qui en découlent pourraient être contrôlés sur le plan technique par des déphaseurs ou une limitation artificielle des capacités des lignes. Indépendamment de cela, il existe déjà un accord technique¹² avec les pays voisins de l'UE pour régler cette problématique, mais celui-ci doit être renouvelé chaque année.

Analyse SWOT pour le développement de l'énergie solaire en Suisse

En résumé, on obtient la combinaison suivante de forces et de faiblesses, d'opportunités et de risques pour le développement de l'énergie solaire en Suisse.

Selon l'évolution du contexte, les atouts que constituent la facilitation des importations d'électricité, la reconnaissance par l'UE des garanties d'origine suisses et la baisse des prix de l'énergie pourraient se révéler être des inconvénients. La nouvelle structure du marché, qui affaiblit l'approvisionnement de base, et la remise en question, du moins partielle, de l'encouragement actuel des énergies renouvelables apparaissent comme des inconvénients évidents. Enfin, des incertitudes subsistent quant à la manière dont l'accord sera mis en œuvre au niveau national, puisque parallèlement à l'accord, le Conseil fédéral propose diverses modifications de la législation sur l'énergie qui entraîneraient des

tions financières pendant sept ans au maximum pour les centrales frontalières, un nouvel organe de médiation à créer (p. 613) et un nouvel « opérateur du marché de l'électricité » à créer (NEMO, p. 604). Il faut également un régulateur qui définisse le raccordement et l'accès au réseau, y compris la tarification (p. 605).

¹⁰ Voir rapport EICOM, Picasso a été introduit en 2023/24 en prévision de l'accord sur l'électricité. Auparavant, il existait des contrats de capacité avec des prix fixes pour l'énergie d'équilibrage, qui étaient prévisibles et moins coûteux.

<https://www.elcom.admin.ch/dam/elcom/fr/dokumente/2024/bericht-regelleistung-regelenergie-2023.pdf.download.pdf/Rapport%20E2%80%93%20Puissance%20et%20C3%A9nergie%20de%20r%C3%A9glage%202023.pdf>

[https://www.elcom.admin.ch/dam/elcom/fr/dokumente/mitteilungen_2024/hohe-preise-fuer-sekundaerregelenergie.pdf.download.pdf/Prix%20C3%A9lev%C3%A9s%20de%20l'E2%80%99%C3%A9nergie%20de%20r%C3%A9glage%20secondaire%20\(SRE\).pdf](https://www.elcom.admin.ch/dam/elcom/fr/dokumente/mitteilungen_2024/hohe-preise-fuer-sekundaerregelenergie.pdf.download.pdf/Prix%20C3%A9lev%C3%A9s%20de%20l'E2%80%99%C3%A9nergie%20de%20r%C3%A9glage%20secondaire%20(SRE).pdf)

<https://www.beobachter.ch/geld/wirtschaft/nutzlose-reform-kostet-stromkonsumenten-millionen-565465>

¹¹ Le redispatching signifie « réaffectation de puissance » - il est effectué lorsqu'une ligne risque d'être surchargée de manière imprévue, par exemple lorsque la ligne de transport nord-sud en Suisse risque d'être surchargée. Swissgrid procède à un « redispatching » en donnant l'ordre à une centrale électrique du nord de produire moins que prévu et à une centrale électrique du sud de produire davantage. Ces « mesures de redispatching » font l'objet d'une indemnisation séparée pour les centrales électriques. Les centrales hydroélectriques et les centrales à accumulation par pompage sont des centrales typiques qui se prêtent à cette utilisation, et dans un avenir (proche), les grandes batteries devraient également pouvoir être utilisées.

¹² <https://www.swissgrid.ch/fr/home/newsroom/newsfeed/20241112-01.html>



détériorations. Il existe toutefois une chance que le débat parlementaire permette de compenser les inconvénients de l'accord et, dans le meilleur des cas, d'obtenir des améliorations pour le développement de l'énergie solaire en Suisse.

	Forces	Faiblesses
Opportunités	<p>Importation d'électricité facilitée : la pression pour prolonger l'exploitation des centrales nucléaires et construire de nouvelles centrales à combustibles fossiles diminue.</p> <p>Garanties d'origine (GO) : les GO suisses pour l'électricité renouvelable sont à nouveau reconnues par l'UE.</p> <p>Baisse éventuelle des prix de l'énergie : libère des fonds pour investir dans l'énergie solaire.</p>	<p>Questions en suspens concernant la mise en œuvre : la marge de manœuvre pour la mise en œuvre légale de l'accord sur l'électricité au niveau national n'est pas claire, d'autant plus que la « reprise intégrative du droit » impliquerait également la reprise des futurs actes juridiques de l'UE dans le domaine de l'électricité. Le débat parlementaire pourrait également ouvrir des possibilités d'améliorations pour le développement de l'énergie solaire en Suisse.</p>
Menaces	<p>Importation d'électricité facilitée : la pression sur le développement des énergies renouvelables nationales diminue.</p> <p>Garanties d'origine (GO) : les GO sont pratiquement sans valeur en Suisse comme dans l'UE.</p> <p>Baisse éventuelle des prix de l'énergie : la pression sur les prix peut rendre les énergies renouvelables nationales non rentables, car elles sont en concurrence directe avec les grandes installations européennes.</p>	<p>Structure du marché : le marché de l'approvisionnement de base se contracte et, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, il n'y a pas de part minimale d'énergies renouvelables sur le marché libre. De plus, c'est l'approvisionnement de base qui endosse le risque lorsque des clients passent à l'approvisionnement de base après une incapacité de livraison, la faillite de leur fournisseur libre ou simplement en raison des prix élevés sur le marché libre, ce qui augmente les prix dans l'approvisionnement de base.</p> <p>Encouragement des énergies renouvelables : Suppression possible des rétributions minimales et, désormais, le fournisseur de base ne serait tenu uniquement d'acheter et de rémunérer l'électricité produite par des installations d'une puissance maximale de 200 kW. La part minimale d'énergies renouvelables indigènes dans l'approvisionnement de base est supprimée. D'autres mesures d'encouragement sont examinées par l'autorité de surveillance afin de vérifier leur conformité avec les règles de l'UE en matière d'aides d'État («épée de Damoclès»).</p>

Tableau 2 : Analyse SWOT du point de vue du développement de l'énergie solaire en Suisse

