



Commentaire du projet d'ordonnance sur le contingentement du gaz

1. Contexte

Le contingentement du gaz est une mesure d'intervention fondée sur la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531). Il vise à remédier à la pénurie grave de gaz naturel causée par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, qui touche l'ensemble de l'Europe de l'Ouest et impacte aussi directement la Suisse. Dans ce contexte, le terme « gaz » recouvre le gaz naturel de réseau et les agents énergétiques gazeux de réseau issus de sources renouvelables. Le contingentement ne s'applique donc pas au gaz liquide, par exemple, car celui-ci ne passe pas par le réseau, ni au gaz conditionné dans des récipients sous pression.

Le contingentement, qui compte parmi les mesures classiques de gestion de la demande, vise à faire baisser la consommation afin de maintenir l'approvisionnement du pays, au besoin à un niveau réduit.

Pour des raisons de proportionnalité, des mesures moins drastiques sont toujours prises avant la mise en place d'un contingentement, notamment la commutation des installations bicom bustibles sur d'autres agents énergétiques lorsque le contrat le prévoit. Il est ainsi possible de couvrir une part substantielle des besoins en gaz grâce à des mesures fondées sur le marché.

Dans le cas où ces dernières ne suffisent pas à assurer l'approvisionnement, la commutation de toutes les installations bicom bustibles est rendue obligatoire par voie d'ordonnance, même en l'absence de contrat avec un gestionnaire de réseau (ordonnance sur la commutation).

Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur le contingentement, des appels à réduire la consommation sont en outre adressés aux ménages, aux entreprises et aux autorités en vue de réaliser des économies supplémentaires, par exemple en abaissant la température des pièces chauffées ou en imposant d'autres restrictions d'utilisation. Si les économies requises ne sont pas réalisées sur une base volontaire, le Conseil fédéral pourrait également les ordonner.

Dans le cas où les mesures ci-dessus se révèlent insuffisantes, la consommation de gaz est encore réduite par une restriction de la livraison des installations monocombustibles. Ce contingentement touche tous les consommateurs à l'exception de ceux que l'Union européenne appelle les « consommateurs protégés » (cf. commentaire des art. 1 et 2).

Il convient de relever que les infractions aux dispositions de l'art. 49 LAP peuvent être punies, qu'elles aient été commises intentionnellement ou par négligence. En vertu de l'art. 55 LAP, la poursuite pénale relève de la compétence des cantons.

2. Commentaire des dispositions

Préambule

En cas de pénurie grave, déclarée ou imminente, la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531) autorise le Conseil fédéral à prendre des mesures d'intervention économique temporaires pour garantir l'approvisionnement en biens vitaux.

Selon l'art. 31, al. 2, LAP, ces mesures peuvent notamment porter sur la restriction de l'offre et l'attribution de biens vitaux. L'art. 4, al. 2, let. a, LAP définit les agents énergétiques comme étant des biens vitaux.

En vertu de l'art. 60, al. 1, LAP, le Conseil fédéral peut confier à certaines organisations des milieux économiques des tâches publiques relevant de l'approvisionnement économique du pays, notamment des tâches de contrôle ou d'exécution liées aux mesures d'intervention. La délégation du contrôle du respect du contingentement à l'organisation d'intervention en cas de crise (OIC) de l'Association suisse de l'industrie gazière (ASIG) prévue à l'art. 9 de la présente ordonnance repose sur l'art. 60, al. 1, LAP.

Art. 1 et 2

Le contingentement du gaz s'applique en principe à tous les consommateurs. On entend par « consommateur » toute personne qui transforme du gaz en énergie thermique ou de production. Les consommateurs considérés comme « protégés » constituent la seule exception. Par analogie avec l'approche européenne, sont réputés « protégés » les ménages privés, les services sociaux essentiels qui utilisent du gaz, les services d'urgence et les organes de la sécurité publique.

Le terme « services sociaux essentiels » désigne en l'occurrence les hôpitaux et les établissements médico-sociaux. Le contingentement ne s'applique ni à la police, ni aux sapeurs-pompiers, ni aux entreprises assurant l'approvisionnement en eau potable, l'approvisionnement en énergie, l'épuration des eaux usées ou l'élimination des déchets.

Il est important de maintenir les aiguillages hors neige et hors gel afin de garantir le bon fonctionnement du réseau ferroviaire national. Étant donné que certains systèmes de chauffage des aiguillages fonctionnent au gaz, cette utilisation est également exclue du contingentement. Les consommateurs visés à l'art. 1, al. 2, revêtent une importance particulière pour l'approvisionnement économique du pays ainsi que, d'une manière générale, pour la collectivité, ce qui justifie une dérogation. Afin de garantir que leurs services puissent fonctionner sans entrave, il faut donc également assurer leur approvisionnement en chauffage à distance fonctionnant au gaz (art. 1, al. 3).

Attribuer par décision aux consommateurs concernés un contingent pour une période de gestion réglementée entraînerait une charge administrative ingérable en raison de la quantité de décisions à rendre. C'est pourquoi il n'est pas prévu d'attribuer les contingents par décision, mais de laisser aux consommateurs la responsabilité de calculer et de respecter leur contingent.

Le calcul des contingents se fait d'après une formule généralement reconnue, utilisée également dans d'autres domaines, notamment celui des carburants et combustibles liquides. Il s'agit de mesurer la quantité consommée pendant une période de référence antérieure à la période de gestion réglementée et de s'en servir pour fixer la consommation de référence. Cette consommation de référence est multipliée par le taux de contingentement (art. 3). Le résultat donne la quantité autorisée pendant la période de gestion réglementée (art. 4).

Afin de faciliter le calcul pour les consommateurs, il a été envisagé d'utiliser une période de référence plus longue ou antérieure (l'année 2020 ou 2021, p. ex.) comme base de calcul. Ont été prises en considération les années déjà intégralement soldées, ce qui aurait eu l'avantage de permettre à chaque consommateur de trouver rapidement et facilement les données requises. Le principal inconvénient de cette solution est que, en raison de la pandémie de COVID-19, les années 2020 et 2021 ne reflètent pas la consommation usuelle. Or les données relatives à des périodes antérieures sont totalement obsolètes et ne sont peut-être pas toutes disponibles ; cela ne serait donc pas une solution très pragmatique.

Exceptionnellement, lorsque les données sont incomplètes, il est possible de se fonder sur les quantités livrées selon le dernier décompte de consommation mensuelle établi par le fournisseur. Il peut également arriver, par exemple si la mise en service a eu lieu peu avant une période de gestion réglementée, que ni le consommateur concerné ni son fournisseur ne dispose des données pouvant servir de référence. Dans ce cas, le consommateur doit calculer son contingent d'après la consommation affichée par le compteur, convertie en valeur mensuelle.

Art. 3 et 4

Le Conseil fédéral ne fixera le taux de contingentement qu'au moment de la publication de l'ordonnance, en fonction de la situation et de l'évolution en matière d'approvisionnement.

Selon les circonstances, le taux de contingentement devra être régulièrement adapté à l'évolution de la situation en matière d'approvisionnement. Afin d'accélérer la procédure, la compétence d'adapter le taux est déléguée au DEFR. Le DEFR doit par ailleurs disposer de la compétence de fixer des taux de contingentement différents compte tenu du contexte régional et des particularités du réseau suisse de gaz, notamment dans les régions frontalières. Dans la région du lac de Constance par exemple, mais aussi en Suisse romande, il existe des lignes d'approvisionnement provenant de l'étranger qui pourraient offrir la possibilité, selon la situation concrète de l'approvisionnement, de prévoir des taux de contingentement plus élevés. Si une telle adaptation devait s'avérer nécessaire, elle serait intégrée à l'annexe de l'ordonnance.

En principe, la durée de la période de gestion réglementée est fixée à un mois, de sorte à permettre un approvisionnement répondant aussi bien que possible aux besoins malgré toutes les restrictions existantes sur le marché. Même si le niveau d'approvisionnement sera plus bas qu'habituellement, il devrait malgré tout suivre ainsi les courbes saisonnières de consommation.

Art. 5 et 6

L'obligation de commuter les installations bicom bustibles précède les mesures de contingentement. Les exploitants d'installations bicom bustibles contribuent ainsi déjà en amont à la diminution de la consommation de gaz et bénéficient d'un traitement privilégié dans le cadre du contingentement. Une éventuelle consommation de gaz restante ne sera contingentée que si le taux de contingentement atteint un certain niveau pour tous les autres consommateurs. Ce taux sera lui aussi fixé au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, en fonction de la situation et des besoins.

Les titulaires de contingents qui, pour différentes raisons, n'utilisent pas toutes les quantités de gaz auxquelles ils ont droit ont la possibilité de les céder à des tiers. L'usage de cette possibilité pendant la crise permettra l'allocation des ressources en fonction des besoins du marché, de sorte que les entreprises à haute valeur ajoutée pourront continuer à produire tant que possible afin de réduire les dommages économiques. Un marché de contingents est un instrument connu et usuel, qui permet d'optimiser les flux de marchandises et qui est déjà appliqué ailleurs. Il appartient aux acteurs économiques de l'organiser. Par conséquent, l'ordonnance impose une seule condition à la cession de quantités de gaz restantes dans le cadre d'un contingent, à savoir leur transfert effectif en toute sécurité par le biais des installations de transport par conduites. Étant donné que, en vertu de la loi sur les installations de transport par conduites (LITC ; RS 746.1), l'exploitation d'un réseau de gaz est soumise à l'autorisation des autorités et à la surveillance de la Confédération, une simple mention des règles suffit pour que les milieux intéressés sachent à quoi veiller en cas de cession de contingents.

Art. 7 et 8

À des fins de contrôle, il est nécessaire que, pendant la durée de validité de l'ordonnance, les consommateurs concernés tiennent une comptabilité de leur consommation de gaz et de son évolution, et qu'ils la notifient au gestionnaire du réseau de gaz. L'obligation de tenir une comptabilité et de notification comprend également des informations sur la cession et l'acquisition de gaz dans le cadre du commerce de contingents (art. 5). Il incombe à l'organisation d'intervention cas de crise (OIC) de fixer les modalités de ces notifications.

C'est l'OIC qui contrôlera le respect des prescriptions en matière de contingentement par les consommateurs sur la base des données de consommation fournies par les gestionnaires de réseaux de gaz. Ces derniers ne sont pas habilités à assumer des tâches de police administrative, faute de base légale. Si l'OIC constate des divergences, elle en avertira immédiatement le domaine Énergie. Il reviendra à ce dernier de prendre les mesures de correction ou les sanctions qui s'imposent.

Art. 9 et 10

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

L'ordonnance doit pouvoir entrer en vigueur dans les plus brefs délais en fonction de la situation, raison pour laquelle une publication urgente s'impose.

Les crises sont par nature de durée limitée, et les interventions des autorités doivent être levées dès que la situation le permet. Le maintien de la mesure n'est envisageable que si la situation de crise venait à perdurer.