

La version allemande
fait foi.

Par e-mail
gesetzesrevisionen@bfe.admin.ch

Votre contact Thomas Porchet, Politique énergétique Suisse
E-mail thomas.porchet@axpo.com
Tél. T +41 56 200 45 31
Date 18. décembre 2025

Modification de la loi fédérale sur les aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (LFiEL): prise de position du groupe Axpo

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur la modification de la loi fédérale sur les aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (LFiEL).

Observations générales

Axpo a pour ambition de rendre possible un avenir durable grâce à des solutions énergétiques innovantes. Axpo est la plus grande productrice suisse d'énergie renouvelable et une pionnière internationale dans le négoce d'énergie et la commercialisation de l'énergie solaire et éolienne. De plus, nous exploitons et entretenons un réseau de conduites de plusieurs milliers de kilomètres aux niveaux de réseau 3 et 5. Plus de 7000 employés conjuguent l'expérience et le savoir-faire à la passion de l'innovation et à la recherche de solutions toujours plus efficaces. Axpo mise sur des techniques innovantes pour répondre aux besoins en constante évolution de sa clientèle présente dans plus de 30 pays en Europe, en Asie et en Amérique du Nord.

Axpo exploite des centrales électriques en Suisse ou détient des participations dans des centrales, pour une puissance totale d'environ 6000 MW. Axpo vend l'énergie produite dans ces installations à une date de livraison ultérieure, pour des raisons de couverture. Ce « hedging » constitue un instrument de gestion des risques reconnu

et éprouvé. L'enchaînement de différents événements extrêmes de nature météorologique, économique, technique et géostratégique a entraîné, en 2021/22, des perturbations sans précédent sur les marchés de l'énergie et une hausse extrême des prix, qui a été jusqu'à vingt fois supérieure à la moyenne historique jusque-là stable. En conséquence, les producteurs d'électricité ont dû, sur la base des réglementations boursières en vigueur, déposer dans toute l'Europe des liquidités supplémentaires pour garantir des transactions déjà conclues. Alors que la production d'électricité était très rentable pendant cette période, le dépôt d'importantes sommes de liquidités en bourse a entraîné, pour Axpo – comme pour de très nombreux producteurs dans toute l'Europe – une situation de liquidité tendue. Dans cette situation exceptionnelle et en raison de l'évolution imprévisible, la Confédération a mis en place, à la demande d'Axpo, une ligne de crédit subordonnée et non garantie pouvant atteindre 4 milliards de francs suisses en septembre 2022. Il s'agissait d'une mesure préventive; aucun prélèvement n'a été effectué. Axpo s'est ainsi préparée de manière préventive afin de disposer à tout moment de liquidités suffisantes en cas d'aggravation de la crise énergétique mondiale et de continuer à renforcer la sécurité d'approvisionnement de la Suisse.

Dans le contexte de ces évolutions historiques uniques, le Parlement et le Conseil fédéral envisagent de limiter les risques économiques résultant de situations de marché exceptionnelles pour les entreprises du secteur de l'électricité jugées d'importance systémique. La loi fédérale sur la surveillance et la transparence des marchés de gros de l'énergie (LSTE), qui transpose dans le droit suisse les prescriptions de l'UE en matière de transparence, a déjà été adoptée. La consultation relative à un autre projet, qui formule des exigences applicables aux entreprises (EAE) d'importance systémique en matière de gouvernance, de gestion des risques, de fonds propres et de liquidités, s'est achevée en juin 2024.

Nous saluons la décision du Conseil fédéral de réviser ce projet en mettant l'accent sur des mesures d'organisation et de renforcement de la transparence en ce qui concerne la gestion des risques et la situation des risques des EAE d'importance systémique. Nous nous félicitons en particulier du fait que l'on renonce provisoirement à fixer des exigences concrètes en matière de liquidités et de fonds propres et que des clarifications approfondies soient prévues. Comme nous l'avons déjà indiqué dans notre prise de position du 19 avril 2025, Axpo estime que les mesures proposées dans le cadre de la consultation sont peu efficaces et guère pertinentes. Nous mettons volontiers notre expertise à disposition pour la suite des travaux et contribuerons à l'élaboration de solutions appropriées.

À propos du projet

Dans ce contexte, la prolongation de la LFiEI limitée dans le temps est, en principe, compréhensible pour Axpo. Toutefois, nous ne partageons pas la crainte, formulée de manière absolue dans le rapport explicatif, qu'un scénario similaire à celui de l'automne 2022 puisse se reproduire. Rétrospectivement, la crise énergétique de 2022 apparaît comme le résultat d'une succession d'événements extrêmes. Face à cette situation, d'autres pays ont également pris des mesures de stabilisation, qui ont depuis été partiellement levées en raison de l'évolution de la situation. Entre-temps, les EAE d'importance systémique ont également procédé à des adaptations en Suisse sur la base de cette évolution et des expériences acquises. Ainsi, Axpo couvre aujourd'hui moins largement sa production sur les marchés boursiers et a ainsi nettement réduit le risque de devoir injecter des liquidités supplémentaires pour garantir les opérations conclues. En outre, nous avons levé des liquidités supplémentaires,

par exemple grâce à une ligne de crédit non garantie, renouvelable et engagée de plus de 7 milliards d'euros auprès de banques et à d'autres instruments de crédit. Les modèles de risque ont également été adaptés en tenant compte de la liquidité, et la gestion des risques a été renforcée par des ressources humaines supplémentaires. Enfin, les règles boursières ont été développées et adaptées dans le cadre de la révision de la réglementation européenne correspondante (EMIR III), de sorte que les transactions conclues peuvent désormais être garanties non seulement par des liquidités, mais aussi par des garanties bancaires non collatéralisées. Cela augmente considérablement la marge de manœuvre des EAE d'importance systémique. Même si une évolution similaire à celle de l'automne 2022 devait se reproduire, les EAE d'importance systémique et l'ensemble du système seraient aujourd'hui nettement mieux préparés et en mesure de maîtriser un tel événement. Il apparaît également que les EAE d'importance systémique ont considérablement accru leurs réserves de liquidités dans toute l'Europe. Celles-ci seraient mobilisées avant le recours à des aides financières étatiques.

Demande:

Si une prolongation de la LFiEL devait être maintenue, le crédit d'engagement de 10 milliards de francs devrait être considérablement réduit.

Justification:

La mise à disposition d'un crédit d'engagement de 10 milliards de francs est, dans la situation actuelle, nettement trop élevée. En particulier, les nouvelles règles boursières introduites par EMIR III réduisent considérablement les besoins en liquidités. Rétrospectivement, ces règles boursières strictes ont été l'une des principales raisons pour lesquelles plus de 90% des exigences supplémentaires en matière de liquidités ont dû être satisfaites par le recours à des aides d'État dans toute l'Europe. Si, à l'avenir, les plates-formes de négociation acceptent la moitié des exigences de garantie sous forme de garanties bancaires, le risque correspondant sera également réduit de moitié.

À cela s'ajoutent de nouvelles exigences imposées aux bourses en matière de transparence de leurs modèles de risque. Elles ont pour conséquence que les EAE d'importance systémique connaissent, dès la veille, les exigences maximales dans les scénarios de crise. Le très court délai d'alerte, qui avait largement contribué à la mise à disposition de la ligne de crédit en septembre 2022, est supprimé. La probabilité d'un besoin de liquidités inattendu diminue de manière significative.

Enfin, les prix de l'énergie et du gaz ainsi que leur volatilité sur les marchés à terme sont aujourd'hui revenus à leur niveau d'avant la crise, par rapport à la date d'entrée en vigueur de la LFiEI. Même si des perturbations similaires à celles observées durant la crise énergétique devaient se produire dans les années à venir, elles seraient assorties d'un délai approprié et les entreprises seraient aujourd'hui en mesure de les gérer efficacement, comme décrit ci-dessus.

Art. 2 Entreprises d'importance systémique

Demande:

1 Les entreprises du secteur de l'électricité sont réputées d'importance systémique au sens de la présente loi lorsqu'elles remplissent les conditions suivantes:

- a. ...
- b. elles satisfont elles-mêmes, par l'intermédiaire de sociétés du groupe qui leur sont directement ou indirectement liées, ou d'une autre façon aux exigences suivantes:
 - 1. elles disposent d'une puissance installée en Suisse d'au moins ~~1200~~
200 mégawatts, et participent à des marchés organisés de l'électricité,
 - 2. ~~participent à des marchés organisés de l'électricité (nouveau) sont responsables d'un groupe-bilan ayant affiché une charge de pointe d'au moins 200 MW au cours des deux dernières années~~
 - 3. ~~(nouveau) ou affichent un volume de livraison annuel en Suisse supérieur à 3 TWh.~~

Justification:

La présente prolongation de la LFiEI est justifiée par le fait que les mesures déjà mises en place par le Conseil fédéral ne permettent pas de réduire de manière significative le risque pour la sécurité d'approvisionnement résultant de la défaillance d'une ou de plusieurs EAE d'importance systémique (rapport explicatif, p. 5). Comme indiqué ci-dessus, nous ne partageons pas la crainte, formulée de manière absolue dans le rapport explicatif, qu'un scénario similaire à celui de l'automne 2022 puisse se reproduire. Néanmoins, afin de garantir la stabilité du marché de l'électricité et d'éviter les distorsions de concurrence, le choix des entreprises devrait concerner tous les acteurs pertinents du marché. Le champ d'application ne devrait donc pas se limiter aux producteurs, mais également inclure les responsables de groupes-bilan et les fournisseurs ne disposant pas de leurs propres capacités de production ou de la responsabilité de groupes-bilan. Enfin, la disparition d'un fournisseur (intermédiaire) important sans capacités de production propres ou sans responsabilité de groupe-bilan pourrait également entraîner des problèmes. Les groupes-bilan peuvent certes gérer le risque financier lié à la défaillance d'un fournisseur, mais pas le risque éventuel pour la sécurité d'approvisionnement (si un approvisionnement de remplacement était impossible en raison d'une situation de pénurie). Afin que la modification législative proposée couvre également ces acteurs du marché susceptibles d'être eux aussi d'importance systémique, il convient de définir un critère supplémentaire, par exemple relatif au volume de livraison en Suisse. 3 TWh correspondraient par exemple à environ 5% de la consommation finale suisse. En outre, le seuil prévu de 1200 MW pour l'assujettissement aux dispositions envisagées est trop élevé. Il correspond certes approximativement au volume de puissance de réglage contracté par Swissgrid ces dernières années afin de pouvoir compenser les défaillances. Toutefois, la disparition d'un acteur du marché avec une puissance moindre pourrait également poser des problèmes, en particulier si celui-ci est important au niveau régional ou si d'autres défaillances surviennent simultanément. En définitive, c'est le dernier kilowattheure manquant qui provoque une panne générale.

Art. 18 Forfait de mise à disposition

Demande:

² Le forfait de mise à disposition se compose:

- a. d'un montant correspondant au rendement d'un emprunt fédéral quinquennal qui équivaut au crédit d'engagement autorisé au moment de l'entrée en vigueur de la modification du ..., montant qui ~~correspond au minimum à 0,635% du crédit d'engagement autorisé~~ ne peut pas être négatif, et

b. ...

Justification:

Le taux d'intérêt du marché devrait être déterminant pour le calcul du forfait de mise à disposition. La raison pour laquelle un taux d'intérêt minimal fixé de manière arbitraire devrait être appliqué n'est pas claire. Cela devrait d'autant plus s'appliquer que les EAE d'importance systémique qui remplissent les critères fixés sont soumises obligatoirement à la LFiEL. Si un forfait de mise à disposition est fixé, il doit être conforme au principe de couverture des coûts et ne pas constituer une sanction arbitraire en raison de son lien avec les réalités du marché à l'automne 2022. En particulier, l'imposition d'un taux d'intérêt minimal déterminé ne semble pas compatible ni avec le principe de couverture des coûts ni avec le principe de l'équivalence.

Art. 19 Obligations de renseigner, Art. 20 Traitement des données

Commentaire:

Dans le contexte de la présente prolongation de la LFiEL, nous pouvons, en principe, comprendre le maintien des obligations de renseignement. Toutefois, l'expérience a montré que la compétence des autorités pour demander des données aux EAE d'importance systémique est interprétée de manière très large et que le principe de minimisation des données n'est pas toujours respecté. Il convient de tenir compte du fait qu'il existe un certain risque d'interprétations erronées, car les données sont très complexes et ne peuvent parfois pas être interprétées sans connaissances commerciales spécifiques. Il n'est pas exclu qu'une consultation à grande échelle de données complexes puisse conduire à des conclusions erronées, notamment en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement. Une comparaison entre les EAE d'importance systémique nécessiterait également une forte standardisation, y compris la fourniture d'indicateurs prédéfinis précis au lieu de positions détaillées. Enfin, la collecte de données engendre des coûts qui sont en fin de compte supportés par les consommateurs. Dans ce contexte, il est nécessaire de préciser et de renforcer les dispositions relatives aux obligations d'information et au traitement des données au regard de l'objectif premier et essentiel de la LFiEL.

Nous vous remercions de l'attention portée à nos préoccupations.

Meilleures salutations,

Christoph Brand
CEO

Lukas Schürch
Head Corporate Public Affairs