

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



21.3500 n Mo. Groupe M-E. Asseoir sur un "socle de sécurité juridique" la coopération qui unit la Suisse et l'UE dans le cadre du système électrique européen

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du 8 avril 2024

Réunie le 8 avril 2024, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a procédé à l'examen préalable de la motion visée en titre, déposée le 4 mai 2021 par le groupe M-E, adoptée par le Conseil national le 3 mai 2023 et modifiée par le Conseil des États le 5 mars 2024.

La motion vise à charger le Conseil fédéral d'engager des négociations avec l'Union européenne (UE) afin d'asseoir sur un « socle de sécurité juridique » la contribution diverse que la Suisse apporte au fonctionnement du système électrique européen.

Proposition de la commission

La commission propose, par 16 voix contre 9, d'adopter la motion dans sa version modifiée par le Conseil des États.

Une minorité (Dettling, Egger Mike, Graber, Guggisberg, Imark, Kolly, Rüegger, Rüegsegger, Strupler) propose de rejeter la motion.

Rapporteurs : Müller-Altermatt (d), de Montmollin (f)

Pour la commission :
Le président

Christian Imark

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 11 août 2021
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Délibérations et décision du second conseil
- 5 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé d'engager des négociations avec l'Union européenne (UE) afin d'asseoir sur un « socle de sécurité juridique » la contribution diverse que la Suisse apporte au fonctionnement du système électrique européen.

1.2 Développement

Il n'est plus possible d'ignorer les menaces qui pèsent sur la sécurité de l'approvisionnement en électricité et sur la stabilité du réseau, de même que les conséquences économiques qui en résulteraient pour le secteur de l'énergie (voir aussi l'iv. pa. 20.3967 Sécurité de l'approvisionnement en électricité).

En ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement, la Commission fédérale de l'électricité rappelle :

1. que sans accord sur l'électricité, la Suisse sera exclue des échanges basés sur les flux (l'électricité et les capacités des lignes sont négociées en un seul paquet) ;
2. que les échanges de l'UE risquent eux aussi de peser de plus en plus sur l'infrastructure de réseau suisse, et
3. que les capacités du réseau intra-européen de l'UE seront limitées en ce qui concerne les exportations vers la Suisse (règle des 70 %).

Comme l'a constaté en 2019 une étude de l'EPF de Lausanne et de l'Université de Saint-Gall, le secteur énergétique suisse est confronté au risque d'un déficit commercial de plusieurs centaines de millions de francs par an, pouvant atteindre un milliard de francs en 2030.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le système électrique suisse fait partie du système électrique européen jour et nuit et à plusieurs égards (production, échanges, exploitation du réseau de transport ; régulation et surveillance du marché). Cette intégration, qui repose sur des dépendances et des intérêts mutuels pour le plus grand bénéfice de la sécurité de l'approvisionnement en électricité en Europe, n'a cessé au fil des ans de se développer. Or, cette coopération est aujourd'hui de plus en plus entachée d'incertitudes juridiques, au point que la sécurité de l'approvisionnement peut à terme s'en trouver compromise des deux côtés de la frontière. Aussi conviendrait-il absolument d'asseoir nos relations avec l'UE sur un « socle de sécurité juridique », les différents aspects de la question devant être réglés d'égal à égal et compte tenu des dépendances mutuelles, et donner lieu à des accords techniques.

2 Avis du Conseil fédéral du 11 août 2021

Suite à la décision prise par le Conseil fédéral le 26 mai 2021 de mettre un terme aux négociations relatives au projet d'accord institutionnel avec l'UE, un accord sur l'électricité n'est pas envisageable jusqu'à nouvel ordre. Du point de vue de l'UE, la sécurité du réseau ne peut pas être négociée séparément du droit européen dans le domaine de l'électricité. Il semble actuellement peu probable que la Commission européenne consente aux négociations souhaitées par la motion.

La Confédération partage cependant les préoccupations fondamentales de la motion et examine des solutions techniques possibles avec les acteurs suisses du domaine de l'électricité, afin d'assurer la sécurité de l'approvisionnement et la stabilité du réseau. Depuis 2019, Swissgrid négocie des conventions techniques avec les gestionnaires de réseau européens dans le but d'assurer la sécurité du réseau. Elles ne sauraient toutefois remplacer un accord sur l'électricité. Sur certains sujets, comme la participation de Swissgrid aux plateformes européennes d'énergie de réglage, la



Suisse et l'UE ont des interprétations différentes de la situation juridique, de sorte qu'aucun terrain d'entente n'a encore été trouvé.

Grâce à la loi fédérale pour un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, le Conseil fédéral entend par ailleurs renforcer la sécurité de l'approvisionnement en électricité de la Suisse en développant de manière systématique les énergies renouvelables et la production des centrales à accumulation qui est disponible de manière fiable en hiver. La création d'une réserve de stockage s'inscrit également dans ce cadre.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le Conseil national a adopté la motion le 3 mai 2023, par 106 voix contre 76 et 5 abstentions.

4 Délibérations et décision du second conseil

Le 5 mars 2024, le Conseil des États a suivi la proposition de sa Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie et a adopté la motion sans opposition avec les modifications suivantes :

Le Conseil fédéral est chargé d'engager des négociations avec l'Union européenne (UE) afin d'asseoir sur un « socle de sécurité juridique » la contribution diverse que la Suisse apporte au fonctionnement du système électrique européen. *Si aucun accord politique n'est trouvé, le Conseil fédéral visera des accords techniques avec l'UE ou les États membres et les gestionnaires de réseau concernés.*

Lors du débat au conseil, il a été précisé que la commission avait pris connaissance du fait que le Conseil fédéral reprendra les négociations avec l'UE en vue d'un accord sur l'électricité. La commission appuie explicitement cette démarche, qui répond à l'objectif du texte initial de la motion. Dans sa version amendée, le texte de la motion est complété par une deuxième phrase. La commission y souligne que les conventions techniques relatives à l'exploitation transfrontalière des réseaux électriques contribuent dans une mesure importante à une exploitation stable et efficace du réseau et qu'elles peuvent garantir les capacités nécessaires aux échanges transfrontaliers d'électricité. Le contrat que Swissgrid a pu conclure avec les gestionnaires de réseau de transport de la zone de calcul de capacité « Italy North » en est un exemple.

Si les prochaines négociations avec l'UE ne permettent pas un accord politique au sujet d'un traité sur l'électricité, de telles conventions techniques sont une solution judicieuse, voire même la seule option possible. La modification du texte de la motion vise à charger explicitement le Conseil fédéral d'agir, si nécessaire aussi au niveau technique.

Lors des débats au sein du conseil, le Conseil fédéral s'est rallié à la proposition de la commission.



5 Considérations de la commission

La majorité de la commission est convaincue qu'une étroite collaboration internationale dans le domaine de l'électricité est décisive pour la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse. Dans ce contexte, elle se prononce clairement pour un accord sur l'électricité avec l'UE. Un tel accord établirait la sécurité juridique entre les États et, partant, une base sûre pour la collaboration internationale à l'avenir. En particulier, il garantirait l'accès de la Suisse aux instances européennes des gestionnaires de réseau de transport et des autorités de régulation, ce qui permettrait aux acteurs suisses d'avoir accès aux informations concernant les flux de charge sur le réseau de transport ainsi qu'aux plateformes d'échange pour l'énergie de réglage. La sécurité et l'efficacité de l'exploitation du réseau en seraient grandement renforcées.

La commission est consciente qu'une entente sur l'ouverture du marché de l'électricité suisse est une condition sine qua non pour la conclusion d'un accord sur l'électricité. Elle part du principe qu'il est possible de trouver un modèle susceptible de rallier une majorité permettant de choisir entre un approvisionnement de base régulé et le marché libre, d'autant que plusieurs États membres de l'UE ont déjà adopté de tels modèles.

Selon la majorité de la commission, des accords techniques entre les gestionnaires de réseau de transport peuvent également contribuer à assurer la sécurité de l'approvisionnement, sans toutefois garantir la sécurité juridique dans une mesure équivalente. Cette solution présente plutôt le risque que les turbulences politiques influent sur de tels accords techniques.

La majorité de la commission considère toutefois que les accords techniques présentent aussi un potentiel de renforcement de la sécurité de l'approvisionnement – en particulier si, contre toute attente, l'accord sur l'électricité avec l'UE n'aboutit pas. Le texte modifié de la motion souligne ces priorités : il s'agit en premier lieu de conclure un accord sur l'électricité et, sinon, de s'entendre sur une collaboration sous forme d'accords au niveau technique pour l'exploitation du réseau électrique. La majorité de la commission propose donc d'adopter la motion dans sa version modifiée.

Critiquant le fait que l'UE fasse dépendre la conclusion d'un accord sur l'électricité d'un rapprochement institutionnel, une minorité rejette la motion. Elle rappelle en outre que le Conseil fédéral négocie déjà avec l'UE ; elle estime donc qu'il n'est pas nécessaire de lui confier à nouveau un mandat en ce sens.