



Réponse au postulat de M. Pilipp Stauber « Accord-cadre avec l'Union européenne : quel impact sur la commune ? »

Rapport-préavis N° 2026 / 63

Lausanne, le 24 septembre 2026

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

Lors de sa séance du 26 mai 2021, le Conseil fédéral a décidé de ne pas signer l'accord institutionnel avec l'Union européenne et a mis un terme aux négociations à ce sujet. Le postulat de M. Stauber, qui invitait la Municipalité à évaluer les conséquences pour la commune d'un tel accord notamment dans le domaine de l'énergie, est désormais sans objet. La Municipalité disposait d'un rapport-préavis prêt à être déposé, lorsque le Conseil fédéral annonçait en mars 2022 avoir entamé de nouvelles discussions exploratoires avec l'Union européenne. Elles ont abouti à la signature d'un paquet d'accords le 2 mars 2026. Le dossier a été transmis au Parlement fédéral le 13 mars 2026. La Municipalité présente donc ici sa position sur ces nouveaux accords, dont elle analyse en particulier les conséquences de l'accord sur l'électricité, au vu de son impact direct sur les activités communales.

Globalement, la Municipalité soutient le paquet d'accords, qui présente peu d'effets directs pour la Commune, à l'exception de l'accord sur l'électricité qui a quant à lui des effets majeurs, en l'occurrence négatifs pour la population lausannoise. Cet accord figure dans la partie des accords que la Confédération qualifie de « développement » et peut être refusé sans que le paquet d'accords de base, indispensable aux bonnes relations bilatérales (obstacles techniques au commerce, libre circulation des personnes, transports aériens et terrestres, agriculture), dit de « stabilisation », ne soit remis en question.

L'accord sur l'électricité tel que proposé prévoit notamment une ouverture complète du marché de l'électricité. La Municipalité y reste fermement opposée, comme elle l'a exprimé de manière constante depuis de nombreuses années. Cet accord est néfaste pour la sécurité d'approvisionnement de la Suisse, qui dépendrait d'abord à nouveau des contrats avec l'étranger, et désastreuses pour la transition énergétique puisque le signal de prix redeviendrait le principal incitatif pour les investissements de production, disqualifiant ainsi la production renouvelable indigène.

Le premier effet négatif très concret de la signature de cet accord par le Conseil fédéral, et de l'incertitude qu'elle créerait, serait la suspension par la Municipalité du projet d'augmentation de la production de l'aménagement hydro-électrique de Lavey (projet Lavey+, +70 GWh, dont 20 GWh d'hiver).

2. Objet du rapport-préavis

Le présent rapport-préavis répond au postulat de M. Stauber « Accord-cadre avec l'Union européenne : quel impact sur la commune ? » en tenant compte de l'évolution importante de ce dossier qui a abouti à renoncer à un accord institutionnel spécifique et à la signature par le Conseil fédéral d'un paquet d'accords incluant chacun, de manière sectorielle, des dispositions institutionnelles.

Le postulat invite la Municipalité à évaluer les conséquences pour la commune de l'accord institutionnel avec l'Union européenne, qui était alors en cours de négociation. Ce postulat

a été traité par une commission puis renvoyé en Municipalité par votre Conseil dans sa séance du 10 septembre 2019.

3. Réponse de la Municipalité

3.1 Evolution du contexte

Le mandat de négociation sur les questions institutionnelles avec l'Union européenne a été défini le 18 décembre 2013. Au moment du dépôt du postulat (20 mars 2018), l'accord institutionnel était en cours de négociation et le Conseil fédéral venait de préciser le mandat de négociation sur certains points (2 mars 2018)¹.

Dans de sa séance du 26 mai 2021², le Conseil fédéral a procédé à une évaluation du résultat des négociations pour la signature d'un accord institutionnel. Il est arrivé à la conclusion que les conditions nécessaires pour aboutir n'étaient pas réunies (notamment en matière de protection des salaires et d'accès à l'aide sociale dans le cadre de la libre circulation des personnes et en matière d'aides d'Etat) et a décidé de mettre un terme à ces négociations.

En mars 2022, le Conseil fédéral a lancé de nouvelles discussions exploratoires avec l'Union européenne visant à définir de manière plus flexible un paquet d'accords³. Un nouveau mandat de négociations, qui tient compte aussi des travaux menés en parallèle avec les partenaires sociaux et économiques en Suisse, a été adopté par le Conseil fédéral le 15 décembre 2023⁴. Le 13 juin 2025, le Conseil fédéral a approuvé les accords et a lancé la procédure de consultation⁵. Le 2 mars 2026, le paquet d'accord a été signé et transmis le 13 mars 2026 au Parlement⁶ qui doit désormais se prononcer à leur sujet.

Le paquet d'accord est conçu en deux parties :

- une partie dite de « stabilisation » : ce sont des accords visant à stabiliser la voie bilatérale. Ils concernent l'adaptation des accords existants sur le marché intérieur (obstacles techniques aux commerces, libre circulation des personnes, transports aériens et terrestres, agriculture), les règles applicables en matière d'aides d'Etat, la participation aux programmes de l'Union européenne et la contribution de la Suisse. Le paquet doit être accepté en bloc ;
- une partie dite de « développement » : ce sont de nouveaux accords sur la santé et sur la sécurité alimentaire et sur l'électricité. Ces accords n'ont pas de liens entre eux et peuvent être acceptés ou rejetés sans effet les uns sur les autres.

La Municipalité est globalement favorable au paquet de stabilisation, ainsi qu'aux nouveaux accords sur la santé et la sécurité alimentaire. En matière de libre circulation des personnes, la Municipalité a relevé dans la consultation que son soutien à cet accord était conditionné aux respects des dispositions des protections de travailleurs négociées entre les partenaires sociaux.

La Municipalité est en revanche fermement opposée à l'accord sur l'électricité, du fait qu'il comprend à nouveau l'ouverture complète du marché.

La Municipalité regrette l'insistance du Conseil fédéral à revenir sur ce projet alors le Parlement fédéral a approuvé la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, en supprimant du projet l'ouverture complète du marché.

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183095>.

² Voir le communiqué de presse du Département fédéral des affaires étrangères « Pas de conclusion de l'accord institutionnel Suisse-UE » du 26 mai 2021.

³ Contrairement à l'accord institutionnel, l'approche par paquet consiste non pas à régler les questions institutionnelles dans un seul accord, mais à insérer des éléments institutionnels dans chaque accord sectoriel.

⁴ Voir le communiqué de presse du Département fédéral des affaires étrangères « Le Conseil fédéral approuve le projet de mandat de négociation avec l'Union européenne » du 15 décembre 2023.

⁵ Voir le communiqué de presse du Conseil fédéral « Paquet Suisse-UE : le Conseil fédéral approuve les accords et lance la procédure de consultation » du 13 juin 2025.

⁶ Communiqué de presse « Le Conseil fédéral adopte le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE » à l'intention du Parlement » du 13 mars 2026.

Cette loi a fait l'objet d'un referendum et a été acceptée par le peuple suisse à 68,7% le 9 juin 2024. L'entrée en vigueur de cette loi en 2025 entérinait donc un nouveau refus d'une ouverture totale du marché de l'électricité et le maintien du seuil actuel d'accès au marché, non contraignant, de 100'000 kWh/an.

Il est regrettable que le Conseil fédéral n'ait pas tenu compte dans ses négociations avec l'Union européenne de ce signal fort des Chambres fédérales.

3.2 L'accord sur l'électricité

Le Conseil fédéral décrit ainsi l'enjeu de l'accord sur l'électricité⁷ : « La Suisse est étroitement raccordée au système électrique européen. C'est une réalité physique et géographique, qui ne repose toutefois pas sur une base juridique liant la Suisse et l'Union européenne (UE). Par ailleurs, la Suisse ne participe pas au marché intérieur de l'électricité de l'UE. Ce manque de garantie juridique et cette absence d'intégration sur le plan légal dans le marché intérieur de l'électricité présentent les inconvénients suivants :

- la disponibilité des capacités de transport transfrontalier d'électricité n'est pas systématiquement garantie. En cas de pénurie, l'importation d'électricité en Suisse pourrait donc, dans certaines circonstances, être limitée, ce qui nuit à la sécurité d'approvisionnement ;
- Swissgrid, la société nationale responsable du réseau de transport de l'électricité en Suisse, n'est que partiellement intégrée dans les processus européens visant à assurer la stabilité du réseau. Cela rend l'exploitation du réseau plus difficile, notamment en raison de flux d'électricité non planifiés, engendre des risques et génère des coûts supplémentaires ;
- les fournisseurs d'électricité suisses ne peuvent pas participer au marché intérieur de l'électricité de l'UE. Ainsi, la force hydraulique, qui est une ressource flexible, ne peut pas être utilisée de manière optimale et des opportunités commerciales sont perdues.

Le Conseil fédéral estime que « l'accord sur l'électricité permet aux acteurs suisses de participer, sur un pied d'égalité et sans entraves, au marché intérieur européen de l'électricité, ainsi qu'aux plateformes de négoce, aux agences et aux instances européennes jouant un rôle important dans le négoce de l'électricité, la stabilité du réseau, la sécurité d'approvisionnement et la prévention des crises ».

En contrepartie de l'accès au marché intérieur, la Suisse doit entièrement libéraliser son marché de l'électricité. L'ouverture prévue s'accompagnera d'un approvisionnement de base régulé, assorti de prix régulés, pour les ménages et les sites de consommation dont la consommation annuelle n'atteint pas 50 MWh. Ces clients pourront quitter l'approvisionnement de base à tout moment et y revenir s'ils l'ont quitté, moyennant des conditions de réintégration (non définies à ce stade). Tous les clients consommant plus que 50 MWh devront obligatoirement se fournir sur le marché, avec une période transitoire pour les petites entreprises (moins de dix personnes et moins de CHF 2 millions de chiffre d'affaires ou de bilan) avec une consommation annuelle allant de 50 à 100 MWh, qui pourront bénéficier ou sortir de l'approvisionnement de base pendant dix ans.

En matière de soutien au développement solaire, cher à la Municipalité, on peut relever que l'accord implique la suppression de la rétribution obligatoire pour les installations de production d'électricité d'origine renouvelable d'une puissance inférieure à 150 kW. Le Conseil fédéral explique le mécanisme qui conduit à sa suppression : « À l'heure actuelle, ce financement repose sur le monopole dans l'approvisionnement de base, les coûts étant répercutés sur les clients captifs. Or, avec l'ouverture du marché, les consommateurs finaux pourront passer au marché libre, ce qui remet en question la capacité des fournisseurs de l'approvisionnement de base soumis à l'obligation de reprise à assumer le financement de la rétribution minimale ». Le Conseil fédéral se garde d'indiquer que cette logique s'applique à toutes les productions renouvelables locales, dont le développement va connaître un coup d'arrêt

⁷ Fiche d'information du Conseil fédéral du 13 mars 2026 « Accord sur l'électricité ».

brutal dans un contexte de prix de marché européen à court terme inférieur au prix de revient du renouvelable. En effet, les productions propres des distributeurs d'énergies sont répercutées au prix de revient majoré d'une marge régulée qui permet la rentabilité pour le distributeur et assure une stabilité des prix sur le long terme, pour ces investissements qui vont de 20 ans pour le solaire et l'éolien à 80 ans et plus pour l'hydraulique, le prix de revient baissant avec le temps et l'amortissement de l'infrastructure.

Face au risque que cet accord soit adopté sous cette forme, la Municipalité a déjà décidé de geler le projet Lavey+ d'augmentation de la production de l'aménagement hydroélectrique de Lavey (+70 GWh, dont 20 GWh en hiver), qui a fait l'objet d'une nouvelle évaluation dans le cadre des négociations avec les Forces Motrices Valaisannes pour les nouvelles concessions. L'abandon de ce mécanisme de financement des productions renouvelable est un des points critiques de cet accord. En effet, avec l'accord et l'ouverture du marché, seul le signal de prix sera décisif pour réaliser les projets, sans considération pour la garantie de stabilité des prix, la sécurité d'approvisionnement ni pour la qualité de l'énergie.

La Municipalité ne remet pas en cause la nécessité d'un accord sur l'électricité, au vu des liens physiques et des échanges d'énergie indispensables entre les pays de l'Union européenne et la Suisse, mais s'oppose fermement à l'accord sur l'électricité négocié pour les raisons suivantes, qu'elle a transmises dans ses réponses à la consultation, et qui répondent aux préoccupations de M. Stauber sur l'impact qu'aurait cet accord sur les Services industriels (SIL) :

- **Cet accord met en danger la transition énergétique puisque les nouveaux investissements pour l'augmentation des productions renouvelables ne pourront plus être répercutés de manière sûre dans l'approvisionnement de base**, qui sera réduit (obligation pour les consommateurs de plus 50 MWh de rejoindre le marché) et fluctuant (possibilité pour les consommateurs de moins de 50 MWh, y compris les ménages, de quitter l'approvisionnement de base et d'y revenir à tout moment). Cette absence de visibilité pour les investisseurs va donner un coût d'arrêt aux investissements dans la production locale renouvelable dont le prix de revient est supérieur au prix de l'électricité d'origine non renouvelable européenne à court terme.
- **Cet accord implique ainsi un retour à la doctrine fédérale d'une sécurité d'approvisionnement basée sur les importations qui prévalait avant l'accident nucléaire de Fukushima et la décision de la Confédération de sortir du nucléaire. Cette dépendance est particulièrement risquée pour une ressource stratégique comme l'électricité.** La possibilité de se reposer sur les importations va encore ralentir l'augmentation des capacités de production indigène. Les producteurs seront dans tous les cas incités à investir dans d'autres pays européens où les coûts sont plus bas et les procédures bien plus rapides. Le rapport indique que sans une garantie des capacités transfrontalières inscrite dans le droit international, la Suisse doit s'attendre à des coûts plus élevés pour son système d'électricité qui se traduiraient par une production supplémentaire d'électricité à construire en Suisse financée par les consommateurs. Cela impliquerait des coûts annuels qui pourraient avoisiner le milliard de francs, impliquant une augmentation de 14% du prix de l'électricité⁸ d'ici 2050⁹, ce qui semble acceptable pour une ressource aussi stratégique que l'électricité. Une plus grande autonomie et une meilleure sécurité d'approvisionnement à ce prix paraît même souhaitable.
- **La libéralisation complète supprime par définition la stabilité des prix pour les consommatrices et consommateurs. Cet accord présente un risque élevé pour les consommateurs qui pourront se trouver piégés par des prix de l'énergie qui explosent s'ils consomment plus de 50 MWh par année et sont obligés de conclure un contrat marché ou s'ils consomment moins mais choisissent d'exercer leur éligibilité par un contrat dont ils maîtrisent mal les enjeux.** En outre, soit ils devront payer très cher leur réintégration dans l'approvisionnement de base en cas de flambée

⁸ Cela implique une augmentation de l'ordre de 5 ct/kWh par rapport au tarif actuel, soit une augmentation de CHF 125.- pour un ménage consommant 2'500 kWh/an.

⁹ Message sur le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) du 13 mars 2026, p. 810 et p. 1024.

des prix au moment du renouvellement de leur contrat de marché (comme on l'a vu lors de la crise énergétique de 2021-2023 consécutive au déclenchement de la guerre en Ukraine, où les prix ont été multipliés par 20 en un an et demi), puisque le gestionnaire de réseau devra couvrir cette nouvelle consommation non prévue par des achats au prix fort dans un marché en crise, soit ces coûts seront répartis sur tous les clients et ils contribueront à faire augmenter les coûts de l'approvisionnement de base. Le gestionnaire de réseau devra en effet acheter très cher de l'énergie dans un marché en crise pour cette quantité non prévue par son approvisionnement.

- **Cet accord va augmenter les coûts d'organisation et de coordination qui seront payés par les consommateurs finaux du fait de l'obligation de séparation juridique, organisationnelle et décisionnelle de l'exploitation des réseaux des autres secteurs d'activité.** Cette séparation va réduire les synergies et va obliger de dédoubler du personnel et des systèmes. Les obligations actuelles de séparation comptable et de non-divulgaration des informations économiques sensibles sont suffisantes pour garantir une saine concurrence. Par ailleurs, la transition énergétique implique une collaboration fine entre les productions décentralisées, les consommations en augmentation (la décarbonation passant par l'électrification, notamment les pompes à chaleur et les véhicules électriques) et le déploiement du réseau, qui sera sensiblement compliquée par cette séparation obligatoirement imposée par l'accord.
- **Cet accord ne garantit pas à long terme la légalité des subventions fédérales destinées à soutenir le développement des énergies renouvelables indigènes, ce qui pourrait devenir un autre facteur de ralentissement de la transition énergétique.** Ces subventions sont garanties pour cinq ans puis seront réévaluées au regard de l'interdiction des aides d'état.
- **Cet accord est très défavorable financièrement pour les Communes qui disposent encore de services industriels intégrés à l'administration.** Le transfert d'activités dans une société anonyme, du fait de l'obligation de séparation entre le réseau et les autres secteurs d'activité, implique une fiscalisation qui bénéficiera d'abord au Canton. Il est également possible que la partie qui reste intégrée à l'administration soit fiscalisée car l'absence d'impôt pourrait être considérée comme une aide d'Etat interdite par le droit européen. Ce transfert implique aussi une perte de maîtrise stratégique sur une partie des activités, puisque le Municipal en charge de l'énergie ne pourra pas siéger au Conseil de la société qui exploitera les activités à séparer. A terme, cela pourrait impliquer la fin des services industriels communaux tels que nous les connaissons en Suisse depuis plus d'un siècle, pour ce qui a trait à l'électricité.

La Municipalité estime que l'accord est complètement déséquilibré : les inconvénients sont nombreux, sûrs et clairement identifiés, alors que les avantages sont peu nombreux, mal explicités et non garantis.

En outre, les risques effectifs liés à une absence d'accord sont également difficiles à évaluer. Le message du Conseil fédéral indique à ce propos [nous soulignons] : « Le scénario extrême *Pas de coopération* décrit une évolution sans accord sur l'électricité, où les capacités transfrontalières sont fortement réduites, ce qui limite considérablement les possibilités d'importation et d'exportation pour la Suisse. De telles limitations sont peu probables, mais elles ne peuvent être totalement exclues, si l'accord devait ne pas aboutir. Même sans accord, les États membres de l'UE, et en particulier les États voisins de la Suisse, ont un fort intérêt à disposer d'un négoce d'électricité fonctionnant de manière efficace avec la Suisse. Il existe toutefois des raisons réglementaires, techniques, économiques et politiques pouvant conduire à un tel scénario » (p. 809).

La Municipalité estime avoir répondu au postulat de M. Stauber.

4. Impact sur le climat et le développement durable

Ce rapport-préavis n'a pas de conséquence sur le développement durable.

5. Impact sur l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap

Ce rapport-préavis n'a pas de conséquence en la matière.

6. Aspects financiers

Ce rapport-préavis n'a pas de conséquences financières.

7. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2026/63 de la Municipalité, du 24 septembre 2026 ;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'adopter la réponse au postulat de M. Philipp Stauber « Accord-cadre avec l'Union européenne : quel impact sur la commune ? ».

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter