

Prise de position de l'AES sur l'ouverture régulée du marché du gaz

Etat : 2 septembre 2015

1. Situation initiale

1.1 Le gaz naturel en Suisse aujourd'hui

En 2013, le gaz naturel représentait environ 14% de la consommation d'énergie nationale, contre près de 8% en 1990. En valeur absolue, la consommation finale de gaz naturel en Suisse a donc presque doublé au cours des vingt dernières années, pour atteindre environ 34 milliards de kilowattheures en 2013 (environ 3,3 milliards de mètres cubes standards) [OFEN, 2014a]. La consommation de gaz naturel de la Suisse correspond ainsi à 0,8% environ de la consommation européenne totale. Une centaine d'entreprises communales ou de services techniques urbains assurent l'approvisionnement en gaz local dans les zones fortement peuplées, qui abritent les deux tiers de la population helvétique [OFEN, 2007].

Le gaz naturel est acheminé vers la Suisse depuis plusieurs pays, via différents itinéraires. En effet, contrairement à ses voisins, elle ne dispose pas de grandes installations de stockage de gaz naturel sur son territoire. Dans ce contexte, les clients interruptibles (clients bi-combustibles) jouent un rôle important. Ils sont livrés à un prix plus avantageux mais sont généralement tenus de passer à un combustible de substitution en cas de températures basses. En Suisse, environ 30% des ventes de gaz naturel sont concernées par cette possibilité [OFEN, 2014a]. Jusqu'à présent, diverses raisons géologiques et techniques ont toujours empêché la Suisse de mettre en place des réservoirs à gaz de grande envergure (p. ex. des cavernes-réservoirs). Or, elle aurait besoin, en plus des capacités journalières de stockage et du stock en conduites, de dispositifs plus flexibles à d'autres endroits, afin de pouvoir équilibrer les variations des besoins en fonction des saisons.

Depuis 1964, l'art. 13 LITC 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 Transitzgaz. 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]. Les consommateurs finaux ayant une capacité de transport contractuelle de plus de 200 nm³/h et qui remplissent certaines conditions sont autorisés à accéder au réseau, conformément à une convention d'associations entre l'industrie du gaz et l'industrie. Le transit de gaz livré par des tiers à des consommateurs finaux s'élève cependant à moins de 10% à l'échelle du pays. En octobre 2015, le seuil d'accès au réseau doit être abaissé à 150 nm³/h.

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].

1.2 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 toutes les 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]. 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].

1.3 Evolutions au sein de l'UE

Le premier acte réglementaire relatif à la libéralisation, promulgué en 1997 et 1998 [UE 1], a été suivi, 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.

1.4 Intentions de la Confédération

Le 7 juillet 2014, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a organisé un atelier pour présenter ses intentions concernant l'ouverture régulée du marché du gaz et une loi l'accompagnant. Il est ainsi prévu de solliciter les sphères concernées pour élaborer des principes de base d'ici mars 2016. Un texte de loi accompagné de commentaires correspondants sera ensuite rédigé et soumis à consultation début 2017 [OFEN, 2014b]. Dans ce cadre, la branche gazière préconise une certaine sécurité juridique dans les principes de base.

2. Place du gaz naturel dans la Stratégie énergétique 2050

En Suisse, le gaz pourrait gagner en importance dans la production d'électricité en tant que source d'énergie primaire, car en cas d'abandon de la production nucléaire suisse, il est possible que, en plus des importations, des centrales combinées à gaz et des installations de couplage chaleur-force deviennent nécessaires pour maintenir la sécurité d'approvisionnement.

A l'avenir, le secteur de l'électricité sera de plus en plus dominé par le courant issu des énergies renouvelables stochastiques. De ce fait, le besoin en dispositifs de stockage décentralisés et en possibilités de flexibilité s'accroît [AES, 2012b]. Les réseaux de distribution de chaleur et de gaz offrent un potentiel de stockage et de flexibilité et devront eux aussi être impliqués dans l'optimisation du système global. Suivant le principe de convergence, les réseaux d'électricité, de gaz et de distribution de chaleur peuvent être reliés les uns aux autres de manière à fournir les possibilités supplémentaires recherchées pour améliorer le système global et sa flexibilité. Les installations de couplage chaleur-force et les installations de conversion

d'énergie en gaz («Power to gas») sont deux exemples illustrant la transformation d'une forme d'énergie en une autre. Outre l'éventuel futur recours aux centrales à gaz et aux installations de couplage chaleur-force, le secteur de l'électricité a intérêt, de ce point de vue-là également, à participer à l'élaboration de certains aspects de la régulation du marché du gaz.

3. Principes supérieurs relatifs à l'éventuelle régulation du marché gazier

Sur la base des considérations examinées au point 2 et du fait de sa position actuelle par rapport à la libéralisation dans le secteur de l'électricité, l'AES énonce les principes supérieurs suivants et soumet au législateur les revendications ci-après pour une éventuelle ouverture du marché du gaz. Fondamentalement, l'AES est favorable à une position de base libérale et soutient le principe de subsidiarité.

Revendication:

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; elles doivent suivre le modèle des coûts supplémentaires de la LApEI et être dans l'ensemble cohérentes avec les prescriptions en vigueur dans le secteur de l'électricité (LApEI).. Il importe notamment de renoncer à toutes les conditions et redevances susceptibles d'introduire des distorsions.

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.

Un organe de régulation restreint, tout au plus, peut être créé.

Les interactions entre les différentes sources d'énergie doivent être guidées par des prix de marché le moins distordus possibles. En effet, un marché exempt de distorsions donne les meilleurs résultats à long terme (en internalisant les externalités, notamment dans le cas des émissions de CO₂) [AES, 2012b]. Les prescriptions réglementaires doivent concerner uniquement l'exploitation du réseau et constituer dans ce domaine des incitations à l'investissement suffisantes [AES, 2013c]. Elles doivent être conçues de manière à ce que l'interconnexion des marchés du gaz et de l'électricité soit simplement possible. De plus, les législations spéciales pour l'électricité et le gaz doivent être harmonisées afin notamment que la charge administrative pour les sociétés mixtes de distribution soit la moins importante possible.

Revendication:

Les décisions concernant l'utilisation du gaz ainsi que les investissements dans des installations gazières sont prises sur la base des prix de chacune de ces formes d'énergie. En particulier, les prescriptions réglementaires dans le secteur du gaz doivent être conçues de façon à ce qu'elles constituent des incitations à l'investissement suffisantes.

Pour le marché du gaz, il importe de créer des conditions-cadres stables n'empêchant pas l'exploitation complète des différentes technologies au sein du réseau gazier ainsi qu'entre le réseau gazier et le réseau électrique (convergence des réseaux). Il faut tout particulièrement permettre leur interconnexion, en recou-

rant par exemple à des installations de couplage chaleur-force ou à des installations de type «Power to gas».

La législation et les ordonnances relatives à l'électricité et au gaz doivent être harmonisées de telle sorte que les processus puissent être conçus de la façon la plus cohérente possible.

L'AES encourage un marché exempt de distorsions, sans subvention ni intervention. Ce faisant, il convient de créer, pour tous les acteurs, des conditions de marché compatibles avec la législation de l'UE et d'intégrer la Suisse au marché intérieur européen par le biais d'un accord sur l'énergie [AES, 2013b; AES, 2012b]. De même, la Suisse doit être intégrée dans l'accord de solidarité et dans la gestion de crise de l'UE, qui régleme le soutien mutuel entre les Etats en cas de pénurie de gaz. De plus, les gaz à effet de serre constituant une problématique internationale, il est nécessaire de trouver des solutions aux émissions de CO₂ en concertation avec les autres pays [AES, 2012b]. La Suisse devrait en particulier obtenir l'accès au système d'échange de quotas d'émissions de l'UE.

Revendication:

Le marché suisse du gaz doit être intégré à celui de l'UE. Dans ce cadre, les prix de marché représenteront le principal instrument de pilotage et ne devront pas être distordus par des prescriptions réglementaires.

4. Textes de référence

AES, 2012a: Avenir de l'électricité – Rapport global

AES, 2012b: Positions et arguments concernant la Stratégie énergétique 2050, 7 mars 2012.

AES, 2013a: Consultation sur la Stratégie énergétique 2050, 25 janvier 2013

AES, 2013b: Prise de position de l'AES sur les mesures visant à éliminer les conséquences des distorsions du marché et sur les critères d'une future organisation du marché, 30 septembre 2013

AES, 2013c: Position remaniée de l'AES sur l'ouverture totale du marché, mai 2013

AES, 2014: Document thématique 4a: Efficacité énergétique, 4 mai 2014

AES, 2015: «Zweites Treffen AG Revision StromVG – Rückmeldung», lettre à l'OFEN du 11 février 2015

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

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

OFEN, 2007: Gaz naturel, Vincent Beuret, OFEN 17 septembre 2007;
<http://www.bfe.admin.ch/themen/00486/00488/index.html?lang=fr>

OFEN, 2014a: Evaluation des risques liés à l'approvisionnement en gaz naturel de la Suisse, rapport basé sur le Règlement (UE) n° 994/2010, 20 août 2014

OFEN, 2014b: Calendrier et organisation, stakeholder workshop du 7 juillet 2014

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

[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

5. Liste des abréviations

LApEl: loi sur l'approvisionnement en électricité, RS 734.7, du 23 mars 2007 (état le 1^{er} juillet 2012)

LEne: loi sur l'énergie, RS 730.0, du 26 juin 1998 (état le 1^{er} janvier 2014)

LITC: loi 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 le 13 juin 2006)

Projet de LEne: modification de la loi sur l'énergie, LEne, RS 730.0, projet du 28 septembre 2012