



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	131-2022
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2022.RRGR.225
Déposée le :	14.06.2022
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Remund (Mittelhäusern, Les Verts) (porte-parole) Kohler (Meiringen, Les Verts)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	1263/2022 du 30 novembre 2022
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	-

Position du Conseil-exécutif sur le fonds de sauvetage pour les entreprises d'électricité

La Confédération prévoit un mécanisme de sauvetage pour les entreprises d'électricité. Proposé en raison des perturbations du marché de l'électricité et des problèmes financiers d'Alpiq, il se monterait à 10 milliards de francs. Un arrêt des livraisons de gaz de la part de la Russie entraînerait une hausse encore plus importante des prix.

Dans le cadre de la consultation de la Confédération (4 mai 2022¹), le Conseil-exécutif se montre critique. BKW s'oppose au mécanisme de sauvetage. Selon son rapport annuel, la société est suffisamment solide grâce à ses réserves et à ses liquidités (environ un milliard de francs au 1^{er} janvier 2022²). Le fonds de sauvetage constituerait en outre une atteinte à la liberté économique et reviendrait à nationaliser à bas bruit.

Au vu des critiques, le Conseil fédéral a modifié le projet en vue de son traitement devant les Chambres (message³). Les gros fournisseurs d'énergie ne seront pas obligatoirement soumis au mécanisme de sauvetage si leurs propriétaires (dans le cas de BKW, le canton de Berne à hauteur de 52,5 %) peuvent et veulent assumer les coûts du sauvetage.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelle est la position du Conseil-exécutif sur le mécanisme de sauvetage (selon le message du 18 mai 2022) ?
2. Le Conseil-exécutif partage-t-il la position de BKW ou a-t-il un autre avis ?

¹ <https://www.rrgr-service.apps.be.ch/api/rr/documents/document/66d7fa568bf14ea69d87d582ab14942d-332/8/Beilage-Antwortformular-04.05.2022-de.pdf>

² https://www.bkw.ch/fileadmin/user_upload/04_Ueber_uns/04_03_Investoren/Berichte_Praesentationen/2021/GB21/Geschaeftsbericht_Franzoesisch_Web.pdf

³ <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/actualites-et-medias/communiqués-de-presse/mm-test.msg-id-88855.html>

3. La position de BKW a-t-elle été discutée par le représentant du canton au conseil d'administration ou avec le gouvernement directement ?
4. Le Conseil-exécutif serait-il prêt à sauver BKW ?
5. Si ce n'est pas le cas, exercera-t-il une influence par le biais du conseil d'administration pour que BKW accepte de bénéficier de ce sauvetage ?
6. La procédure a-t-elle été convenue avec d'autres actionnaires importants ?
7. Dans quel cadre légal un tel sauvetage devrait-il se dérouler ?
8. Avec quels moyens un tel sauvetage pourrait-il être financé ?
9. Quelles seraient les conséquences d'un tel sauvetage sur les finances cantonales ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les questions soulevées par l'interpellation :

1. Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI)⁴, la Confédération a pris en 2008 la main sur la création de conditions générales appropriées pour garantir la sécurité d'approvisionnement, de sorte que, du point de vue de la politique d'approvisionnement, en cas de défaillance du système, des mesures éventuelles doivent être prises au niveau fédéral⁵. Dans le cadre de sa prise de position du 4 mai 2022 (ACE 411/2022) sur l'avant-projet de loi fédérale sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (LFiEI) et sur l'arrêté fédéral portant approbation d'un crédit d'engagement à cet effet, le Conseil-exécutif a donc expressément remercié le Conseil fédéral pour sa volonté de prendre des dispositions et de créer une base légale permettant de garantir en tout temps la sécurité de l'approvisionnement en électricité de la Suisse. Ainsi, la Confédération pourra réagir rapidement et de manière appropriée même dans des situations extrêmes, avec des hausses brutales des prix sur les marchés de l'énergie, qui pourraient par exemple résulter d'une interruption des livraisons de gaz russe, d'une défaillance importante des centrales nucléaires françaises et d'une vague de froid extrême. Le Conseil-exécutif partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel une panne d'électricité de grande ampleur en Suisse doit absolument être évitée car elle causerait de graves préjudices à la population, d'immenses dommages patrimoniaux et une atteinte majeure à la capacité économique du pays. Dans sa prise de position, il a toutefois également défendu le point de vue selon lequel le recours à des aides sous la forme de liquidités et le respect des devoirs en matière de comportement et d'information qui y sont liés doivent être facultatifs. Il a également demandé à ce que les aides proposées sous la forme de liquidités soient ouvertes à toutes les entreprises soumises à des exigences de marge élevées sur les bourses de l'énergie et que les conditions des prêts accordés soient si peu attrayantes que les entreprises n'y recourent qu'en cas d'extrême urgence. Celles qui ne s'y prennent pas à temps devraient tout de même pouvoir être sauvées, mais à des conditions encore plus mauvaises. La Confédération n'a pas tenu compte de ces demandes du canton de Berne et a maintenu l'assujettissement forcé à la LFiEI des entreprises d'approvisionnement en énergie dites « d'importance systémique ».

⁴ RS 734.7

⁵ Voir également la réponse du Conseil-exécutif à l'interpellation 040-2021 « Sécurité de l'approvisionnement en électricité dans le canton de Berne ».

2. En tant qu'actionnaire majoritaire, le canton de Berne a tout intérêt à ce que BKW SA soit économiquement solide, que ce soit du point de vue de la politique énergétique (offre d'électricité suffisante), ou du point de vue de la politique économique et financière en général. C'est pourquoi le Conseil-exécutif et la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement, compétente en la matière, entretiennent des échanges réguliers avec la direction de BKW SA. Dans ce contexte, les récents développements survenus sur les marchés de l'énergie, qui ont entraîné une forte augmentation des besoins en liquidités, notamment pour les entreprises de négoce d'énergie, ont également été abordés. Sur la base de ces échanges, le Conseil-exécutif est actuellement convaincu que BKW SA bénéficie d'une position très solide et qu'elle maîtrise ses activités et ses risques. Tant que les marchés fonctionnent et qu'il n'y a pas de défaillance du système (p. ex. banques de clearing qui se retirent et ne peuvent plus remplir leur fonction), le Conseil-exécutif est d'avis que BKW SA est suffisamment préparée aux risques éventuels, même en cas de situations extrêmes. Le Conseil-exécutif constate néanmoins qu'il n'est pas possible d'exclure à 100 % des problèmes de liquidités chez BKW SA, en particulier en cas de défaillance du système. C'est pourquoi il soutient les efforts de la Confédération pour éviter une telle situation (voir la réponse à la question 1).
3. Directement avec le gouvernement, voir la réponse à la question 2.
4. Les sociétés anonymes telles que BKW SA sont des sociétés de capitaux dominées par le principe selon lequel aucune obligation autre que celles inhérentes à la libération des apports (p. ex. pas d'obligation de prestations complémentaires ou de versements supplémentaires, cf. art. 680, al. 1 CO⁶) n'existe ni ne peut être introduite – y compris au niveau statutaire – pour les actionnaires tels que le canton de Berne. Ce dernier n'assume donc sa responsabilité d'actionnaire que dans la limite du montant de sa participation à BKW SA (apport en capital)⁷. Mais la LFiEI est désormais prévue en tant que mécanisme de sauvetage, auquel seront obligatoirement assujetties les entreprises d'approvisionnement en énergie définies comme étant « d'importance systémique », dont BKW SA. En cas de défaillance du système (« évolutions imprévues »), les éventuelles difficultés de liquidités de BKW SA seraient résolues dans ce cadre, ce qui est également l'attente du Conseil-exécutif vis-à-vis de BKW SA.
5. Au total, la Confédération veut mettre à disposition un maximum de 10 milliards de francs pour le mécanisme de sauvetage. En cas de besoin, BKW SA pourrait ainsi être préservée de difficultés économiques majeures si elle devait ou voulait malgré tout faire appel au mécanisme de sauvetage, ce qui serait également dans l'intérêt du canton de Berne. Le Conseil-exécutif part du principe que BKW SA fera appel au mécanisme de sauvetage en cas de besoin, afin d'éviter l'insolvabilité. Selon le droit cantonal en vigueur, il n'existe pas de solution alternative au niveau cantonal au sens des articles 21 et 22 de la LFiEI, ce dont la direction du groupe BKW est consciente.
6. La décision de faire appel au mécanisme de sauvetage et de recourir à un prêt de la Confédération relève en principe de la compétence et de la responsabilité du conseil d'administration et de la direction du groupe BKW⁸. Ces derniers doivent veiller fidèlement aux intérêts de la société et faire en sorte de maintenir sa solvabilité en tout temps ou de la rétablir le plus rapidement possible par toutes les mesures appropriées⁹. Il fait donc également par-

⁶ Droit des obligations (RS 220, CO).

⁷ Les dettes de la SA ne sont garanties que par l'actif social (art. 620, al. 1 CO). Le fait que la SA ne puisse pas rembourser ses dettes entraîne sa faillite et non par exemple une responsabilité subsidiaire des actionnaires. Les actions de BKW SA figurent dans le compte d'État à la valeur nominale de CHF 2.50 par action. Une dépréciation totale des actions de BKW aurait donc des répercussions à hauteur de CHF 69,4 millions sur le compte d'État.

⁸ Éventuellement déléguées à la direction (cf. art. 716, al. 2 et 718, al. 2 CO).

⁹ Art. 716 et 717, al. 1 CO

tie de leurs obligations d'assurer la pérennité de la société dans des situations extraordinaires. Dans son message du 18 mai 2022 relatif à la LFiEI, le Conseil fédéral part lui aussi du principe que « l'organe de direction ou d'administration suprême de ces entreprises aura un rôle clé »¹⁰. Étant donné que, en cas de défaillance du système, le recours aux liquidités de la Confédération dans le cadre du mécanisme de sauvetage constitue une mesure appropriée pour éviter l'insolvabilité, le Conseil-exécutif part du principe que BKW SA fera appel au mécanisme de sauvetage en cas de besoin. Une concertation préalable avec le canton ou d'autres actionnaires de BKW SA¹¹ n'est pas prévue et ne serait probablement pas possible pour des raisons de temps.

7. Il n'existe pas de mandat ou de cadre légal explicite obligeant le canton à sauver BKW SA d'une faillite. La loi du 21 mars 2018 sur la participation du canton à la BKW SA (loi BKW, LBKW)¹² ne prévoit pas de garantie de l'État. L'application du droit d'urgence serait également très problématique d'un point de vue juridique, eu égard à une solution fédérale déjà existante. Le Conseil-exécutif part du principe que, dans le contexte actuel, si BKW SA devait rencontrer un problème d'insolvabilité, ce serait avant tout en raison d'un manque de liquidités dû à des appels de marge élevés ou à la défaillance d'un acteur important. Comme BKW SA ne serait pas surendettée dans ce cas, la procédure de concordat serait prioritaire. Celle-ci vise à assainir l'entreprise et implique par conséquent la poursuite de l'exploitation des réseaux et des installations de production. Même dans le cas encore moins probable d'un surendettement, la procédure de concordat (plutôt que la procédure de faillite) serait prioritaire tant que l'exploitation des réseaux et des installations de production génère des recettes suffisantes pour couvrir les coûts.
8. Compte tenu des réponses apportées aux questions précédentes, il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.
9. Compte tenu des réponses apportées aux questions précédentes, il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

Destinataire

– Grand Conseil

¹⁰ FF 2022 1183 p. 14

¹¹ Groupe E SA, qui détient une participation de 10 % dans BKW SA et dont les actionnaires sont principalement des cantons et des communes de Suisse romande, pourrait notamment entrer en ligne de compte. Les autres actionnaires de BKW SA ne disposent pas d'une participation supérieure à 3 %.

¹² RSB 741.3