

Document de prise de position de l'AES: LApGaz

25 octobre 2019

1. Position

Actuellement, en Suisse, le marché du gaz n'est pratiquement pas réglementé sur le plan légal. L'AES est donc favorable à une réglementation claire et acceptable. Quant à l'ouverture du marché du gaz, elle s'exprimera à ce sujet dès que la LApGaz sera disponible et aura pu être analysée en détail.

Sur la base de sa position actuelle par rapport à la libéralisation dans le secteur de l'électricité, l'AES énonce les principes et les revendications ci-après pour une législation spéciale dans le réseau gazier. Fondamentalement, l'AES est favorable à une position de base libérale et soutient le principe de subsidiarité.

- Des prescriptions réglementaires minimales, facilement applicables et pérennes doivent être définies sans empêcher ni distordre la concurrence qui règne sur le marché du gaz autant qu'entre le gaz et l'électricité.
- Lorsque cela est possible, le principe de subsidiarité doit être appliqué. Cela vaut tout particulièrement pour l'exploitation du réseau, qui doit s'aligner sur les normes et accords internationaux visant le maintien de la sécurité et la création d'un marché commun.
- La législation est conçue de telle sorte que la charge administrative soit faible pour les sociétés mixtes de distribution. Les prescriptions de séparation des activités pour les gestionnaires de réseau ne doivent pas aller au-delà de celles du secteur de l'électricité.
- Dans le secteur de l'électricité, une pratique offrant de la sécurité juridique s'est établie pour le calcul des coûts de capitaux imputables du réseau. Concernant l'évaluation des actifs et le WACC, l'AES recommande de reprendre la méthodologie du secteur de l'électricité.
- Les conditions applicables au secteur gazier et au secteur électrique ne sont pas identiques. Dans la mesure où des réglementations différentes doivent être décidées dans le secteur gazier par rapport au secteur électrique, elles doivent être décidées sciemment et sans intention d'adapter la réglementation dans le secteur de l'électricité. Par exemple, un modèle entrée/sortie¹ tel qu'envisagé dans le secteur du gaz ne serait pas approprié pour le secteur de l'électricité.
- Les prescriptions réglementaires doivent veiller à ce que les incitations à investir dans le domaine du réseau soient suffisantes et garantir que les investissements effectués soient maintenus.
- Dans la mesure où des réglementations spécifiques s'appliqueraient aux thèmes des interfaces qui concernent le secteur de l'électricité, comme par exemple les dispositifs de stockage et les réserves de stockage, ou aux technologies des interfaces telles que le power-to-gas, l'AES les analyserait.

¹ Le modèle entrée/sortie est un système de décompte pour rétribuer les prestations de transport de gaz. Selon le modèle entrée/sortie, le fournisseur de gaz injecte du gaz dans le réseau à un point de son choix (=entrée). Pour cela, une taxe d'injection doit être payée. Le gaz peut être soutiré du réseau à n'importe quel lieu (=sortie), ce pour quoi une taxe de soutirage doit également être réglée. Dans ce modèle, la voie de transport n'importe pas pour le calcul des coûts.

Lors de la consultation, l'AES prendra position sur les aspects pertinents pour l'économie électrique et, ainsi, sur les points mentionnés ci-avant. Les thèmes de l'établissement du bilan, de la zone-bilan et de l'autorité de régulation ne seront probablement pas traités dans la prise de position.

2. Situation initiale et contexte

L'OFEN prévoit de mener, à l'automne 2019, une consultation sur une nouvelle loi sur l'approvisionnement en gaz (LApGaz). Les études et rapports de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) réalisés dans le cadre du processus avec les parties prenantes en 2016 et 2017 montrent les objets de régulation probables. Ce processus avait déjà débuté le 7 juillet 2014 à l'occasion d'un workshop lors duquel l'OFEN avait pour la première fois expliqué ses intentions concernant l'ouverture régulée du marché du gaz et une loi correspondante.

2.1 Évolution de la régulation en Suisse jusqu'à aujourd'hui

Depuis 1964, l'art. 13 LITC² oblige les exploitants de conduites présentant une pression supérieure à 5 bars à assurer le transport de gaz pour des tiers sous certaines conditions. Toutefois, ce n'est qu'en 1998, avec la première directive européenne sur le gaz, que les acteurs de ce marché ont commencé à s'intéresser à l'acheminement de ce combustible entre l'Allemagne et l'Italie, via la Suisse, en utilisant le réseau de Transitgaz. Suite à la promulgation de ce texte, plusieurs accords de droit privé ont été ratifiés pour uniformiser et simplifier l'accès à ces réseaux haute pression [OFEN, 2007].

Avec la convention de branche de 2012 entre l'industrie gazière et les gros clients industriels, les consommateurs finaux avec une capacité de transport contractuelle de plus de 150 Nm³/h (200 Nm³/h jusqu'en 2015) et remplissant certaines conditions disposent du droit d'accès au réseau. Le nombre de livraisons de gaz effectuées par des tiers à des consommateurs finaux est cependant d'à peine plus de 10 à l'échelle du pays³.

Dans le secteur de l'électricité, l'ouverture du marché au moyen de la Loi sur les cartels (RS 251) a constitué un élément déclencheur essentiel pour mettre en place la législation sur l'approvisionnement en électricité. Sur le principe, une ouverture du marché du gaz également basée sur la loi sur les cartels est possible [OFEN, 2007]. En janvier 2019, la COMCO a ouvert une enquête contre deux gestionnaires de réseau en raison de refus de l'accès au réseau. D'autres plaintes de ce type ont été déposées auprès de la COMCO. Avec une loi sur l'approvisionnement en gaz, l'applicabilité de la Loi sur les cartels et la compétence de la COMCO pourraient être restreintes.

2.2 Objet de la LApGaz

La LApGaz entend régler l'accès au marché gazier et le modèle d'utilisation du réseau qui y est lié. Outre cela, on y traite aussi du calcul des coûts du réseau gazier ainsi que de la tarification. Concernant l'ouverture du marché, il s'agit de savoir quels consommateurs gaziers obtiendront l'accès au réseau. Un approvisionnement de base sera éventuellement considéré. Ce qui est important pour les entreprises sur le

² LITC: Loi fédérale sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux (Loi sur les installations de transport par conduites), RS 746.1, du 4 octobre 1963 (état au 13 juin 2006)

³ Selon l'Office de coordination pour l'accès au réseau (OCAR) le nombre de livraisons de gaz effectuées par des tiers est de 27 (état 1.10.2019) (Tendance croissante). Plus de 200 demandes ont été déposés auprès OCAR jusqu'à présent.

marché gazier, ce sont les prescriptions prévues pour la séparation des activités, ainsi que l'organisation de l'établissement du bilan.

2.3 Différences entre le gaz et l'électricité du point de vue de la régulation

La principale différence entre l'utilisation de gaz et l'utilisation d'électricité en Suisse réside dans l'âpre concurrence qui règne sur le marché de la chaleur, où le gaz naturel occupe actuellement une place importante. Contrairement à l'électricité, le gaz peut être remplacé dans de nombreuses applications (mazout, pompes à chaleur, bois) [Plaut Economics, 2007]; il ne fait pas partie de l'approvisionnement de base obligatoire et l'aménagement d'une région est décidé uniquement par les gestionnaires de réseaux gaziers [SPR, 2011]. Il n'y a pas d'obligation de raccordement. La structure de financement et la prise de risques propre à ce secteur dans le domaine du gaz peuvent donc différer de celles qui caractérisent celui de l'électricité [SPR, 2011].

2.4 Évolutions au sein de l'UE

Les premiers actes réglementaires relatifs à la libéralisation, promulgués en 1997 et 1998 [UE 1], ont été suivis, entre 2003 et 2005, par deux autres directives sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel, ainsi que par des règlements fixant les conditions d'accès au réseau dans le cadre de l'échange transfrontalier de gaz et d'électricité [UE 2]. En 2009, enfin, a été promulgué le troisième paquet de libéralisation qui, en plus de modifier l'acte juridique existant, instituait dans un règlement l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie [UE 3]. En Allemagne, le marché gazier est ouvert pour tous les clients. Les règles applicables sur le marché libéralisé sont – comme dans le secteur électrique – fixées dans le décret sur l'accès aux réseaux de gaz ainsi que dans le règlement sur la rémunération des réseaux de gaz.

Si, dans le secteur de l'électricité, les normes et les conditions nécessaires à l'exploitation du réseau, au marché et à l'échange transfrontalier sont principalement définies par l'«ENTSO-E Network Codes» [ENTSO-E], dans le secteur gazier, c'est l'«ENTSO-G Network Codes» [ENTSO-G] qui fixe ces règles.

3. L'ApGaz et conception du marché de l'électricité

Ce chapitre traite des interactions entre la L'ApGaz et la conception du marché de l'électricité.

3.1 Objectifs de la conception du marché de l'électricité

Du point de vue de l'AES, la future conception du marché de l'électricité⁴ doit créer des marchés efficaces et des conditions-cadre fiables. Elle doit se fonder sur le marché et présenter le moins possible d'influences entraînant des distorsions. La conception du marché de l'électricité doit en outre contribuer à atteindre les objectifs politiques suivants:

- a. Valeurs de référence de la SE 2050
- b. Objectifs climatiques de la Suisse (COP21)
- c. Garantie de la sécurité d'approvisionnement

⁴ DP «Approches pour une conception du marché de l'électricité» de l'AES (décembre 2018)

- d.** Préservation et développement des énergies renouvelables indigènes
comme condition indispensable pour atteindre les objectifs ci-dessus (a-c)

Le gaz peut lui aussi contribuer à atteindre ces objectifs politiques. Par gaz, on entend ici le gaz naturel, le biogaz et le gaz de synthèse (produit à partir de sources renouvelables), dans la mesure où rien n'est précisément spécifié dans le texte. Jusqu'à ce que l'approvisionnement en énergie de tous les secteurs (électricité, transports, industrie et ménages) soit passé aux énergies renouvelables, le gaz naturel peut apporter une contribution pour atteindre la sécurité d'approvisionnement, mais en acceptant toutefois un niveau d'émissions de CO₂ plus élevé du secteur électrique suisse. Néanmoins, pour atteindre les objectifs climatiques, l'utilisation de gaz naturel devra nettement diminuer dans tous les secteurs, et à la place, le biogaz et, à plus long terme, le gaz de synthèse également, joueront un rôle plus important. Pour cela, des conditions-cadre appropriées sont nécessaires. La convergence des réseaux d'électricité, de gaz et de chaleur peut permettre un système global diversifié, efficace en termes d'énergie et de coûts, pauvre en CO₂ et flexible.

Dans le cadre d'une étude de Frontier Economics⁵, trois scénarios d'approvisionnement en énergie pour l'Allemagne ont notamment été analysés, avec une infrastructure gazière différente. L'étude montre que le fait de renoncer aux applications finales basées sur le gaz est infiniment plus cher que l'utilisation de l'infrastructure gazière existante avec, partiellement, du gaz de synthèse produit à partir de sources renouvelables.

3.2 Conditions-cadre

Les conditions-cadre légales pour l'approvisionnement en gaz naturel en Suisse sont régulièrement précisées et renforcées. La SE 2050 et la politique climatique de la Confédération, ainsi que les instruments qui y sont liés, telles que le Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC), entraînent une baisse de la consommation de gaz naturel en Suisse au moyen de prescriptions de consommation ainsi que d'interdictions, tandis que la législation sur le CO₂ empêche indirectement, par des taxes élevées, la construction de centrales à gaz en régime de courant et de la plupart des centrales à gaz en régime de chaleur.

Le MoPEC rend de fait impossibles les solutions au gaz en cas d'assainissement, ou plus exactement en augmente les coûts, car les solutions au gaz ne sont autorisées que combinées avec une part issue d'énergies renouvelables, ainsi qu'avec une ventilation contrôlée du logement. Le remplacement direct de chauffages au mazout et au gaz naturel existants par des nouveaux chauffages au gaz naturel est exclu. Actuellement, le biogaz est aussi explicitement exclu des solutions possibles. Ainsi, le MoPEC fait que la rentabilité des infrastructures gazières décentralisées (réseau de distribution de gaz) n'est petit à petit plus assurée, qu'il n'y aura pas d'investissements dans les rénovations avec un horizon temporel à long terme, et que l'infrastructure sera même démantelée le cas échéant. Une désaffectation des réseaux de distribution de gaz complique le couplage décentralisé des secteurs et, ainsi, l'utilisation de flexibilité supplémentaire. Cela supprimerait des options d'intervention.

Du point de vue de l'AES, les démantèlements des infrastructures gazières doivent donc être questionnés d'un œil critique: il faut comparer et peser les avantages et les inconvénients des potentiels du couplage des

⁵ Frontier Economics (2017): «Der Wert der Gasinfrastruktur in Deutschland», https://www.fnb-gas.de/files/fnb_gas_wert_von_gasinfrastruktur-endbericht.pdf (voir aussi «The Value of Gas Infrastructure in a Climate-Neutral Europe», <https://www.frontier-economics.com/media/3120/value-of-gas-infrastructure-report.pdf>)

secteurs, des installations CCF décentralisées pour garantir la sécurité d’approvisionnement en électricité, de la rentabilité à long terme et des coûts de la mise en œuvre. Éventuellement, une infrastructure de réseau gazier non rentable devrait être autorisée, le cas échéant, d’un point de vue réglementaire, et il faudrait la financer.

Contrairement au réseau de distribution et, éventuellement, au réseau régional, les gazoducs ne sont pas concernés par cela et subsisteront. Si des CCC, des turbines à gaz ou des installations CCF plus grandes devaient éventuellement être utilisées pour garantir la sécurité d’approvisionnement, elles pourraient être construites le long des lignes de transit. Si la sécurité d’approvisionnement doit être garantie même en tenant compte de tous les risques (réserves pour les situations de crise), des dispositifs de stockage de gaz sont également nécessaires en Suisse, en plus de ces installations de production. Sans cette exigence de sécurité d’approvisionnement, d’un point de vue technique, il n’y a pas besoin de dispositifs de stockage supplémentaires⁶.

3.3 Interactions

Le projet de loi «LApGaz» entend réglementer l’autorisation d’accès au marché et la conception du modèle d’utilisation du réseau qui s’y rapporte. La pression financière qui pèse sur les fournisseurs de gaz va augmenter avec la réglementation détaillée de l’approvisionnement en gaz au niveau de la loi, en particulier avec celle d’un accès étendu au réseau accordé à un plus gros groupe de clients.

Les objectifs de la conception du marché de l’électricité ne seront toutefois guère influencés par la LApGaz. De même, il n’existe pour l’instant aucune exigence spécifique envers la LApGaz concernant la réalisation des objectifs de la conception du marché. L’avenir de l’infrastructure gazière et du marché de l’électricité, ainsi que de ses objectifs sont influencés plus fortement par le MoPEC et la législation sur le CO₂ que par l’introduction de la LApGaz⁷.

4. Références

ENTSO-E: <https://www.entsoe.eu/>

ENTSO-G: <http://www.entsog.eu/>

OFEN, 2007: Réorganisation du secteur du gaz naturel en Suisse, Vincent Beuret

Plaut Economics, 2007: «Erdgasmarkt Schweiz. Ermittlung des Bedarfs einer Marktöffnung aus der Sicht der Akteure und Analyse der Marktöffnung in ausgewählten EU-Ländern», sur mandat de l’Office fédéral de l’énergie (OFEN), février 2007

SPR, 2011: Marché suisse du gaz et rétribution de l’utilisation du réseau, calcul d’un taux de rémunération conforme au risque pour les réseaux de gaz suisses, Surveillance des prix (SPR), Département fédéral de l’économie (DFE), novembre 2011

⁶ Le stockage saisonnier de gaz deviendrait nécessaire si du courant renouvelable était transformé en gaz synthétique à grande échelle (renseignement d’EVU-Partners, 09/19)

⁷ EVU Partners AG (25.04.2019): exposé du GT MO sur les grandes lignes et les répercussions possibles de la LApGaz sur la branche de l’électricité («Mögliche Eckpunkte und Auswirkungen GasVG auf die Strombranche», interne à l’AES)

UE 1: Directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et Directive 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel

UE 2: Directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE, Directive 2003/55/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE, Règlement (CE) n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et Règlement (CE) n° 1775/2005 sur les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel

UE 3: Directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, Directive 2009/73/CE sur des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, Règlement (CE) n° 714/2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le règlement (CE) n° 1228/2003, Règlement (CE) n° 715/2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement (CE) n° 1775/2005 et Règlement (CE) n° 713/2009 instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie