



Berne, le 18 août 2021

Projet d'ordonnance sur l'organisation du secteur gazier pour garantir l'approvisionnement économique du pays (OOSG)

Rapport explicatif

Table des matières

1. Contexte	2
2. But	2
3. Nécessité du transfert de tâches publiques à l'ASIG	2
4. Qualifications de l'ASIG	3
5. Précisions contextuelles concernant le projet	4
5.1. Création d'une nouvelle organisation d'intervention en cas de crise (OIC)	4
5.2. Tâches respectives de l'OIC et du domaine Énergie	6
6. Nécessité de mettre sur pied une OIC dans de brefs délais	6
7. Commentaires des articles	7
8. Conséquences	9
8.1. Conséquences pour la Confédération	9
8.2. Conséquences pour les cantons	9
8.3. Conséquences pour l'économie et la société	9

1. Contexte

En vertu de l'art. 60 de la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531), le Conseil fédéral peut confier à des organisations du secteur gazier des tâches publiques telles que des observations de marché ou certaines activités d'exécution liées aux préparatifs et aux mesures d'intervention de l'Approvisionnement économique du pays (AEP), sous réserve de apporter une preuve suffisante de la nécessité de préparer des mesures de gestion réglementée du gaz en amont d'une pénurie et le besoin impératif de confier ces travaux à une organisation du secteur gazier. Autrement dit, il faut que le domaine Énergie de l'AEP soit dans l'impossibilité de remplir seul ces tâches et soit dès lors contraint de recourir à une organisation de la branche.

2. But

Le but de l'ordonnance sur l'organisation du secteur gazier pour garantir l'approvisionnement économique du pays est de confier à l'Association suisse de l'industrie gazière (ASIG) certaines tâches publiques liées à la préparation de mesures de l'AEP en cas de pénurie grave de gaz résultant de perturbations de marché.

3. Nécessité du transfert de tâches publiques à l'ASIG

Le domaine Énergie de l'AEP n'est pas en mesure de faire seul les préparatifs nécessaires en vue d'assurer l'approvisionnement économique du pays lors d'une pénurie grave de gaz, déclarée ou imminente, pour les raisons suivantes :

La préparation et l'exécution des mesures de gestion réglementée dans le secteur gazier requièrent un organe de coordination disposant d'une implantation régionale. Or le grand nombre d'acteurs impliqués ne permet pas au domaine Énergie (section Gaz) d'être représentatif de la diversité régionale. Cette situation s'explique par l'évolution de l'industrie gazière suisse : il n'y a plus d'acteur central sur le marché, comme c'était le cas lorsque la société Swissgas absorbait 80 % des importations.

Actuellement, le domaine Énergie ne dispose pas d'un accès libre et suffisant aux données des groupes impliqués dans l'approvisionnement en gaz du pays. En effet, les divers protagonistes du marché refusent de communiquer leurs données, par crainte que celles-ci puissent être utilisées à d'autres fins économiques. Il serait certes possible d'exiger la transmission de ces données à l'AEP en invoquant l'art. 64 LAP, mais cela impliquerait une procédure administrative, voire judiciaire chronophage, pour laquelle le temps manque. Or les données relatives à la consommation doivent être disponibles en temps réel pour permettre la mise en place d'une gestion réglementée des installations bicom bustibles. Dans le cas contraire, le potentiel de réduction de la consommation ne peut pas être déterminé, compromettant ainsi l'efficacité d'une telle mesure.

Les rôles au sein du secteur gazier se sont d'ores et déjà diversifiés suite à l'ouverture du marché promue par la Commission de la concurrence¹, et la tendance se poursuivra avec la nouvelle loi sur l'approvisionnement en gaz (LApGaz). Cela se traduit également par une complexification des profils des acteurs et des processus dans l'industrie gazière, notamment avec l'arrivée sur le marché d'un nombre croissant de fournisseurs sans infrastructure propre, comme c'est le cas dans le secteur électrique. Cette diversification des acteurs et de leurs rôles doit donc être prise en compte dans les préparatifs nécessaires à la gestion d'une pénurie de gaz. Entretenir un contact régulier avec l'ensemble des acteurs demanderait au domaine Énergie un travail disproportionné, alors même que la préparation de l'exécution des mesures de gestion réglementée exige l'intégration du plus grand nombre possible d'acteurs concernés. L'implication de l'ASIG, avec la reprise de certaines tâches du domaine Énergie, est jugée donc nécessaire. À l'image de ce qui se pratique déjà dans le secteur électrique, une telle délégation permettrait de tirer parti des structures déjà existantes au sein de la branche en évitant à l'AEP de devoir créer une nouvelle structure parallèle au sein de l'administration fédérale. Pour la Confédération, ce projet offre donc une solution plus économique et néanmoins efficace.

4. Qualifications de l'ASIG

En tant qu'organisation faîtière de l'industrie gazière, l'ASIG se prête à la préparation des mesures de l'AEP pour les raisons suivantes :

- La mise en œuvre des mesures de gestion réglementée implique que les acteurs concernés aient été préalablement formés aux tâches à exécuter en cas de pénurie. Or l'ASIG est déjà chargée d'élaborer des documents de formation et d'organiser des cours portant sur les tâches de l'ASIG pour l'ensemble de ses membres.
- L'organisation compte parmi ses membres quelque 90 entreprises d'approvisionnement en gaz et tous les grands importateurs de gaz (soit six au total), couvrant ainsi la quasi-totalité de l'exploitation du réseau gazier suisse, des points d'entrée à la frontière jusqu'aux clients finaux, avec 95 % du volume total des importations. L'ASIG représente ainsi une large majorité des acteurs du marché et dispose de l'implantation régionale nécessaire.
- En sa qualité d'Association suisse de l'industrie gazière, l'ASIG jouit par ailleurs de la confiance de ses membres, ce qui présente un avantage pour la collecte des données nécessaires pour la mise en place des mesures de gestion réglementée auprès des entreprises du secteur.

¹ Lien : [La COMCO ouvre le marché du gaz en Suisse centrale.](#)

Hormis l'ASIG, il n'existe donc pas d'autre candidat qui soit à même d'assurer la préparation des mesures de l'AEP. Conformément à l'art. 15b de la loi sur les subventions (LSu ; RS 616.1) qui, en tant que *lex specialis*, prime la loi fédérale sur les marchés publics (LMP ; RS 172.056.1), « la procédure de sélection applicable lorsque plusieurs bénéficiaires potentiels sont candidats à la délégation d'une tâche de la Confédération [...] est régie [...] par les dispositions de la LMP [...] ». Étant donné qu'il n'y a, en l'espèce, qu'un seul bénéficiaire potentiel, la LMP ne s'applique pas.

5. Précisions contextuelles concernant le projet

5.1. Création d'une nouvelle organisation d'intervention en cas de crise (OIC)

Afin de permettre l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées en vertu de l'OOSG, l'ASIG crée sur une base volontaire une organisation interne d'intervention en cas de crise (OIC), à laquelle les entreprises qui ne comptent pas parmi ses membres peuvent se subordonner volontairement.

La structure organisationnelle suivante est prévue :

- Création de deux groupes techniques (groupe technique 1 : gestion de la demande ; groupe technique 2 : gestion de l'offre), et d'une cellule d'appui rattachée à l'ASIG.
- Création d'un comité de direction (GT ASIG OIC), composé des directions de chaque groupe technique ainsi que de la cellule d'appui (OIC CA ; équivalent du secrétariat de l'OSTRAL dans le secteur de l'électricité).

Les deux groupes techniques s'organisent de manière indépendante, mais sont subordonnés au comité de direction du point de vue administratif et soutenus par l'ASIG, respectivement la cellule d'appui de l'OIC en termes de ressources. Chacun des deux groupes compte au maximum six personnes.

Le groupe technique 1 (gestion de la demande) se compose d'experts techniques en réseaux et en distribution. Il prépare les bases de données (à l'aide d'un système de monitoring) indispensable à la gestion de la demande et les instruments nécessaires à l'exécution d'une telle mesure (formulaires, processus), notamment au moyen des dispositions suivantes :

- examen du potentiel de commutation des installations bicom bustibles ;
- définition des contingentements ;
- analyse de l'efficacité des appels à réduire la consommation ;
- information aux clients équipés d'une installation bicom bustible ;

- commutation des installations bicom bustibles auprès des clients concernés ;
- information aux clients équipés d'une installation monocombustible (contingemment et appels à réduire la consommation).

Le groupe technique 2 (gestion de l'offre) se compose d'experts en importation, en achat et en réseaux suprarégionaux et régionaux. Il prépare les bases de données (via monitoring) indispensables à une gestion de l'offre et les instruments nécessaires à l'exécution d'une telle mesure (formulaires, processus), notamment au moyen des dispositions suivantes :

- analyse du potentiel de déviation en fonction des perturbations impactant le réseau d'alimentation en gaz ;
- collaboration technique en cas de déviation/modification des capacités réservées ;
- élaboration de procédures types et définition des interfaces entre les acteurs concernés.

Le comité de direction (GT ASIG OIC) est le principal interlocuteur en cas de sollicitations émanant de l'extérieur (presse, public) ou des instances administratives (OFAE, OFEN). Il sert d'intermédiaire dans la communication avec les groupes techniques, est informé de l'avancement de leurs travaux et peut répondre aux questions. Il coordonne les tâches administratives (listes de membres, invitations aux séances, etc.). La cellule d'appui soutient l'OIC dans l'élaboration et l'actualisation de la documentation relative à la mise en œuvre des différentes mesures de gestion réglementée et à la formation ad hoc. De plus, il rédige des instructions de portée générale concernant le système de monitoring, la communication, les formulaires et les procédures. Il prépare et révise les travaux des groupes spécialisés, et répertorie les mesures des groupes spécialisés en fonction de leur impact global. En cas de crise, la cellule d'appui prépare les éléments permettant d'évaluer la situation sur la base des informations fournies par les groupes techniques et les soumet au comité de direction. Ce dernier est en contact avec la section Gaz de l'AEP, dont il transmet l'évaluation finale de l'approvisionnement au responsable du domaine Énergie ainsi qu'au secrétariat du domaine Énergie de l'OFAE.

En tant qu'organisation des milieux économiques appelée à prêter son concours, l'ASIG est placée sous la supervision du responsable du domaine Énergie, à l'instar du comité de direction GT ASIG OIC.

5.2. Tâches respectives de l'OIC et du domaine Énergie

ASIG (OIC)	Domaine Énergie de l'AEP
Tâches en phase préventive • Prépare l'exécution des mesures de l'AEP selon les instructions du domaine Énergie, notamment en : • mettant au point la documentation de mise en œuvre ; • collectant les données nécessaires à la mise en place d'une gestion réglementée ; • formant les acteurs impliqués dans l'exécution des mesures ; • tenant à jour une liste des coordonnées des personnes et entreprises directement impliquées en cas de gestion réglementée. • Assure l'échange d'informations entre les entreprises d'approvisionnement en gaz et l'AEP ; • Fournit aux entreprises d'approvisionnement en gaz le matériel de communication destiné aux clients finaux visés par une mesure de gestion réglementée.	Tâches en phase préventive • Surveille la situation en matière d'approvisionnement ; • Met au point et actualise, au besoin, les mesures de gestion réglementée et les documents de base qui s'y rapportent ; • Donne à l'OIC le mandat de préparer et rédiger la documentation de mise en œuvre ; • Approuve la documentation de mise en œuvre rédigée par l'OIC ; • Vérifie périodiquement l'adéquation des mesures de gestion réglementée dans le domaine du gaz.

6. Nécessité de mettre sur pied une OIC dans de brefs délais

La création d'une cellule d'appui rattachée à l'ASIG est requise afin d'assister la nouvelle organisation d'intervention en cas de crise (OIC) sur les plans technique, organisationnel et administratif, dans le cadre de la délégation des préparatifs à l'ASIG. La cellule d'appui implique des coûts supplémentaires (un équivalent plein temps), qui ne peuvent pour l'instant pas être assumés uniquement par l'ASIG.

Sur le modèle de la loi sur l'approvisionnement en électricité, l'avant-projet de loi sur l'approvisionnement en gaz mis en consultation (art. 20 AP LApGaz)² prévoit que les entreprises et organisations de l'économie gazière auront à l'avenir la possibilité de faire valoir les frais induits par les mesures de l'AEP comme des coûts du réseau de transport imputables. Ces derniers pourront aussi inclure les coûts

² https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6019/75/cons_1

d'exploitation, la condition étant que la préparation de telles mesures soit nécessaire. La base légale permettant de répercuter à l'avenir les coûts liés à la cellule d'appui de l'OIC sur le prix du gaz doit ainsi être créée dans le cadre de la nouvelle LApGaz. Celle-ci devrait cependant entrer en vigueur au plus tôt en 2025.

Les mesures de gestion réglementée du gaz ne sont à ce jour pas pleinement opérationnelles, ce qui s'explique entre autres par le changement structurel dont la branche a fait l'objet ces dernières années. De plus, certaines tendances, comme la diminution de la part d'installations bicom bustibles depuis plusieurs années, peuvent difficilement être enrayerées et limitent de plus en plus l'efficacité des mesures en place. D'où la nécessité, sur le plan de la politique de l'approvisionnement, d'agir au plus vite et de ne pas attendre 2025, avec l'entrée en vigueur prévue de la LApGaz.

La prise en charge par la Confédération des frais liés à la cellule d'appui de l'OIC placée sous la direction de l'ASIG devrait être réglée dans la nouvelle OOSG. La somme demandée, qui avoisine 200 000 francs par année, est similaire au montant prévu pour le secrétariat de l'OSTRAL rattaché à l'AES³. Il s'agit d'une solution transitoire limitée à quelques années, étant donné que l'entrée en vigueur de la LApGaz permettra de créer une base légale permettant de faire valoir ces frais comme des coûts de réseau imputables, qui, partant, pourront être répercutés sur les consommateurs.

7. Commentaires des articles

Art. 1

Le principal objectif de l'OOSG est de confier à l'ASIG certaines tâches publiques visant à la préparation de mesures de l'Approvisionnement économique du pays (AEP) nécessaires en cas de pénurie grave de gaz résultant de perturbations de marché. À cette fin, le domaine Énergie donne des instructions à l'ASIG.

Lors de l'entrée en vigueur de la LApGaz, la position du responsable de la zone de marché et de la Commission de l'énergie (aujourd'hui Commission fédérale de l'électricité) sera mentionnée explicitement à l'art. 1.

Art. 2 et 3

L'ASIG est par ailleurs chargée du développement et de l'exploitation d'un système de monitoring afin de fournir à l'AEP des données actuelles sur la situation en matière d'approvisionnement. Ce système doit aussi permettre d'évaluer et d'anticiper les évolutions sur le marché du gaz qui sont importantes du point de

³ Association des entreprises électriques suisses

vue de l'approvisionnement. Le monitoring comprend notamment la collecte de données agrégées sur la consommation de gaz annuelle par secteur et par type d'utilisation. Lors d'une pénurie déclarée ou imminente, l'ASIG détermine en outre le potentiel de commutation des installations bicom bustibles. Ces deux informations sont nécessaires à la mise en œuvre d'un contingentement efficace en cas de gestion réglementée. Les données sont collectées par l'ASIG uniquement sous forme agrégée ; elles ne contiennent pas de données personnelles sensibles et ne permettent pas d'identifier des consommateurs de gaz précis. Toute transmission d'informations sensibles (notamment sur l'offre et la demande) par le biais du système de monitoring, à destination des acteurs économiques ou entre eux, est exclue.

Le traitement des données est régi par la législation en vigueur sur la protection des données.

Lors de l'entrée en vigueur de la LApGaz, il s'agira d'examiner dans quelle mesure des tâches de monitoring pourront être transférées au responsable de la zone de marché.

Art. 4

Le domaine Énergie donne à l'ASIG des directives portant sur les préparatifs concrets de l'AEP à effectuer pour sécuriser l'approvisionnement en gaz ainsi que sur les exigences applicables au système de monitoring, que ce soit sur le plan du contenu ou du point de vue technique.

Les membres du domaine Énergie sont tenus de garder le secret sur les préparatifs et l'observation de la situation en matière d'approvisionnement en gaz, de même que sur les informations qui y sont liées (art. 63 LAP). Ils ne peuvent utiliser ces informations que pour servir les intérêts de l'Approvisionnement économique du pays.

Art. 5 à 7

Enfin, les présents articles régissent la collaboration entre les principales instances permettant d'assurer l'approvisionnement du pays en gaz lors de pénuries graves. L'implication des cantons, en particulier, s'avère cruciale, en raison de la structure hétérogène ou régionale du marché suisse du gaz. La formulation « autres autorités compétentes » a été choisie afin que les futurs rôles du responsable de la zone de marché et de la Commission de l'énergie puissent être pris en considération.

Le DEFR fixe l'indemnisation des dépenses de l'ASIG dans la limite des moyens financiers alloués.

L'exécution de l'ordonnance incombe au domaine Énergie.

8. Conséquences

8.1. Conséquences pour la Confédération

La charge administrative de la Confédération ainsi que les frais de personnel restent dans le même ordre de grandeur qu'à l'heure actuelle.

La charge financière qui incombera à l'ASIG est estimée à 200 000 francs par année, soit un montant similaire à celui prévu pour le secrétariat de l'OSTRAL rattaché à l'AES. Les moyens nécessaires ne sont pas inscrits au budget de l'OFAE ; par conséquent, la mise en œuvre de l'ordonnance (prévue à l'été 2022) occasionnera des dépenses supplémentaires à la charge de la Confédération. Ce financement par la Confédération est uniquement provisoire. La révision en cours de la LApEI aura pour effet de créer une base légale permettant de faire valoir ces frais comme des coûts de réseau imputables, qui, sous la surveillance du régulateur, pourront être répercutés sur les consommateurs. L'OOSG fera ensuite l'objet d'une révision.

8.2. Conséquences pour les cantons

Du fait de la structure hétérogène ou régionale du marché suisse du gaz, les cantons seront associés de manière ciblée aux travaux de l'OIC placée sous la conduite de l'ASIG.

8.3. Conséquences pour l'économie et la société

La création d'une organisation d'intervention en cas de crise dans le secteur gazier permettra d'améliorer nettement la résilience dans ce domaine, avec des retombées positives pour l'économie et la société dans leur ensemble.