



28 août 2024

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Accord entre l'Allemagne, la Suisse et l'Italie concernant
des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de
l'approvisionnement en gaz



Table des matières

| | | |
|-----------|--|----------|
| 1. | Introduction | 3 |
| 1.1. | Contexte | 3 |
| 1.2. | Déroulement et destinataires..... | 3 |
| 1.3. | Vue d'ensemble des participants à la consultation..... | 3 |
| 2. | Résultats de la procédure de consultation..... | 4 |
| 2.1. | Résumé des sujets clés..... | 4 |
| 2.1.1 | Réactions d'ordre général | 4 |
| 2.1.2 | Réactions sur l'accord trilatéral | 4 |
| 2.1.3 | Réactions sur les crédits d'engagement..... | 5 |
| 2.1.4 | Réactions sur la mise en œuvre | 5 |
| 3. | Liste des participants à la consultation | 6 |

1. Introduction

1.1. Contexte

L'accord entre l'Allemagne, la Suisse et l'Italie (accord trilatéral) concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz permet à la Suisse de demander aux deux autres États parties des livraisons au titre de la solidarité en vue de l'approvisionnement des clients protégés en Suisse, à condition que la pénurie grave soit déclarée et que toutes les mesures indigènes possibles aient préalablement été prises. En contrepartie, la solidarité de la Suisse peut, elle aussi, être sollicitée 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 cas de mesures de solidarité, la Confédération peut avoir des obligations financières. Celles-ci comprennent le prix du gaz et le coût de son transport, ainsi que d'éventuelles indemnités pour le préjudice subi du fait des mesures souveraines. Pour que la Confédération puisse fournir une garantie d'État ou procéder à des paiements, le cas échéant, des crédits d'engagement correspondants sont nécessaires. Les charges financières de la Confédération ne seraient toutefois que temporaires. En cas de livraisons au titre de la solidarité provenant de l'étranger, les coûts seraient répercutés sur les destinataires nationaux des livraisons de gaz. En cas de livraisons au titre de la solidarité vers l'étranger, les coûts des mesures de solidarité seraient facturés à l'autre partie contractante.

L'accord et les crédits d'engagement nécessaires à sa mise en œuvre doivent être soumis au Parlement pour approbation.

1.2. Déroulement et destinataires

Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) ont ouvert la procédure de consultation le 15 mai 2024. Elle a pris fin le 17 juin 2024. En vertu de l'article 7, alinéa 4, de la loi sur la consultation (RS 172.061), le délai de consultation a dû être raccourci par rapport au délai minimal de trois mois prévu par la loi. La raison en est l'importance et l'urgence de l'accord pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Cet accord doit pouvoir être appliqué en cas de besoin durant l'hiver 2025/2026. Pour cela, il est nécessaire qu'il soit ratifié et que les gestionnaires de réseau de transport des trois pays concluent un accord pour sa mise en œuvre. L'approbation de l'accord par le Parlement devant avoir lieu au préalable, l'adoption du message à l'attention du Parlement ne peut être reportée.

Les documents relatifs à la consultation et les avis peuvent être consultés à l'adresse www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2024 > DEFR.

1.3. Vue d'ensemble des participants à la consultation

Dans le cadre de la consultation, 37 avis et 3 renoncations écrites à prendre position (GL, SZ ainsi que l'Union patronale suisse) ont été reçus.

| Participants par catégorie | Prises de parole reçues |
|---|-------------------------|
| Cantons | 24 |
| Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale | 3 |
| Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national | 1 |
| Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national | 4 |
| Secteur gazier | 5 |

| | |
|--------------------------|-----------|
| Secteur de l'électricité | 1 |
| Industrie et services | 2 |
| Total | 40 |

2. Résultats de la procédure de consultation

Le présent rapport résume les avis exprimés sans prétendre à l'exhaustivité¹.

2.1. Résumé des sujets clés

2.1.1 Réactions d'ordre général

Tous les participants à la consultation se félicitent de l'accord de solidarité trilatéral ; aucun d'entre eux ne le rejette. Les crédits d'engagement nécessaires sont aussi largement approuvés. Plusieurs remarques des participants portent sur la mise en œuvre de l'accord, qui sera réglée séparément.

AI, BL, BS, BE, FR, GE, GR, NE, NW, OW, SH, SO, TI, VD, ZG ainsi que l'Union des villes suisses, le Centre, le PS, ProvisioGas et l'AES saluent la conclusion de l'accord sans se prononcer sur les crédits d'engagement. AG, AR, l'ASIG, Transitgas AG, Swissgas AG et Fluxswiss soutiennent explicitement aussi les crédits d'engagement.

SG et TG ainsi que l'UDC, economiesuisse, l'USAM, l'USS et Swissmem soutiennent également l'accord dans son principe, mais expriment certaines préoccupations (voir chapitres suivants). L'USS, economiesuisse et Swissmem approuvent les crédits d'engagement.

ZH salue les efforts déployés par le Conseil fédéral afin de maintenir l'approvisionnement en gaz des clients protégés en temps de crise et ne formule aucune remarque sur le projet. UR et VS n'ont pas de remarques particulières ; GL, SZ et l'Union patronale suisse renoncent à prendre position.

L'association Industrie suisse de la terre cuite soulève différents points qui, selon elle, doivent faire l'objet d'une évaluation critique et être pris en compte lors de la mise en œuvre, sans se positionner clairement pour ou contre l'accord ou les crédits d'engagement.

En attendant l'entrée en vigueur de l'accord sur l'électricité, l'AES est favorable à des conventions techniques dans le domaine de l'électricité, conclues avec les régions de capacité essentielles pour la stabilité du réseau électrique.

2.1.2 Réactions sur l'accord trilatéral

Pour AG, il est important que les mesures de solidarité ne soient appliquées qu'en tant qu'ultime recours et de manière échelonnée (d'abord des mesures volontaires, puis des mesures souveraines). ProvisioGas se félicite de la procédure en deux étapes, dans laquelle des mesures volontaires seront d'abord mises en œuvre.

ProvisioGas salue le fait que l'accord ajoute une dimension supplémentaire à l'approvisionnement en gaz des clients protégés. economiesuisse, l'USAM, Swissmem et l'association Industrie suisse de la terre cuite soulignent pour leur part que l'accord ne profite pas directement aux entreprises suisses, mais aux clients protégés. De plus, une demande de solidarité formulée par l'Allemagne ou l'Italie se ferait au détriment des entreprises suisses (p. ex. au moyen d'un contingentement). L'USS part du principe que le cercle des clients protégés doit être élargi et que cela se fera en conformité avec les dispositions de l'UE (règlement visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz).

¹ Conformément à l'article 8 de la loi sur la consultation (Lco ; RS 172.061), le remaniement du projet mis en consultation passe par la prise de connaissance de tous les avis exprimés, qui ont été pondérés et évalués.

economiesuisse, Swissmem et l'USAM font remarquer que l'accord montre la nécessité d'une réglementation du marché gaz en Suisse.

Pour l'association Industrie suisse de la terre cuite, une question reste en suspens : comment le Conseil fédéral garantira qu'en cas de prestations de solidarité entre l'Allemagne et l'Italie, les capacités du gazoduc de transit qui traverse la Suisse pour approvisionner les consommateurs non protégés ne seront pas affectées voire restreintes ?

NW se félicite du fait que la clause d'arbitrage inscrite dans l'accord n'attribue aucun rôle ni aucune compétence à la Cour de justice de l'UE ou au Tribunal fédéral suisse. economiesuisse et Swissmem estiment également que cette disposition est judicieuse. L'UDC salue le fait que les différends entre les parties contractantes puissent être réglés de manière définitive devant un tribunal d'arbitrage ad hoc et qu'il ne soit pas nécessaire de reprendre directement le droit européen. Elle considère toutefois que la composition quadripartite de ce tribunal pose problème (deux voix de membres déterminants de l'UE contre une voix d'un pays non membre de l'UE).

L'Union des villes suisses déplore que le rapport explicatif ne comporte aucune information sur les efforts attendus de la part des trois États parties. Des explications supplémentaires de la Confédération seraient les bienvenues dans le cadre des débats à venir.

TG fait remarquer que certaines communes du canton situées à proximité de la frontière et de l'Untersee achètent du gaz directement à l'Allemagne. Il estime que cet état de fait doit être pris en considération dans l'accord afin de garantir la sécurité d'approvisionnement régionale.

AG suggère de négocier également un accord de solidarité avec la France dans la mesure où, selon le Conseil fédéral, les traités bilatéraux existants ne contribueraient pas suffisamment à la solidarité dans l'approvisionnement en gaz. SH mentionne que des accords supplémentaires conclus avec la France et l'Autriche renforceraient encore la sécurité d'approvisionnement et réduiraient éventuellement les coûts en cas de pénurie. TG suggère d'examiner si un accord de solidarité pourrait également être conclu avec l'Autriche et la France.

economiesuisse, Swissmem, l'USAM et ProvisioGas font remarquer que l'accord garantit aussi l'accès aux installations de stockage à l'étranger et accroît ainsi la sécurité d'approvisionnement de la Suisse.

SG estime que des adaptations s'avèrent nécessaires afin que l'accord soit davantage conforme aux objectifs climatiques et au tournant énergétique. Il recommande notamment de limiter l'accord à cinq ans, avec la possibilité de le revoir et de l'adapter régulièrement. Sur le même sujet, l'Union des villes suisses souligne qu'il est indispensable de continuer à réduire la consommation de gaz afin de diminuer autant que possible la dépendance vis-à-vis des livraisons de gaz étrangères et d'atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. L'USS déclare que l'abandon du gaz naturel reste la meilleure mesure pour prévenir les crises.

2.1.3 Réactions sur les crédits d'engagement

TG suggère d'intégrer les engagements en résultant dans la planification financière à long terme de la Confédération, afin d'éviter les dépenses imprévues et les difficultés financières.

Concernant le capital-risque, l'UDC est d'avis qu'il faut couvrir efficacement les éventuelles créances envers Swissgas AG. Ainsi, des hypothèques légales devraient être constituées à la charge des bénéficiaires des garanties de l'État pour couvrir celles-ci et les crédits (de financement) ou d'autres garanties efficaces devraient être prévus.

2.1.4 Réactions sur la mise en œuvre²

En l'absence de base juridique permettant d'établir un responsable de la zone de marché indépendant de l'industrie gazière, AG et l'ASIG considèrent qu'il est judicieux de confier la mise en œuvre opérationnelle de l'accord à Swissgas AG. Celle-ci salue ce transfert de tâches opérationnelles prévu par le biais d'une ordonnance. Dans ce contexte, AG souligne que le secteur gazier devrait être

² Les ordonnances d'application ne font pas partie de ce projet et seront traitées dans des projets séparés.

étroitement associé à l'élaboration de l'ordonnance relative à l'accord et que les cantons devraient également être impliqués s'ils devaient se voir attribuer une fonction dans le cadre de l'accord. NW attire l'attention sur les défis que pose la mise en œuvre de l'accord de solidarité. Il recommande à la Confédération de faciliter des rencontres et des ateliers réguliers entre les acteurs concernés afin d'asseoir la collaboration et les échanges d'informations sur une base solide. La réaction de TG va dans le même sens : ce canton suggère que les autorités et acteurs compétents se préparent régulièrement à d'éventuels scénarios de crise et soient formés par l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE). De plus, la population et les entreprises concernées doivent être clairement informées du contenu et des mesures de l'accord. ProvisioGas fait remarquer que des processus et des responsabilités clairement définis sont nécessaires pour garantir une mise en œuvre correcte en situation de pénurie, lorsqu'il faut agir rapidement.

TG signale que le déroulement de la livraison au titre de la solidarité doit être transparent et contrôlé (p. ex. à l'aide d'un outil de monitoring).

NW et ProvisioGas trouvent positif que le principe de causalité s'applique à la répartition des coûts. Selon l'association Industrie suisse de la terre cuite, il est impératif d'éviter que les coûts liés au recours des mesures de solidarité ne soient, d'une quelconque manière, répercutés sur les consommateurs non protégés puisque ceux-ci n'ont pas profité de la solidarité. Il convient donc de s'assurer que les coûts soient intégralement supportés par les consommateurs protégés (principe de l'utilisateur-payeur). De même, dans l'optique de la nouvelle loi sur l'approvisionnement en gaz, il faut, selon l'association, veiller à ce que l'indemnité versée à Swissgas AG pour la mise en œuvre de l'accord de solidarité soit elle aussi imputée exclusivement aux consommateurs protégés. Cependant, l'Union des villes suisses souligne que certaines villes estiment difficile de répercuter les coûts sur les clients protégés, notamment sur les ménages. Si les coûts devaient s'avérer disproportionnés par rapport aux coûts habituels de l'approvisionnement en gaz, ces villes suggèrent que la Confédération en prenne en charge une partie. L'USS refuse quant à elle que l'ensemble des coûts soient supportés par les clients protégés et estime qu'ils devraient être pris en charge en grande partie dans le budget extraordinaire de la Confédération.

D'après l'association Industrie suisse de la terre cuite, les entreprises industrielles concernées par des mesures de solidarité souveraines ne devraient pas subir de préjudice économique. En cas de mesures souveraines, des indemnités devraient obligatoirement être versées et couvrir tous les coûts, y compris les capacités de production perdues et les coûts des potentiels dommages causés aux installations de production. En outre, les éventuelles émissions supplémentaires de CO₂ liées aux combustibles alternatifs devraient pouvoir être indiquées et prises en compte lors du contrôle de la réalisation des objectifs en matière de CO₂. L'association relève également qu'il n'est guère possible d'estimer de manière fiable les coûts d'éventuels dommages et pertes de production à court terme.

Pour des mesures de solidarité volontaires de la Suisse, la Confédération doit, selon l'association Industrie suisse de la terre cuite, mettre à disposition une plateforme adaptée (p. ex. une plateforme d'enchères). Les consommateurs de gaz qui ne sont pas protégés par la solidarité pourraient y proposer des contingents de gaz et les céder pour des livraisons de gaz à l'étranger.

L'ASIG demande que tous les coûts des gestionnaires de réseau de gaz liés à la mise en œuvre de l'accord soient considérés comme des coûts imputables lors de la détermination de la rémunération pour l'utilisation du réseau, ou qu'ils soient remboursés par la Confédération.

3. Liste des participants à la consultation

Cantons

Canton d'Argovie (AG)

Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (AR)

Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (AI)

Canton de Bâle-Campagne (BL)
Canton de Bâle-Ville (BS)
Canton de Berne (BE)
Canton de Fribourg (FR)
Canton de Genève (GE)
Canton de Glaris (GL)
Canton des Grisons (GR)
Canton de Neuchâtel (NE)
Canton de Nidwald (NW)
Canton d'Obwald (OW)
Canton de Schaffhouse (SH)
Canton de Schwyz (SZ)
Canton de Soleure (SO)
Canton de Saint-Gall (SG)
Canton du Tessin (TI)
Canton de Thurgovie (TG)
Canton d'Uri (UR)
Canton de Vaud (VD)
Canton du Valais (VS)
Canton de Zoug (ZG)
Canton de Zurich (ZH)

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Le Centre

Union démocratique du centre (UDC)

Parti socialiste suisse (PS)

Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Union des villes suisses

Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

economiesuisse

Union patronale suisse

Union suisse des arts et métiers (USAM)

Union syndicale suisse (USS)

Industrie du gaz et du pétrole

Fluxswiss

ProvisioGas

Swissgas AG

Transitgas AG

Association Suisse de l'Industrie Gazière (ASIG)

Secteur de l'électricité

Association des entreprises électriques suisses (AES)

Industrie et services

Swissmem

Industrie suisse de la terre cuite (association Industrie suisse de la terre cuite)

Total : 40