



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 126-2022
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.220

Déposée le : 14.06.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Schneider (Biel/Bienne, UDC) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1261/2022 du 30 novembre 2022
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification : -

Mécanisme de sauvetage pour les entreprises d'électricité : quelles répercussions pour le canton ?

En possession de plus de 52 % des actions de BKW SA, le canton de Berne en est l'actionnaire majoritaire. Le Conseil fédéral veut prendre des dispositions pour soutenir les entreprises suisses de production d'électricité au moyen de crédits d'urgence en cas de problèmes de liquidités. Ce « mécanisme de sauvetage destiné au secteur de l'électricité » vise à éviter les faillites.

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

1. À quelles obligations financières est soumis le canton de Berne si BKW SA est confrontée à des problèmes de liquidités ?
2. Quelles conséquences directes ou indirectes s'ensuivent pour le canton de Berne si BKW SA fait face à des difficultés financières ?
3. Quelles conséquences directes ou indirectes s'ensuivraient pour le canton de Berne si BKW SA devait faire appel au mécanisme de sauvetage de la Confédération ?
4. Est-il prévu que la Confédération oblige les propriétaires d'entreprises d'électricité (cantons, communes, autres établissements de droit public) à abonder ce bouclier économique ?
5. Selon la presse, le Conseil fédéral ne veut pas que la loi d'urgence qu'il prévoit soit soumise au principe de publicité. Comment le canton de Berne et BKW SA se positionnent-ils sur cette décision de principe ?

Réponse du Conseil-exécutif

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.

Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI)¹, 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 fédéral². 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 effet³, le Conseil-exécutif a donc expressément remercié le Conseil fédéral pour sa volonté de prendre des dispositions et de créer une base légale permettant à la Confédération de réagir rapidement et de manière appropriée pour pouvoir garantir en tout temps la sécurité de l'approvisionnement en électricité de la Suisse, 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, le Conseil-exécutif 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 de BKW SA et a maintenu l'assujettissement forcé à la LFiEI des entreprises d'approvisionnement en énergie dites « d'importance systémique ». Seules les entreprises qui sont des entités juridiques de droit privé entrent en ligne de compte.

¹ RS 734.7

² Voir également la réponse du Conseil-exécutif à l'interpellation 040-2021 « Sécurité de l'approvisionnement en électricité dans le canton de Berne ».

³ Voir les documents dans la base de données des objets parlementaires sous le lien suivant : [22.031 | Aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique. Loi fédérale et crédit d'engagement | Objet | Le Parlement suisse](#)

Les entreprises qui font partie d'une administration cantonale ou communale ou qui sont organisées en tant qu'établissements de droit public sont exclues. Actuellement, selon la Confédération, Alpiq Holding SA, Axpo Holding AG et BKW SA remplissent les critères requis pour être considérées comme des entreprises d'importance systémique. Étant donné qu'il n'est pas toujours possible de déterminer au préalable de manière incontestable si une entreprise est d'importance systémique, le DETEC aura la possibilité, après consultation de la Commission fédérale de l'électricité (ElCom), de désigner par décision comme étant d'importance systémique d'autres entreprises du secteur de l'électricité ayant leur siège en Suisse, sachant que là aussi, seules les entités juridiques de droit privé sont concernées.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différents points de l'interpellation :

1. Dans les sociétés anonymes, la responsabilité en matière d'obligations financières en cas de manque de liquidités incombe en premier lieu au conseil d'administration et à la direction. 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 appropriées⁴. 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 CO) 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)⁵. 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.
2. Si BKW SA rencontrait des difficultés économiques, cela aurait des répercussions financières sur le budget cantonal, étant donné que les dividendes et les impôts sur le bénéfice de BKW SA seraient moins élevés, voire disparaîtraient complètement. Dans le canton de Berne, il en résulterait une baisse des investissements et des créations d'emplois. Un faible potentiel économique aurait également des répercussions négatives sur la capacité de BKW SA à assumer par ses propres moyens les investissements dans des projets clés de l'approvisionnement énergétique du canton de Berne (centrale à accumulation de Trift, rehaussement du mur du barrage du Grimsel). En outre, l'entreprise pourrait avoir besoin de fonds propres supplémentaires et le canton de Berne, en tant qu'actionnaire majoritaire, pourrait subir des pressions politiques pour souscrire des actions supplémentaires. Une éventuelle insolvabilité de BKW SA (même si elle est actuellement improbable et évitable grâce au mécanisme de sauvetage de la Confédération) devrait être réglée conformément aux dispositions de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP ; RS 281.1). Dans le contexte actuel, une insolvabilité serait principalement envisageable 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 de BKW, la procédure de concordat (au lieu de la procédure de faillite) serait prioritaire tant que l'exploitation des réseaux et des installations de production génère des recettes suffisantes pour couvrir les

⁴ Art. 716 et 717, al. 1 du Code suisse des obligations (CO ; RS 220)

⁵ 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.

coûts. Ce n'est que dans le pire des cas, si la procédure d'assainissement échouait, qu'une liquidation des actifs aurait lieu (via un concordat par abandon d'actifs). Pareille situation impliquerait notamment la vente de l'activité de production, des participations dans les centrales partenaires ainsi que du secteur Réseaux. L'ampleur des pertes d'emplois et de valeur ajoutée dans le canton dépendrait de qui reprendrait les activités de BKW SA et de la part de valeur ajoutée qui resterait dans le canton. En ce qui concerne les installations de production sur le territoire cantonal, le canton pourrait exercer une influence par le biais de l'attribution des concessions. Concernant l'exploitation du réseau, les rapports de propriété ne sont pas importants tant que les conditions-cadres de la Confédération (loi sur l'approvisionnement en électricité) et du canton sont respectées.

3. Dès l'entrée en vigueur de la LFiEI, les entreprises dites « d'importance systémique » devront, même en l'absence de crise, fournir à la Confédération les informations nécessaires à l'exécution de la loi et s'acquitter d'un forfait de mise à disposition destiné à couvrir les coûts incombant à la Confédération, notamment pour la mise à disposition de liquidités. Aucun prêt ne sera accordé pendant cette phase et il n'y a donc pas d'intérêts ou de primes de risque à rembourser. BKW SA se voit donc imposer des coûts dès ce moment-là et doit remplir des obligations en matière de comportement et d'information, même si elle ne veut ou ne doit pas faire usage du mécanisme de secours parce qu'elle travaille de manière performante et se trouve dans une bonne situation financière. Cette circonstance risque de freiner le développement économique de BKW SA et de faire diminuer la valeur de l'entreprise. Les conséquences du mécanisme de sauvetage pour le canton de Berne durant cette phase seront donc les mêmes que celles mentionnées dans la réponse à la question 2 (tendance à la baisse des dividendes, des impôts sur les bénéfices, des investissements et des emplois dans le canton de Berne). En cas d'évolutions imprévues (phase 2), la Confédération accordera en principe des prêts par voie de décision. Il s'agit ainsi de s'assurer que les entreprises d'importance systémique restent opérationnelles et puissent garantir l'approvisionnement en électricité en Suisse. Au total, la Confédération veut mettre à disposition un maximum de 10 milliards de francs à cet effet. En cas de besoin, BKW SA pourrait ainsi être elle aussi 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. Une telle aide financière est soumise à des conditions strictes. Celles-ci consisteront notamment en prescriptions en matière de transparence, en une rémunération conforme aux règles du marché, en l'acquittement d'une prime de risque et en l'interdiction de distribuer des dividendes. Les prêts seront rémunérés aux conditions du marché, augmentés d'une prime de risque située entre 4 et 8 %. Cette prime sera en outre majorée à 5-10 % si l'entreprise enfreint les dispositions de la décision de prêt ou de la loi pendant la durée du prêt. En contrepartie, le dépôt de garanties appropriées permet de réduire la prime de risque jusqu'à un maximum de 4 %. Le canton de Berne participe au financement du mécanisme de sauvetage comme tous les autres cantons (voir la réponse à la question 4).
4. L'article 16 LFiEI règle la participation des cantons aux coûts. Le projet de loi dispose que la Confédération soutiendra les entreprises d'importance systémique, dont la plupart appartiennent aux cantons et aux communes. Ce soutien permettra de garantir l'approvisionnement de toute la Suisse en électricité et pas seulement celui des cantons où les entreprises concernées exercent leurs activités ou encore celui des cantons qui sont (indirectement) propriétaires de ces entreprises. Si la Confédération subit des pertes définitives sur les prêts augmentés des intérêts et des primes de risque, le solde sera mutualisé. Cela signifie que la Confédération prendra en charge 50 % de ces pertes et les cantons, les 50 % restants. En contrepartie, les primes de risques perçues par la Confédération sont redistri-

buées pour moitié au canton. Le montant des pertes réalisées et des primes de risque perçues sera réparti entre les cantons à raison de deux tiers en fonction de la part du produit intérieur brut qu'ils ont fournie en 2020 et à raison d'un tiers en fonction de leur population résidente en 2020.

5. Le Conseil-exécutif et BKW SA soutiennent cette position, car il s'agit pour BKW SA de préserver les secrets d'affaires d'une entreprise cotée en bourse. Le Conseil-exécutif estime qu'il est entièrement suffisant que les autorités d'exécution compétentes disposent de la transparence nécessaire.

Destinataire

– Grand Conseil