



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAE
Secrétariat Énergie

Octobre 2024

Ordonnance sur la préparation et la mise en œuvre des mesures de solidarité visant à garantir l'approvisionnement en gaz

Rapport sur les résultats de la consultation

Table des matières

Résumé3

1. Contexte4

2. Analyse des avis reçus dans le cadre de la consultation4

2.1 Cantons4

2.2 Partis politiques5

2.3 Associations faitières et groupes d'intérêts.....6

2.4 Industrie gazière7

2.5 Autres organisations9

Liste des participants à la consultation10

Résumé

La consultation menée concernant l'ordonnance sur la préparation et la mise en œuvre des mesures de solidarité visant à garantir l'approvisionnement en gaz a donné lieu à 37 avis, émanant de 22 cantons, 2 partis, 7 associations faïtières, 1 groupe d'intérêts, 1 institut financier et 4 entreprises énergétiques.

Le projet a été accueilli de manière généralement favorable, avec un avis mitigé. Les propositions de modification portent avant tout sur des précisions ou des ajouts. La solidarité avec l'Allemagne et l'Italie a été saluée et le renforcement de la sécurité de l'approvisionnement en gaz a été jugé judicieux. De nombreux avis se sont montrés favorables à la délégation des tâches opérationnelles à Swissgas : ce choix a été considéré comme approprié, puisque la société nationale pour l'exploitation du réseau est la mieux à même de traiter tous les acteurs du marché dans le respect du principe de causalité et de manière non discriminatoire et que les compétences réglementaires restent du ressort de la Confédération. Cette répartition claire des tâches a été mentionnée à plusieurs reprises en termes positifs.

1. Contexte

Le 15 mars 2024, le Conseil fédéral a habilité le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) à signer l'Accord entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz (EXE n° 2024.0182). Le 19 mars 2024, les trois ministres compétents des trois pays ont signé l'accord à Berlin. Cet accord trilatéral fait partie intégrante de l'accord de solidarité bilatéral que l'Allemagne et l'Italie ont également signé le 19 mars 2024.

L'accord concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz entre l'Allemagne, l'Italie et la Suisse permet à cette dernière, en cas de pénurie grave et après avoir pris toutes les mesures possibles sur le plan national, d'adresser une demande de solidarité aux deux autres États contractants en vue d'approvisionner les clients protégés. En contrepartie, les deux autres États parties peuvent également solliciter la Suisse en cas d'urgence. Les trois États s'engagent par ailleurs à ne pas limiter les capacités de transport existantes dans leurs réseaux lors de l'exécution de mesures de solidarité. En Suisse, l'accord trilatéral sera mis en œuvre par voie d'ordonnance. Contrairement à l'Allemagne et à l'Italie, la Suisse ne dispose pas d'une loi sur l'approvisionnement en gaz qui pourrait servir de base à la mise en œuvre de l'accord trilatéral.

Le projet d'ordonnance vise à régler les préparatifs nécessaires au traitement des demandes de gaz soumises par la Suisse. Attendu que la Suisse n'est pas confrontée à une pénurie de gaz déclarée ou imminente, les demandes de livraisons de gaz au titre de l'ordonnance ne sont pas conçues comme des mesures d'intervention, mais comme des préparatifs au sens de l'art. 5, al. 4, LAP. Une ordonnance supplémentaire fixant les mesures d'intervention conformément aux art. 31 et 32 LAP serait édictée en cas de pénurie grave.

Le projet d'ordonnance règle en outre le traitement des demandes de gaz soumises par les autorités étrangères. La Suisse peut être sollicitée par un autre pays au titre des mesures de solidarité même en l'absence de pénurie déclarée ou imminente en Suisse. En vertu de l'art. 61, al. 2, LAP, le Conseil fédéral peut, pour remplir ses obligations internationales, prendre des mesures d'intervention économique même si aucune pénurie grave ne menace ou n'est survenue en Suisse. C'est la raison pour laquelle les mesures régissant le traitement des demandes de gaz soumises par une autorité étrangère sont formulées comme des mesures d'intervention.

2. Analyse des avis reçus dans le cadre de la consultation

La consultation, qui s'est déroulée du 26 juin au 17 octobre 2024, a donné lieu à 37 avis (cf. liste des participants en fin de rapport) émanant des acteurs suivants :

- 22 cantons ;
- 2 partis politiques ;
- 7 organisations faîtières ;
- 4 entreprises énergétiques ;
- 1 groupe d'intérêts ;
- 1 institut financier.

2.1 Cantons

Tous les cantons se sont prononcés lors de la consultation, à l'exception des cantons de Fribourg, de Genève, du Jura et du Valais. Leur position de fond à l'égard du projet est favorable. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Glaris, des Grisons, de Lucerne, Neuchâtel, Nidwald, Obwald, Schaffhouse, Schwyz, Soleure, Saint-Gall, Uri, Vaud et Zoug souscrivent au projet d'ordonnance sans soumettre de propositions d'ajout ou de modification.

Le canton d'Argovie relève qu'il serait souhaitable de négocier également un accord de solidarité avec la France, au regard des importants volumes de gaz stockés dans ce pays par l'industrie gazière suisse et des importations de gaz français effectuées par la Suisse romande et la Suisse du Nord-Ouest. Un tel accord permettrait de diversifier les sources d'approvisionnement, étant donné que ce pays voisin dispose de nombreux ports méthaniers dédiés à l'importation de gaz naturel liquéfié (GNL).

Le canton du Tessin souhaite qu'une stratégie soit développée pour la mise en œuvre des préparatifs (art. 14) en vue de garantir une égalité de traitement entre les clients situés dans le canton du Tessin et ceux établis dans le reste de la Suisse, et que la tâche de surveiller les dispositions prises dans ce sens soit confiée au Conseil fédéral, ou plus précisément au délégué à l'approvisionnement économique du pays.

Art. 1

Comme il n'existe dans le cadre du système actuel aucun responsable de la zone de marché indépendant de l'industrie gazière, le canton d'Argovie souligne l'importance d'une loi sur l'approvisionnement en gaz (LApGaz), qui permettrait l'introduction d'un tel responsable. Dans les circonstances actuelles, le transfert des tâches à Swissgas relève d'une solution pragmatique, estime-t-il. Le canton appelle également à plus de clarté concernant l'influence qu'aurait une loi sur l'approvisionnement en gaz sur l'accord de solidarité et l'ordonnance qui y est rattachée. L'intérêt d'une loi sur l'approvisionnement en gaz pour l'accord de solidarité trilatéral doit par conséquent être détaillé dans le rapport explicatif. Ce dernier doit également préciser si le responsable de la zone de marché introduit à l'occasion de l'entrée en vigueur de la future LApGaz serait appelé à reprendre le rôle de Swissgas.

Art. 2

Le canton d'Argovie relève qu'il n'est pas clairement défini quelles sont précisément les entreprises visées à l'art. 2, let. g. Il demande par conséquent que la manière de rendre compte de la complexité des processus logistiques nécessaires à l'approvisionnement en eau ou en énergie et à l'élimination des déchets soumis à l'accord de solidarité soit explicitée au moins dans le rapport explicatif.

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Zurich indiquent que la protection civile manque dans la liste des clients protégés. Le canton d'Appenzell appelle à ce que les postes de commandement cantonaux figurent également dans cette énumération. Le canton d'Argovie, pour sa part, souhaite que les acteurs participant à l'approvisionnement de base dans le domaine de la production de denrées alimentaires soient également ajoutés à la liste des clients protégés. Le canton de Thurgovie réclame que les exploitations agricoles consacrées à l'élevage ainsi que les maraîchers et les producteurs de fruits soient aussi considérés comme des clients protégés.

2.2 Partis politiques

L'Union démocratique du centre (UDC) et le Parti socialiste suisse (PS) ont rendu un avis sur l'ordonnance. De manière générale, les deux partis sont en faveur du projet, mais l'UDC a une position plus mitigée.

Le PS souscrit à l'accord trilatéral ainsi qu'à l'ordonnance qui l'accompagne et juge nécessaire que les tâches de préparation et de mise en œuvre opérationnelle soient confiées à Swissgas pour deux raisons : cette dernière possède une expérience de longue date dans l'exploitation des réseaux et les

activités de transport qui y sont liées, et elle détient les capacités de transport qui reviennent à la Suisse sur le gazoduc de transit.

L'UDC est d'avis que la clause d'arbitrage doit être élargie pour assurer que la Suisse ne se trouve pas dans une position désavantageuse injustifiée lors du règlement des différends, étant donné la situation minoritaire qui est la sienne en sa qualité d'État non membre de l'UE. Elle estime, partant, que ce n'est pas devant un tribunal international que la Suisse doit avoir à argumenter face aux intérêts de deux pays membres de l'UE, mais que le règlement des différends doit être confié à un tribunal d'arbitrage indépendant. Le parti juge que ce point n'a pas été suffisamment expliqué dans le cadre de l'ordonnance envoyée en consultation, mais qu'en cas de modification de la clause évoquée, l'ordonnance pourrait en principe recevoir son soutien.

2.3 Associations faîtières et groupes d'intérêts

Au total, 7 associations faîtières et 1 groupe d'intérêts se sont prononcés sur le projet d'ordonnance de manière unanimement positive. L'essentiel des demandes formulées portent sur des précisions ou des modifications mineures. L'Association des communes suisses s'est limitée à remercier les autorités fédérales pour l'occasion donnée d'exprimer son point de vue lors de la consultation, sans soumettre d'avis ou de propositions de modification.

Economiesuisse signale qu'il s'agira généralement de veiller, dans le cadre de l'exécution opérationnelle, à ce que la charge administrative reste faible et à ce que les entreprises du secteur gazier concernées disposent d'une sécurité juridique suffisante. La faîtière renvoie à l'avis de son membre, l'IGEB, tout en insistant sur trois points. Premièrement, elle estime qu'il faut assurer une indemnisation suffisante dans le cas de figure où la Suisse répond à une demande de solidarité de l'Allemagne ou de l'Italie et qu'à cet effet, les consommateurs non protégés doivent mettre à disposition des volumes de gaz. Deuxièmement, il convient d'éviter un subventionnement croisé des consommateurs protégés par les consommateurs non protégés. Troisièmement, economiesuisse juge qu'une consultation obligatoire des acteurs concernés du côté de la demande s'impose lors de la sollicitation d'offres volontaires dans le cadre d'une demande de solidarité (art. 8 et 9). Elle souhaite que ces points figurent expressément dans l'ordonnance afin d'augmenter la sécurité juridique pour l'ensemble des parties prenantes.

L'Union suisse des arts et métiers (USAM) salue l'ordonnance et insiste sur l'importance des garanties d'État pour les demandes de mesures de solidarité volontaires. C'est là, selon elle, une condition importante pour s'assurer que Swissgas soit à même de garantir les financements intermédiaires vraisemblablement nécessaires dans des conditions aussi avantageuses que possible (art. 7, al. 1). L'USAM souligne en outre qu'il convient de veiller à ce que les fournisseurs ne profitent pas de la situation pour réaliser des bénéfices excessifs aux dépens de la clientèle, et à ce que les montants facturés se basent sur les coûts et soient conformes au principe de causalité.

L'Union des villes suisses (UVS) est favorable à l'ordonnance et demande une précision concernant les obligations de réduction de la consommation des clients protégés en Suisse en cas de demande de mesures de solidarité contraignantes. La manière dont ces obligations de réduction seraient définies n'est pas claire, pas plus que les modalités techniques de leur mise en œuvre, de leur contrôle et de leur application. L'UVS demande par ailleurs que les établissements de formation soient également considérés comme des clients protégés. Enfin, elle plaide pour que le Conseil fédéral soit astreint, le cas échéant, à prendre des dispositions visant à éviter que les coûts assumés par les clients protégés en cas de demande de solidarité deviennent insupportables.

2.4 Industrie gazière

Lors de la consultation, 4 entreprises énergétiques ont rendu un avis. Les retours sont tous positifs. FluxSwiss Sagl, Swissgas et Transitgas SA se joignent à l'avis de l'Association suisse de l'industrie gazière (ASIG), sans faire part de remarques supplémentaires.

Art. 1

L'ASIG estime qu'il est difficile de savoir clairement qui est désigné par le terme « exploitants du gazoduc de transit », à l'al. 2. Il devrait être évident que l'on parle de la conclusion d'accords avec les exploitants commerciaux du gazoduc de transit.

Swissgas et l'ASIG souhaitent compléter l'al. 3 pour y ajouter que les sous-traitants auxquels Swissgas confie l'accomplissement de tâches relevant du champ d'application de l'ordonnance sont également indemnisés. Swissgas réclame en outre que les coûts qui ne sont pas couverts par la Confédération soient comptabilisés dans la rémunération pour l'utilisation du réseau.

Art. 2

L'ASIG demande que les termes utilisés dans l'ordonnance soient identiques à ceux figurant dans l'accord et que l'on privilégie donc « clients » à « consommateurs ».

Art. 3

L'ASIG demande que l'OFAE procède au calcul des besoins en gaz en cas de demande de solidarité. Elle appelle par ailleurs à ce que Swissgas et les responsables de zone de bilan obtiennent l'accès au monitoring du gaz de la Confédération. L'association exige en outre qu'il soit précisé à l'al. 2 que l'industrie gazière ne peut pas et ne doit pas procéder à une analyse par catégorie de consommateurs des données relatives à la consommation qu'elle transmet au monitoring du gaz de la Confédération.

Art. 4 et 5

L'ASIG souhaite que, lors de la demande d'offres, les capacités de transport nécessaires soient déjà assurées avant que l'offre soit acceptée. Accepter une offre implique en effet de devoir la payer, indépendamment de savoir si on peut ou non en faire usage.

Art. 6

L'ASIG demande que les volumes de gaz livrés au titre de la solidarité selon le calcul du déficit d'offre de la Confédération soient répartis de manière très rigoureuse entre les zones de bilan. Si les volumes de gaz reçus sont inférieurs aux besoins, leur répartition entre les zones de bilan se ferait au prorata.

L'ASIG préconise en outre la suppression de l'al. 3, jugeant la disposition inutile. Si cet alinéa devait toutefois être maintenu, l'ASIG recommande de le formuler comme suit : « Les gestionnaires de réseau veillent à ce que le gaz puisse être transporté jusqu'aux clients protégés au titre de la solidarité. » Il lui semble en effet préférable de se référer aux gestionnaires de réseau en termes généraux.

EWB relève qu'il est impossible pour les gestionnaires de réseau de faire la différence entre clients protégés et clients non protégés en temps réel, raison pour laquelle ils ne pourraient pas garantir que les clients non protégés ne continuent pas à consommer du gaz.

Art. 7

L'ASIG plaide pour que la garantie d'État dont Swissgas bénéficie pour le paiement de ses engagements vis-à-vis de l'étranger soit à nouveau mentionnée à l'al. 1. Elle propose par ailleurs un complément à l'al. 2 permettant de définir la procédure de facturation aux clients finaux. Enfin, elle sollicite l'ajout d'un troisième alinéa, qui habiliterait Swissgas à répercuter les coûts occasionnés par la préparation et la mise en œuvre des mesures de solidarité sur les clients par le biais de la rémunération pour l'utilisation du réseau.

Art. 8

L'ASIG demande que l'al. 1 soit modifié et que ce ne soit plus Swissgas mais l'OFAE qui soit chargé d'examiner les demandes de mesures de solidarité, moyennant une consultation de Swissgas. Elle demande, en outre, que les systèmes électriques n'entrent pas en ligne de compte dans le cadre de cet examen.

Art. 9

L'ASIG souhaite, à la réception d'une demande de solidarité axée sur des mesures volontaires, que la commercialisation de capacités de transport suisses excédentaires par les exploitants commerciaux du gazoduc de transit soit suspendue jusqu'à la notification, par le pays demandeur, de l'étendue des capacités requises pour les offres acceptées.

L'ASIG demande que l'al. 1 soit formulé de telle manière que les consommateurs de gaz, pour des raisons de temps, ne soient plus associés à la décision de présenter une offre volontaire. Considérant que la Suisse n'a pas besoin de procédure d'autorisation séparée pour les mesures de solidarité volontaires, l'association propose de surcroît de réduire les dispositions en la matière aux al. 3 et 4.

Art. 10

L'ASIG demande qu'il soit expressément mentionné que les capacités de transport doivent [déjà] être réservées avant même que les offres soient soumises au délégué.

Art. 11

L'ASIG préconise que le terme « exploitants commerciaux du gazoduc de transit » soit substitué au terme « exploitants du gazoduc de transit » à l'al. 1, sans quoi la responsabilité ne serait pas clairement établie selon elle.

Art. 13

L'ASIG demande qu'une distinction soit faite entre les mesures de solidarité volontaires et les mesures de solidarité contraignantes. Elle fait de plus remarquer qu'il s'agirait de parler d'acteurs du marché et non de consommateurs, étant donné qu'outre les consommateurs, d'autres acteurs pourraient théoriquement être amenés à présenter une offre. Par ailleurs, les recettes générées par les mesures de solidarité ne devraient pas être reversées en fonction de la réduction de la consommation, mais en fonction des prix convenus pour les offres acceptées. Enfin, l'association souhaite que les éventuels excédents, déficits ou autres prétentions d'ordre financier soient pris en charge par la Confédération.

2.5 Autres organisations

Lors de la consultation, 4 autres organisations ont pris position sur le projet.

Auto-suisse, Energy Infrastructure Partners AG (EIP), le Groupement d'intérêts des industries intensives en consommation d'énergie (IGEB) et routesuisse sont d'accord avec les grandes lignes de l'ordonnance. Auto-suisse et routesuisse soutiennent l'avis de l'ASIG, tout en réclamant que les véhicules à gaz qui s'avèrent importants pour l'approvisionnement du pays soient également considérés comme des clients protégés. EIP souligne l'importance de garantir la disponibilité des capacités de transport avant de soumettre des offres. De plus, l'entreprise demande que les éventuelles indemnités pour des capacités déjà attribuées soient incluses dans les coûts de transport. L'IGEB plaide pour sa part en faveur d'une réglementation encore plus détaillée des indemnités.

Liste des participants à la consultation

Cantons

Appenzell Rhodes-Extérieures (AR)
Appenzell Rhodes-Intérieures (AI)
Argovie (AG)
Bâle-Campagne (BL)
Bâle-Ville (BS)
Berne (BE)
Glaris (GL)
Grisons (GR)
Lucerne (LU)
Neuchâtel (NE)
Nidwald (NW)
Obwald (OW)
Saint-Gall (SG)
Schaffhouse (SH)
Schwyz (SZ)
Soleure (SO)
Tessin (TI)
Thurgovie (TG)
Uri (UR)
Vaud (VD)
Zoug (ZG)
Zurich (ZH)

Partis politiques

Parti socialiste suisse (PSS)
Union démocratique du centre (UDC)

Associations faîtières

Association des communes suisses
Association suisse de l'industrie gazière (ASIG)
Auto-suisse
Economiesuisse
Routesuisse
Union des villes suisses (UVS)
Union suisse des arts et métiers (USAM)

Groupes d'intérêts

Groupement d'intérêts des industries intensives en consommation d'énergie (IGEB)

Entreprises énergétiques

Energie Wasser Bern AG
FluxSwiss Sagl
Swissgas SA
Transitgas SA

Autres organisations

Energy Infrastructure Partners AG (EIP)