



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg
T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

PAR COURRIEL

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC
3003 Berne

Courriel : gazvg@bfe.admin.ch

Fribourg, le 2 décembre 2025

2025-1244

Projet de loi fédérale relative à l'approvisionnement en gaz (LApGaz) – Procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous nous référons au courrier du 19 septembre 2025 sur l'objet cité en titre, lequel a retenu toute notre attention. Nous avons l'honneur de vous transmettre notre détermination y relative.

Après analyse des documents transmis, nous vous informons que le Conseil d'Etat se rallie à la prise de position conjointe de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) adoptée le 26 novembre 2025.

En vous remerciant de nous avoir consultés et de bien vouloir prendre en compte notre détermination, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-François Steiert, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Annexe

—
Prise de position de l'EnDK du 26 novembre 2025

Copie

—
à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle, pour elle et le Service de l'énergie ;
à la Direction de du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement ;
à la Chancellerie d'Etat.



Office fédéral de l'énergie
3003 Berne

Par courrier électronique à: gasvg@bfe.admin.ch

Berne, le 26 novembre 2025

Loi fédérale relative à l'approvisionnement en gaz (LApGaz)

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Par courrier du 19 septembre 2025, vous avez invité la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) à participer à la consultation sur la loi fédérale relative à l'approvisionnement en gaz (LApGaz). Nous vous remercions de cette opportunité et prenons volontiers position.

I Appréciation générale

L'EnDK s'était déjà exprimée le 24 janvier 2020 sur le premier projet de loi sur l'approvisionnement en gaz et avait alors salué la volonté d'élaborer une loi d'une ampleur appropriée, qui garantisse la sécurité juridique nécessaire sur le marché suisse du gaz et réduise à un minimum les éventuels futurs litiges dans ce domaine. Depuis, la réglementation du marché suisse du gaz demeure rudimentaire. Certaines incertitudes subsistent malgré la convention de la branche de 2012 et la décision de la Commission de la concurrence (COMCO) de mai 2020. De plus, la crise énergétique de 2022-2023 a mis en lumière certains déficits en termes de gouvernance de la sécurité d'approvisionnement et de coordination de la gestion des situations de pénurie. L'EnDK aurait ainsi soutenu en principe la création d'une base légale régissant l'accès au réseau et la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Cependant, elle estime que le présent projet de loi proposé par le Conseil fédéral n'est pas satisfaisant et le rejette dans sa forme actuelle.

Dans l'évaluation de ce projet, il convient de tenir compte du fait que le contexte a fortement évolué depuis le premier projet de loi sur l'approvisionnement en gaz de 2019. Il faut en particulier mentionner la guerre en Ukraine et la hausse subséquente des prix de l'énergie, ainsi que les efforts déployés en Europe et en Suisse pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il y a notamment lieu de mentionner l'entrée en vigueur de la loi sur le climat et l'innovation, dans laquelle l'objectif de zéro émission nette d'ici 2050 est désormais ancré, ainsi que la défossilisation progressive de la consommation de combustibles qui en découle. Ces efforts incluent également le souhait en Suisse, mais également dans l'UE, de développer une infrastructure et un marché de l'hydrogène. Les cantons, les villes et les communes, quant à eux, contribuent activement à la transformation de l'approvisionnement en chaleur. Ainsi, les cantons ont renforcé les exigences en la matière à travers la révision de

leur modèle de prescriptions (MoPEC). En outre, plusieurs cantons et villes ont élaboré des stratégies et des plans concrets visant la sortie du gaz (fossile) et la désaffectation progressive de l'infrastructure gazière, qu'ils mettent d'ores et déjà en œuvre. Enfin, en raison de la décision de la COMCO, le marché du gaz est de facto entièrement ouvert.

A la lumière des développements mentionnés, les ventes de gaz naturel vont diminuer et le marché du gaz connaître une contraction. À moyen terme, le gaz (renouvelable) sera avant tout utilisé dans l'industrie, pour couvrir la charge de pointe dans les réseaux de chauffage à distance ainsi qu'à des fins de production d'électricité (centrales de réserve). Du point de vue de l'EnDK, il est donc indiqué qu'un futur cadre réglementaire soit conçu de manière particulièrement mesurée et cohérente. Il ne doit en aucun cas freiner la transformation du système énergétique ni l'essor de l'hydrogène.

Si le Conseil fédéral devait maintenir son intention de créer une base légale spécifique sous forme d'une LApGaz, l'EnDK l'invite à revoir sur le fond le projet de loi. Il conviendrait alors de montrer quels éléments sont indispensables et de limiter le cadre réglementaire aux aspects strictement nécessaires.

II Commentaires sur certains aspects du projet

Sécurité d'approvisionnement

Comme évoqué précédemment, le gaz continuera à jouer un rôle dans l'approvisionnement en énergie, bien que dans une proportion réduite (industrie, chauffage à distance, centrales de réserve) et avec un approvisionnement davantage basé sur les gaz renouvelables et l'hydrogène. De plus, la Suisse restera à l'avenir fortement dépendante des importations et ne disposera pas non plus de grandes capacités de stockage sur son territoire. Assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz restera ainsi un enjeu important.

Il se pose la question de savoir si les mesures mises en place à court terme durant l'hiver de crise de 2022-2023 demeurent appropriées à long terme, c.-à-d. également dans le contexte d'un marché en recul. L'EnDK invite le Conseil fédéral à développer ces aspects. En présence de la loi sur l'approvisionnement économique du pays, des art. 8 et 8a de la loi sur l'énergie ainsi que de l'accord de solidarité avec l'Allemagne et l'Italie, il n'est pour l'instant pas clair dans quelle mesure des réglementations supplémentaires sont nécessaires. Le cas échéant, il conviendrait d'examiner si les réserves de gaz prévues pourraient également être acquises de manière centralisée, ce dans le but de mettre à profit des synergies et des économies d'échelle. Par ailleurs, il convient de ne pas remettre en question inutilement les structures et les mécanismes qui fonctionnent.

Accès au marché et régulation du réseau

La décision de la COMCO au sujet du marché du gaz en Suisse centrale a conduit, de fait, à l'ouverture complète du marché depuis 2020. Si l'ouverture du marché devait être ancrée dans une LApGaz, se pose alors la question de savoir si la mise en œuvre proposée par le Conseil fédéral est viable d'un point de vue technique et financier.

Compte tenu de la situation actuelle, marquée par une quasi-absence de réglementation, ainsi que de la transformation progressive du système énergétique, il conviendrait de viser la création d'un cadre

juridique assurant la sécurité nécessaire et une transparence accrue en ce qui concerne les coûts et les prix, sans pour autant faire augmenter de manière inutile les coûts du système et de la réglementation. On peut supposer qu'il n'y aura guère de changements de fournisseur dans le segment des petits clients. En outre, l'utilisation de gaz pour la production de chaleur dans les bâtiments disparaîtra en grande partie. Le nombre de potentiels participants au marché et de changements de fournisseur diminuera également. Il convient de ce fait de limiter autant que possible la charge réglementaire pour les entreprises et la charge administrative pour les autorités.

Si l'établissement d'analogies avec la réglementation du marché de l'électricité reste pertinent, l'ampleur de la reprise des réglementations de la LApEl ne semble pas judicieuse. Contrairement au marché de l'électricité, le marché du gaz se contracte et se trouve de surcroît en situation de concurrence avec d'autres agents énergétiques en matière de production de la chaleur. L'exploitation du réseau de gaz est en outre moins exigeante que celle du réseau électrique. Un juste équilibre devrait être trouvé entre la mise à profit des processus établis et des expériences acquises, d'une part, et l'engendrement de coûts supplémentaires liés à la régulation et l'exécution, d'autre part. L'EnDK invite également le Conseil fédéral à présenter de manière plus détaillée dans quelle mesure les réglementations proposées sont compatibles avec le droit européen ainsi que les pratiques des États membres de l'UE et dans quelle mesure une convergence avec le droit de l'UE serait souhaitable, sachant que le marché du gaz est exclu de l'accord sur l'électricité.

Le cas échéant, le Conseil fédéral est tenu d'alléger considérablement la réglementation et de la limiter au strict nécessaire.

Tâches des cantons

Le Conseil fédéral propose d'attribuer de nouvelles responsabilités aux cantons dans différents domaines. L'EnDK rappelle que, dans la majorité des cas, les cantons ne jouent qu'un rôle limité dans le marché du gaz et que la plupart des entreprises d'approvisionnement en gaz appartiennent aux communes. Les compétences cantonales spécifiques concernent la planification territoriale, ce en coordination avec la Confédération ainsi qu'avec les villes et les communes, ainsi que la définition des exigences en matière de consommation d'énergie dans les bâtiments. De manière indirecte, certains cantons sont concernés par les centrales de réserve, d'une part, en tant que propriétaires de possibles exploitants et, d'autre part, en tant que sites d'implantation.

Étant donné que le gaz est en concurrence avec d'autres agents énergétiques sur le marché de la chaleur – et qu'il peut donc être substitué, contrairement à l'électricité – il n'existe jusqu'à présent pas d'obligation de raccordement au réseau. L'EnDK estime dès lors qu'il n'est pas judicieux de déléguer de telles obligations aux cantons. Elle rejette également l'idée de charger les cantons de réglementer les coûts de raccordement. Il convient de souligner que les tâches comparables des cantons, qui existent dans le domaine de l'électricité pour des raisons de compétences historiques (art. 5 LApEl), ont perdu en importance en raison de la réglementation croissante depuis l'entrée en vigueur de la LApEl et qu'elles sont appelées à être transférées à l'ElCom dans le cadre de l'accord sur l'électricité. De plus, une compétence partagée (les cantons pour les raccordements au réseau et les coûts de raccordement, l'ElCom/EnCom pour l'accès au réseau et les coûts du réseau) soulève des questions de délimitation et conduit à une pratique non homogène à l'échelle suisse.

Par ailleurs, en raison du manque d'implication des cantons dans le marché du gaz, l'EnDK est également d'avis qu'une participation des cantons à un responsable de la zone de marché n'est pas pertinente.

Au cas où le Conseil fédéral maintiendrait les compétences cantonales envisagées, il faudrait au moins accorder à ces derniers le droit d'obtenir les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

Transformation du système énergétique

Le gaz fossile est en recul en raison des stratégies et des objectifs en matière de politique climatique décidés au niveau national, cantonal et communal. Les gaz renouvelables (production indigène et importations) ne sont pas disponibles en quantité suffisante pour pouvoir remplacer intégralement le gaz naturel. À moyen terme, le gaz jouera donc un rôle mineur dans l'approvisionnement en chaleur et sera avant tout utilisé dans l'industrie, pour couvrir la charge de pointe dans les réseaux de chauffage à distance ainsi qu'à des fins de production d'électricité (centrales de réserve). L'infrastructure de distribution fine qui existe encore aujourd'hui ne sera plus nécessaire dans la même mesure à l'avenir. De ce fait, les cantons et plus particulièrement les villes et les communes s'emploient de plus en plus à définir des stratégies en vue de l'abandon du gaz et de la désaffectation des réseaux de distribution fine et à établir des planifications énergétiques y relatives. Ces efforts ne doivent en aucun cas être remis en question par une LApGaz.

L'EnDK salue l'intention du Conseil fédéral de mieux prendre en compte cette transformation en permettant les imputations de désaffectations anticipées et d'amortissements extraordinaires correspondants. Elle rend en revanche attentif au fait que les éléments qui seraient réglementés uniquement au niveau de l'ordonnance entraîneraient une insécurité juridique qui pourrait freiner la planification des désaffectations. Du point de vue de l'EnDK, des amortissements ou investissements ambitieux et économiquement responsables devraient être possibles.

Il convient ainsi de veiller à ce que des prescriptions régulatoires ne constituent pas un obstacle pour la transformation. Dans ce contexte, les prescriptions en matière de séparation des activités semblent problématiques. La transition vers le chauffage à distance peut évidemment constituer une alternative lors de l'abandon du gaz. Ce processus est d'ores et déjà mis en place par différents cantons et villes. Une coordination étroite en termes de planification et de gros investissements dans l'infrastructure sont nécessaires lors du passage d'une source de chaleur en réseau à une autre. Un cloisonnement de l'information dans le domaine du gaz pourrait entraver une transition en douceur notamment dans les entreprises multifluides, qui exploitent à la fois des réseaux de gaz et de chaleur à distance. Dans ce contexte, il convient de rappeler une nouvelle fois que le gaz est en concurrence avec d'autres sources de chaleur et ne dispose pas d'un monopole de réseau comparable à celui de l'électricité. En ce qui concerne une régulation des coûts – comprenant la définition d'un bénéfice approprié moyennant un WACC – l'EnDK souligne que celle-ci devrait garantir une rémunération suffisamment attractive du capital afin de ne pas compromettre le financement de la transformation de l'approvisionnement en chaleur.

L'introduction d'une obligation d'élaborer et de soumettre des plans de développement du réseau entraînerait un transfert de compétences vers la Confédération ou l'autorité régulatoire (EnCom), ce que l'EnDK considère problématique. Les plans de développement du réseau des exploitants de réseaux gaziers doivent se baser sur les stratégies énergétiques et les prescriptions des collectivités publiques compétentes. Les planifications de désaffectation et de transformation ne devraient ni être fondamentalement remises en question ni être retardées par l'EnCom. Le cas échéant, les collectivités publiques compétentes devraient être consultées et des délais devraient être fixés pour l'examen par l'EnCom. En outre, les plans devraient ensuite explicitement être mis à disposition des collectivités publiques compétentes afin d'assurer une égalité d'information. Une référence par analogie aux

MoPEC (chiffre 9.4, alinéa 3), comme le suggère le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, ne semble pas suffisant.

Gaz renouvelables et hydrogène

Les cantons poursuivent de manière proactive la transformation du système énergétique. Les gaz renouvelables ainsi que l'hydrogène et ses dérivés peuvent à l'avenir jouer un rôle dans les applications difficiles à électrifier. Ils peuvent ainsi contribuer à diversifier l'approvisionnement énergétique. Pour cette raison et compte tenu de la concurrence sur le marché des clients finaux, il serait nécessaire, selon l'EnDK, de prévoir des mesures d'accompagnement afin de soutenir davantage le passage aux gaz renouvelables ou pauvres en CO₂. Les taux de mélange de gaz renouvelables (croissants sur la durée) revêtent une importance particulière. La création d'incitations à l'investissement pourrait soutenir les gestionnaires de réseau, les villes et les communes en vue de la transformation de réseaux de gaz existants, de l'injection de gaz renouvelables et de l'adaptation des systèmes techniques, par exemple par le biais de contributions à l'investissement ou l'encouragement à l'innovation. Les investissements dans les installations d'électrolyse destinées à la production de méthane vert indigène pourraient être stimulés si les projets de Power-to-X étaient exemptés du supplément réseau en vertu de l'art. 35 LEne.

L'EnDK prend acte du fait que le Conseil fédéral entend exclure l'hydrogène d'une LApGaz. À cet égard, l'EnDK fait remarquer qu'une délimitation entre les réseaux de gaz «qui transportent principalement du méthane» et d'autres réseaux de gaz pourrait être difficile. De telles insécurités pourraient entraver les investissements dans l'infrastructure d'hydrogène. Il conviendrait également de veiller à ce que d'autres éléments réglementaires du marché du gaz n'aient pas de répercussions négatives sur la propension ou la capacité de la branche à investir dans l'infrastructure d'hydrogène.

En outre, le raccordement nécessaire à l'infrastructure de transport et l'accès au marché de l'hydrogène en Europe restent une priorité et nécessiteront des bases juridiques et régulatoires. L'hydrogène pourrait jouer un rôle croissant dans l'approvisionnement énergétique au cours des années 2030. Il conviendra d'examiner en temps utile si des conditions-cadres législatives doivent être créées pour accompagner la transformation de l'infrastructure et le développement d'un marché de l'hydrogène. Dans l'hypothèse d'un développement réussi du marché de l'hydrogène, des réglementations dans ce domaine seront alors inévitables. L'EnDK invite le Conseil fédéral à davantage prendre en compte les besoins énergétiques futurs et à veiller à émettre à temps les signaux nécessaires concernant le cadre juridique applicable au marché de l'hydrogène.

Nous vous remercions de prendre en considération notre prise de position et restons à votre disposition pour toute question.

Meilleures salutations,



Laurent Favre, Conseiller d'Etat
Président de l'EnDK



Véronique Bittner-Priez
Secrétaire générale de l'EnDK