

Monsieur le Conseiller fédéral
Albert Rösti
Chef du DETEC
Palais fédéral Nord
3003 Berne

Par courrier électronique :
gasvg@bfe.admin.ch

Paudex, le 16 décembre 2025

Procédure de consultation : projet de loi fédérale relative à l'approvisionnement en gaz (LApGaz)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre organisation a examiné avec intérêt l'objet cité en titre, mis en consultation par vos soins. Par la présente, nous souhaitons vous faire part de notre position.

Contexte

Jusqu'à présent, la Suisse n'a pas mis en œuvre de loi spécifique régulant le marché du gaz — à la différence notable de l'électricité qui bénéficie d'un cadre législatif très développé. Par conséquent, le secteur du gaz est aujourd'hui régi de façon fragmentaire et décentralisée. D'après le Conseil fédéral, cette situation a fait son temps. En effet, elle pourrait entraîner des lacunes en matière de sécurité d'approvisionnement, de transparence, d'accès au réseau et de coordination. En effet, selon plusieurs analystes, la guerre en Ukraine (2022-) et les bouleversements sur les marchés énergétiques européens ont souligné la vulnérabilité de l'approvisionnement suisse en gaz et la nécessité de créer un cadre législatif unifié qui permette la prise de mesures rapides pour prévenir et maîtriser des situations impondérables, dont celles liées aux pénuries.

Le projet LApGaz mis en consultation vise à combler ce vide juridique, en établissant un cadre clair et complet pour réglementer l'ensemble de la filière gaz — distribution, transport, accès, stockage. Il s'agit aussi de garantir un approvisionnement fiable, transparent et compatible avec les exigences de marché et de concurrence.

Principales dispositions proposées

– Accès au marché et liberté de choix

Grâce à cette nouvelle loi, tous les consommateurs finaux pourront librement choisir leur fournisseur de gaz y compris les petits consommateurs (< 100 MWh de consommation par an). Les consommateurs fournis par un tiers devront être équipés d'un système de mesure communicant (avec lecture à distance). Les consommateurs auront également la liberté de choix du prestataire de mesure. Ainsi, les coûts liés à ces systèmes seront facturés individuellement. Une nouvelle autorité de régulation, la future Commission fédérale de l'énergie (EnCom), surveillera les tarifs et les rémunérations pour l'utilisation du réseau.

– Régulation du réseau & du monopole naturel

Le réseau de gaz, en tant que monopole naturel, sera soumis à régulation unique. Dans ce domaine, l'EnCom exercera également une surveillance.

Pour l'accès au réseau : la loi prévoit un modèle de type «entrée-sortie» usuel dans l'UE. Pour acheminer du gaz dans l'ensemble de la zone de marché, il ne faudra plus qu'un contrat pour l'injection (au point d'entrée) et un contrat pour le soutirage (au point de sortie) sans devoir définir un itinéraire concret.

La loi prévoit aussi la création d'un responsable de la zone de marché indépendant, chargé de coordonner l'équilibrage et l'attribution des capacités de transport pour l'ensemble de la Suisse.

– Sécurité d'approvisionnement et stockage

Tous les opérateurs mettant du gaz naturel en circulation devront acquérir et stocker des quantités de gaz dans des infrastructures de stockage — selon des proportions fixées chaque année par l'autorité de régulation — pour garantir la sécurité d'approvisionnement.

Les coûts liés à ces mesures (stockage d'hiver, sécurité, régulation) pourront légalement être répercutés sur les consommateurs finaux.

– Harmonisation et compatibilité internationale

Le projet vise à rapprocher la législation suisse du cadre réglementaire actuellement en place dans l'Union européenne (UE), pour faciliter les importations, les échanges et la coordination en cas de crise transfrontalière.

Ce rapprochement, qu'on pourrait qualifier d'«approximation législative», inclut l'adaptation des règles en vue de la solidarité énergétique, de la compatibilité réseau et d'un avenir énergétique intégrant biométhane et hydrogène.

– Justification générale

Selon le Conseil fédéral, le gaz reste un composant important de l'approvisionnement énergétique suisse — même si la consommation devrait diminuer d'environ 30% d'ici 2050 (passant de ~32 TWh en 2015 à ~23 TWh). En outre, le cadre réglementaire actuel est jugé insuffisant : absence de superviseur stable, incertitudes juridiques pour les consommateurs et fournisseurs, difficulté d'organiser le réseau et le stockage en cas de crise. L'instabilité récente du marché européen (guerre, réduction des flux, volatilité) a montré que la Suisse doit disposer d'un cadre clair, robuste et prévisible, tant pour la gestion normale que pour les situations de crise.

Dans les décennies à venir, le gaz fossile sera progressivement remplacé par des énergies renouvelables dans le secteur de la production de chaleur. La LAPGaz vise aussi à accompagner cette transition en prévoyant la possibilité d'amortissements extraordinaires via les tarifs d'utilisation du réseau en cas de désaffectation anticipée et de démantèlement d'un réseau de gaz. Enfin, les gestionnaires de réseau seront tenus d'établir des plans de développement du réseau en anticipant la désaffectation de réseaux de gaz existants.

– Effets attendus par les autorités

Cette loi doit fournir un cadre légal stable et transparent pour l'accès au gaz, renforçant la confiance des consommateurs et des fournisseurs. Elle doit permettre la liberté de choix du fournisseur et de la mesure, ce qui devrait accroître la concurrence et être favorable aux consommateurs. La loi doit aussi garantir la sécurité d'approvisionnement, même en cas de crise, par le biais de stockages obligatoires et d'une régulation centralisée, ce qui devrait suffire à faire face à une crise du type de celle vécue en 2022-23. Elle doit adapter la Suisse aux standards européens, ce qui facilitera les importations, la coopération transfrontalière et l'intégration progressive de gaz «durables» (biométhane, hydrogène).

Toutefois, la mise en œuvre impliquera aussi des coûts supplémentaires — pour le réseau, le stockage, le déploiement de compteurs communicants — que les fournisseurs pourront répercuter sur les consommateurs — ce qui pourrait impacter les prix. En d'autres termes, l'effet sur les prix finaux payés par les consommateurs reste ambigu.

Evaluation critique

– Responsable de la zone de marché (RZM)

Le mécanisme envisagé pour le RZM aura la charge de :

- la commercialisation des capacités (mise aux enchères),
- la perception des rémunérations pour l'utilisation des capacités de transport,
- la rétribution des sociétés de transports pour la mise à disposition de leur réseau respectif,
- la gestion des bilans,
- l'équilibrage,
- la gestion de l'énergie de réglage ainsi que des congestions.

Le RZM couvrira ses coûts par la rémunération pour l'utilisation des réseaux de transport et les recettes générées par la gestion de l'équilibrage et de l'énergie de réglage. Il est à relever que l'entité RZM devra être créée au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, sous forme de société anonyme – avec approbation des statuts par le Conseil fédéral – mais qu'elle sera sans but lucratif. Force est de constater que les exigences fixées pour la création de cette entité sont très restrictives. Il est notamment demandé une séparation complète sur les plans technique, financier et du personnel (conseil d'administration, direction et autres collaborateurs); par ailleurs, les sociétés de transport (Transitgas, Swissgas, Gaznat, Unigaz, Ganeos, GVM, EGZ, AIL) devront capitaliser cette société, au prorata de la valeur de leurs actifs respectifs, mais sans avoir un siège à son Conseil d'administration, les privant ainsi de la possibilité de pouvoir orienter la stratégie de la société et son organisation. Ces exigences ne peuvent être acceptées sous cette forme. Elles vont bien au-delà de celles demandées pour le marché de l'électricité en Suisse (Swissgrid), voire au niveau européen pour le domaine du gaz (par ex. NaTran).

D'autre part, il apparaît que les coûts pour la mise en place du RZM et de son exploitation seront potentiellement élevés. Nous parlons ici des coûts de capitalisation, acquisition des compétences et création d'un dispatching dédié au RZM. Une intégration dans une structure déjà existante de l'industrie gazière permettrait *a contrario* de s'appuyer sur une organisation et des compétences établies et reconnues, de dégager des synergies, tout en assurant son indépendance, en particulier en ce qui concerne la composition de l'organe de surveillance et le personnel opérationnel.

– Intégration de la Transitgas dans la zone de marché

Dans le projet de loi, il est prévu d'intégrer complètement la conduite Transitgas (capacités de transport) dans la zone de marché. Cette artère met essentiellement à disposition du marché des capacités pour le transit (à raison de 88-90%, le solde de 10-12% étant utilisé pour le marché indigène). De notre point de vue, il est indispensable que le transit ne soit pas intégré dans la zone de marché suisse pour les motifs suivants :

- Le marché des capacités de transit est très spécifique et doit être régi sur des bases différentes de celles du marché intérieur. En effet, ce dernier se trouve en concurrence avec d'autres voies d'approvisionnement pour l'Italie, notamment avec le gazoduc Trans Austria Gas (TAG) traversant l'Autriche en direction de l'Italie.
- L'intégration complète des capacités de transit dans la zone de marché suisse comporte un risque important : celui de faire assumer les risques financiers au marché suisse en cas d'absence de vente des capacités de transit, comme cela est actuellement le cas avec le TAG intégré au marché autrichien. Ceci pourrait alors avoir des répercussions directes et importantes sur les tarifs de transport des clients suisses. En l'état, nous considérons que ce risque est trop important.

Au vu de ce qui précède, et dans le but de protéger les clients suisses de conséquences potentiellement néfastes, il est important de rappeler à la Confédération ce qui avait déjà été évoqué il y a quelques années, lors de la 1^{ère} consultation du projet de LApGaz, à savoir que les capacités de transit destinées au marché international doivent être exclues de la zone de marché suisse.

– Ouverture du marché

Si le gaz demeure aujourd'hui une ressource vitale pour certaines entreprises suisses et vaudoises, il faut relever que ce marché est d'ores et déjà libéralisé pour les grands consommateurs et voué à l'être pour tous, compte tenu de la décision de juin 2020 de la Commission de la concurrence d'ouvrir le marché du gaz en Suisse centrale (en raison de ce que la COMCO considérait comme un abus de position dominante de deux gestionnaires de réseaux gaziers).

Le projet de loi prévoit effectivement une ouverture complète du marché. Cela dit, les clients demandant un accès au marché libéralisé devront au préalable se munir d'un équipement de mesure avec télé-relevé des données. La fourniture et la mise en place d'un tel équipement sera au libre choix du client, ce qui revient dans les faits à une libéralisation des dispositifs de mesure et de télé-relevés.

Alors qu'en Suisse les dispositifs de comptage de l'énergie électrique sont exclusivement du ressort des exploitants des réseaux (marché de la mesure non libéralisé), il est difficile de comprendre les exigences du législateur dans ce domaine. S'agissant des dispositifs de comptage sur les réseaux haute pression (env. 60 bar), la mise en place de tels équipements de mesure dans une ligne de comptage nécessite des compétences spécifiques, notamment du fait des risques liés à l'énergie transportée. La preuve en est que ces opérations sont soumises aux directives de l'inspection fédérale des pipelines (IFP). La question de la responsabilité a été complètement écartée dans le projet de loi, alors qu'actuellement des autorisations d'exploiter sont délivrées aux seuls exploitants des réseaux pour les postes équipés de tels équipements de comptage. La libéralisation de la mesure doit donc être contestée.

– Gaz renouvelables

A ce stade, le projet de loi ne prévoit pas la possibilité pour le Conseil fédéral d'imposer une part de gaz renouvelable dans le mix distribué aux clients suisses, comme c'est le cas dans d'autres pays européens. Le Conseil fédéral se prive donc de la possibilité de promouvoir le passage aux gaz renouvelables, option qui pourrait être mise en œuvre avec plus de volontarisme, si l'on tient compte des objectifs de décarbonation de la Confédération.

D'autres part, sans cette disposition, on peut craindre que de nombreux fournisseurs abandonneront l'achat de garantie d'origine européenne, les coûts supplémentaires rendant leur approvisionnement non-compétitif face à une concurrence proposant du gaz 100% fossile. En 2024, 12% du gaz distribué en Suisse était produit en Suisse (biométhane, 529 GWh) ou importé sous forme de garanties d'origine (3'222 GWh). Il en va de même des efforts de décarbonation volontaire de certains fournisseurs dont les contrats et projets correspondants en Suisse seront très probablement abandonnés sans cette obligation. Il s'agit non seulement d'avancer dans la décarbonation du gaz distribué mais aussi de maintenir les acquis.

– Principe de subsidiarité

Alors que le premier projet de loi de 2020 reposait grandement sur le principe de subsidiarité, ce deuxième projet se concentre presque exclusivement sur des mécanismes de régulation, notamment via la nouvelle EnCom et le Conseil fédéral, au détriment des membres de la branche gazière, lesquels gèrent avec succès l'approvisionnement en gaz depuis plusieurs décennies (y compris lors des crises dont celle de 2022-23). D'autre part, nous souhaitons rappeler que la subsidiarité occupe une place centrale et prépondérante dans la loi sur l'approvisionnement en électricité en Suisse.

Au vu de ce qui précède, il paraît important de relever que la mise en place d'une telle loi doit s'appuyer impérativement sur le savoir-faire et les compétences de la branche. Nous rejetterons tout autre approche.

– Efficience globale du nouveau modèle de marché

Avec les dispositions prévues dans le projet de loi, le nouveau modèle de marché entraînera une hausse des coûts de transport en Suisse : coûts de mise en œuvre du nouveau RZM et de son exploitation (notamment dispatching 24h/24), coûts de l'énergie de réglage par la mise

en place d'un système d'équilibrage journalier, sans oublier les coûts potentiels liés aux risques d'une intégration des capacités de transit dans la zone de marché suisse.

L'absence du principe de subsidiarité évoquée ci-dessus, engendrera des coûts conséquents pour le développement de nouvelles compétences auprès de l'EnCom et de la Confédération, alors que la branche possède le savoir-faire et les ressources nécessaires au développement d'un modèle de marché efficient et compétitif.

En définitive, tous ces nouveaux coûts se reporteront sur les clients notamment industriels, en compétition sur un marché mondial déjà très tendu. Il est difficile d'évaluer ces coûts au regard des bénéfices attendus pour l'ouverture du marché pour les petits consommateurs mais il nous paraît tout à fait possible qu'ils soient de nature à effacer ces gains. Au final, il n'est donc pas certain que cette nouvelle loi présente un meilleur point d'équilibre que celui actuel pour l'ensemble des parties.

– Cybersécurité

L'article 15 du projet, consacré à la protection contre les cybermenaces, soulève plusieurs questions sur lesquelles il nous semble important de revenir. L'alinéa 1 vise à renforcer l'harmonisation du cadre de protection actuel, ce qui apparaît comme nécessaire dans un contexte où les systèmes sont fortement interconnectés et où la sécurité doit rester assurée en toutes circonstances. Toutefois, nous relevons que l'alinéa 2 prévoit un niveau d'exigence moindre pour les petites installations. Il nous apparaît qu'une telle exception pourrait fragiliser l'ensemble du dispositif. En effet, dans des situations critiques, chaque installation de production ou de stockage peut s'avérer essentielle pour garantir l'approvisionnement. Réduire les exigences de sécurité comporte donc un risque qui mérite d'être examiné avec la lucidité qu'exige la situation géopolitique actuelle.

Conclusions

Pour les raisons évoquées ci-dessus, et après une pesée d'intérêt complète, le Centre Patronal rejette la LApGaz. Dans la mesure du possible, il suggère que cette loi soit fractionnée et que chacun de ces domaines soit couvert par des actes législatifs plus restreints dans leur champ d'application. En priorité, il lui apparaît important de procéder à l'ouverture du marché pour les petits consommateurs (en tenant compte des critiques exposées ci-dessus).

Nous regrettons de devoir donc rejeter votre proposition de loi et restons naturellement à votre disposition pour tout complément d'information.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal

Cenni Najy