



Vincent Beuret 23 avril 2007

Réorganisation du secteur du gaz naturel en Suisse

Référence du dossier : 650

Situation

En Suisse, les années nonante ont été marquées par une croissance économique particulièrement faible. De 1991 à 1996, le produit intérieur brut n'a augmenté en moyenne que de 0,2% par an en termes réels. Par ailleurs, le 6 décembre 1992, l'Accord sur l'Espace économique européen a été rejeté par le peuple et les cantons¹. Afin d'éviter un cloisonnement de notre marché et de renforcer la place économique suisse, le Conseil fédéral a décidé en 1993 de lancer un vaste programme dit de revitalisation de l'économie². L'ouverture des marchés des énergies de réseaux fait partie des mesures envisagées à ce titre. En 1994, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a lancé les travaux visant à étudier des possibilités d'ouverture du secteur de l'électricité. Les travaux relatifs au secteur du gaz naturel ont débuté quant à eux en 1996. L'élaboration du projet de loi sur le marché de l'électricité (LME) a mis en exergue de profondes divergences d'opinions entre les partisans de la concurrence et du libre choix du fournisseur et les opposants, lesquels craignaient que l'ouverture du marché ne se fasse au détriment du service public et des petits consommateurs. Le projet de LME a été soumis le 22.09.02 au peuple suisse, qui l'a refusé³. Face à ce verdict, les autorités fédérales ont décidé de geler le projet de loi sur le marché du gaz, de mettre en veilleuse les discussions y relatives et de remettre sur le métier le projet d'ouverture du marché de l'électricité⁴. Si la réorganisation du marché du gaz apparaissait moins urgente, c'est notamment parce que:

- les prix du gaz pour les ménages suisses, compte tenu de leur pouvoir d'achat élevé, se situent dans la moyenne de l'UE
- les prix pour l'industrie (exprimés en €) sont 10-15% supérieurs, alors que la différence dépasse les 40% dans le cas de l'électricité
- sur le marché de la chaleur, le gaz fait déjà face à la concurrence du mazout, de l'électricité (pompes à chaleur surtout), du bois etc.
- la législation actuellement en vigueur dans notre pays, plus précisément l'art. 13 de la loi fédérale sur les installations de transport par conduites LITC⁵, autorise depuis 1964 déjà (!) l'accès des tiers au réseau suisse de transport d'hydrocarbures à haute pression⁶ (HP >5bar).

Il faut noter que jusqu'au lancement de la première directive de l'Union européenne sur le marché intérieur du gaz naturel⁷, l'art. 13 de la LITC était resté lettre morte. Ce n'est qu'à partir de 2001 que des tiers ont demandé et obtenu sur cette base l'accès à la grande conduite qui traverse la Suisse de la frontière allemande, près de Wallbach, à la frontière italienne (Griespass) dans le but de transporter du gaz vers l'Italie. La conduite Wallbach - Griespass (qui constitue le tronçon sur territoire suisse de l'artère Pays-Bas - Italie) appartient et est exploitée par la société Transitgas⁸, dont les principaux actionnaires sont ENI S.p.a. et Swissgas⁹, la plus importante société gazière suisse. L'accès des tiers à l'artère de Transitgas est régi par un accord de droit privé conclu par ENI, Swissgas et Transitgas.



Swissgas possède 11% de la capacité de transport de cette conduite, laquelle peut transporter env. 18 milliards de m³ de gaz par an¹⁰.

Pour ce qui concerne le reste du réseau de transport à haute pression, le réseau dit régional, l'industrie du gaz n'est pas restée inactive. En considération de l'ouverture du marché intérieur du gaz de l'UE, Swissgas et les exploitants du réseau HP régional ont préparé et signé en 2003 un accord volontaire (accord de branche / Brancheneinigung) visant à faciliter et à coordonner l'accès des tiers audit réseau. Cet accord, également de droit privé, lie Swissgas et ces compagnies de transport régionales¹¹. Il est constitué de 3 conventions sur la coordination du transport (Transportkoordinations-Vereinbarungen):

- La 1ère fixe les conditions générales d'accès des tiers au réseau régional HP (CGR)¹²
- La 2ème fournit les principes essentiels du calcul de la rétribution d'utilisation du réseau¹³
- La 3ème met en place un office de coordination pour l'accès au réseau (OCAR¹⁴) chargé de réceptionner les demandes de tiers, de les traiter et de jouer l'intermédiaire entre ces tiers et les exploitants de réseaux régionaux HP. Jusqu'à présent toutefois, aucun consommateur de gaz en Suisse n'a été alimenté sur la base de cet accord¹⁵.

L'accord de branche constitue un pas dans la bonne direction aux yeux des autorités fédérales. Alors que l'art. 13 LITC n'est pas très explicite quant aux modalités d'accès des tiers au réseau HP, l'accord fixe des conditions claires, ce qui facilite cet accès. Par ailleurs, il a été bien accueilli au sein de la branche et réalisé rapidement, ce qui n'aurait pas été le cas d'un projet de loi. L'accord ne remet pas le Non du peuple suisse du 22.09.02 en question, il respecte le principe de subsidiarité et serait compatible avec une éventuelle future législation sur le marché du gaz. Bien entendu, il a aussi ses faiblesses, notamment:

1. Il ne concerne en principe que le réseau HP et n'assure donc pas l'ouverture du marché du gaz à 100%

A ce propos, il faut souligner que l'Association suisse de l'industrie gazière (ASIG¹⁶) a mis au point et édicté le 1.01.07 des principes essentiels de calcul de l'indemnité d'utilisation du réseau de distribution, ceci afin de permettre un accès non discriminatoire de tous les négociants et fournisseurs aux réseaux locaux de gaz naturel. Ce modèle de calcul intitulé Nemo¹⁷ dissocie de manière comptable les coûts d'exploitation du réseau et ceux liés aux autres activités (commerce, fourniture etc.). La rétribution ainsi calculée vaut pour l'ensemble du réseau local, indépendamment de la distance; elle diffère toutefois selon les catégories de clients, selon le principe de l'utilisateur payeur et compte tenu des exigences du marché. Les exploitants de réseaux locaux sont tenus de publier pour chaque catégorie de clients la rétribution exigée. Nemo, il convient de le souligner, est le résultat d'un accord de droit privé entre les sociétés gazières membres de l'ASIG¹⁸. Légalement, les exploitants de réseaux locaux n'ont pas d'obligation de transporter du gaz pour des tiers. Le droit de la concurrence reste toutefois réservé¹⁹. En effet, en ce qui concerne l'électricité, le Tribunal fédéral a reconnu dans son arrêt du 17 juin 2003 (ATF 129 II 497) le droit d'accès au réseau pour des tiers, sur la base de la loi sur les cartels. Une décision similaire pourrait donc frapper un jour les exploitants de réseaux de gaz à basse pression.

2. Les consommateurs de gaz n'ont pas été consultés pour son élaboration.

Conscients de ce problème, l'Office fédéral de l'énergie et l'ASIG ont chargé conjointement le bureau d'étude Plaut Economics, Regensdorf, d'enquêter sur les besoins des consommateurs suisses de gaz en matière de libéralisation ainsi que d'analyser les effets des mesures prises



à ce titre dans une sélection de pays de l'UE. L'étude, intitulée "Marché suisse du gaz naturel", a été publiée début avril 2007. Elle contient un résumé en français et peut être consultée sur le site Internet de l'OFEN²⁰. Elle conclut principalement que les thèmes du gaz et de la libéralisation ne sont pas prioritaires chez les consommateurs suisses de gaz. De surcroît, 89% des ménages et 93% des entreprises se déclarent satisfaits, voire même très satisfaits de leurs fournisseurs actuels. La sécurité d'approvisionnement constitue à n'en pas douter la priorité no 1 des clients (surtout industriel), lesquels sont prêts à en payer le prix. On notera encore qu'en novembre 2006, une association des gros consommateurs de gaz intitulé Interessengemeinschaft Erdgasverbraucher Schweiz a été fondée. Elle s'est donnée pour tâche principale de conseiller et d'assister les clients industriels et les distributeurs indépendants de gaz dans leurs démarches auprès des fournisseurs, des exploitants de réseaux et des autorités²¹.

3. L'accord de branche ne correspond pas à l'évolution du marché européen

Il est vrai qu'il ne prévoit que l'unbundling comptable (et non pas juridique) ainsi qu'un accès négocié des tiers au réseau (les rétributions publiées ayant un caractère indicatif). Mais surtout, l'accord fonctionne sans faire appel à un régulateur.

On peut néanmoins affirmer que le marché suisse du gaz est fondamentalement euro compatible dans la mesure où les fournisseurs étrangers y ont accès. En effet:

- Le transit par la Suisse est possible par le biais du réseau de Transitgas
- Le gaz consommé en Suisse est fourni par quatre pays de l'UE²²
- Légalement, les sociétés étrangères peuvent fournir directement les consommateurs suisses reliés au réseau HP (art. 13 LITC)

4. Fondé sur le droit privé, l'accord ne permet pas d'appliquer le principe de réciprocité avec l'UE

De l'accord de branche, les autorités fédérales attendent principalement plus de transparence (prix, modalités d'utilisation du réseau), un accès non discriminatoire au réseau HP et une baisse du niveau des prix du gaz par rapport aux énergies concurrentes, en particulier en faveur des PME. L'OFEN observe l'évolution du marché du gaz, sur les plans suisse et européen. Il suit les effets des régulations de droit privé mises sur pied par l'industrie gazière suisse, c.-à-d. non seulement l'accord de branche mais également l'accord réglant l'accès des tiers à Transitgas ainsi que Nemo.

Si ces accords s'avèrent efficaces, s'ils permettent dans la pratique à des tiers d'approvisionner des clients en Suisse et s'ils satisfont durablement les différents acteurs du marché, le Gouvernement pourrait renoncer à légiférer. En revanche, si l'OFEN, en sa qualité d'autorité de recours et d'arbitrage en matière d'accès des tiers au réseau HP de gazoducs et d'oléoducs au sens de l'art. 13, ch. 2 LITC, reçoit de nombreuses plaintes, il n'aura d'autre choix que de réactiver le projet de réglementation du marché suisse du gaz.

L'art. 13 LITC précise que lorsque l'exploitant d'un réseau HP d'hydrocarbures et un tiers qui souhaite y accéder pour effectuer un transport ne trouvent aucun terrain d'entente, il appartient à l'OFEN de décider de l'obligation de conclure le contrat et d'arrêter les conditions contractuelles. En ce sens, l'OFEN peut être considéré comme le régulateur ex-post du marché suisse du gaz. Il s'agit d'une tâche complexe et de longue haleine. Aucune plainte formelle n'ayant été déposée à ce jour, l'OFEN ne dispose d'aucune expérience en ce domaine. Afin de réunir des connaissances et de constituer une base de données sur le réseau gazier HP, l'OFEN a constitué un groupe de travail avec l'ASIG et Swissgas.



On notera encore que l'OFEN participe en qualité d'organisme officiel et neutre comme observateur à plusieurs comités de l'UE (Forum de Madrid²³, ERGEG²⁴) ainsi qu'à des groupes de travail sur le gaz mis sur pied par l'Agence Internationale de l'Energie, l'ONU etc.

Perspectives

Pour les autorités fédérales, la nouvelle organisation du marché de l'électricité a clairement la priorité, ce qui signifie qu'au moins jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI²⁵), il est peu probable qu'un projet législatif sur l'organisation du marché du gaz soit envisagé. La LApEI a été approuvée en mars 2007 par les Chambres fédérales²⁶. Le délai référendaire court jusqu'au 12 juillet 2007. Toutefois, les opposants à la loi ont déjà fait savoir qu'ils ne lanceraient pas de référendum.

Début 2007, l'OFEN a publié ses perspectives énergétiques 2035²⁷, élaborées en collaboration avec d'autres offices fédéraux et des scientifiques extérieurs à l'administration. Ces perspectives montrent qu'au vu de la croissance de la consommation d'énergie, les mesures adoptées jusqu'ici en matière de politique énergétique ne suffisent pas à garantir, à moyen et long terme, la sécurité de l'approvisionnement en énergie de la Suisse. S'agissant du pétrole, la sécurité d'approvisionnement est incertaine du fait de la totale dépendance vis-à-vis de l'étranger et des ressources limitées. Dans le cas du gaz, sa provenance est peu diversifiée, ce qui accroît les risques par rapport à certains pays producteurs. De plus, compte tenu du changement climatique, les émissions de CO2 doivent être considérablement réduites. S'agissant de l'électricité, qui représente près du quart de la consommation finale d'énergie en Suisse, des problèmes d'approvisionnement sont attendus dès 2020, en raison de l'arrivée à échéance des contrats à long terme d'importation de courant français²⁸ et de l'expiration des autorisations d'exploitation des centrales nucléaires suisses les plus anciennes (Mühleberg, Beznau I et II). De surcroît, les deux premiers scénarios envisagés par l'OFEN se traduisent par une hausse moyenne de 0,6 à 0,8% par an de la consommation d'électricité d'ici 2035, alors que le 3ème voit cette consommation augmenter encore nettement jusqu'en 2015, pour ensuite diminuer après 2020. Seul le quatrième scénario intitulé "Cap sur la société à 2000 watts" table avec une consommation de courant en 2035 inférieure à son niveau actuel.

Afin de parer à la pénurie attendue d'électricité, le Conseil fédéral a proposé en février 2007 une nouvelle stratégie reposant sur quatre piliers: l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, les grandes centrales électriques et la politique énergétique étrangère²⁹. Comme solution transitoire, la construction de centrales à gaz à cycle combiné (CCC) apparaît possible, voire même nécessaire. Ces centrales devront compenser entièrement leurs émissions de CO2. Au maximum la moitié de la compensation pourra se faire par l'achat de certificats à l'étranger. De l'avis de leurs promoteurs, ces conditions ne devraient pas permettre de garantir la rentabilité des CCC en Suisse. Quant aux centrales nucléaires existantes, il s'agira de les remplacer ou d'en construire de nouvelles.

Les CCC ont pour avantage principal la rapidité de leur réalisation. A court terme, il s'agit certainement de la solution la plus avantageuse en matière de production d'électricité à large échelle, avant que les nouvelles énergies renouvelables ne prennent le relais. Si le scénario no 1 des perspectives de l'OFEN devait se concrétiser, jusqu'à 7 CCC seraient construites pour une puissance totale de 3'600 MW. La consommation suisse de gaz naturel doublerait par rapport à son niveau actuel. En cas d'évolution plus modérée de la consommation d'énergie, comme envisagé dans le scénario 3, la pénurie d'électricité serait nettement moindre et le nombre de CCC nécessaires réduit à 4 unités (2'000 MW). La construction de telles centrales est susceptible d'attirer de nouveaux fournisseurs, notamment de l'étranger. La structure de l'industrie gazière suisse, construite de bas en haut³⁰, pourrait s'en



trouver transformée. Pour l'instant, le débat sur les CCC se poursuit. En Valais, la demande d'autorisation de construire la centrale à gaz de Chavalon se heurte à l'opposition de Greenpeace et du WWF, à cause de son impact écologique et climatique. En Allemagne, au contraire, les organisations de protection de l'environnement saluent les projets de centrales à gaz, dans la mesure où elles remplacent des centrales à charbon, nettement plus dommageables pour le climat.

Abstraction faite de la production d'électricité, les perspectives énergétiques 2035 tablent avec une hausse modérée de la consommation de gaz, laquelle se concentre pour l'heure sur le marché de la chaleur. Non seulement celui-ci est proche de la saturation mais on constate une hausse exponentielle des ventes de pompes à chaleur, lesquelles sont susceptibles à moyen terme de faire de l'ombre aux énergies concurrentes³¹. Sur le marché des carburants, largement dominé par les produits pétroliers, le gaz représente une source de diversification bienvenue, ce d'autant plus que ses émissions polluantes sont moindres que celles de l'essence et du diesel³². C'est pourquoi le Conseil fédéral a proposé au Parlement de réduire la taxe qui grève le gaz carburant (de 81 à 22 centimes par kg) et d'exempter le biogaz, dans le cadre de la révision de l'impôt sur les huiles minérales visant à promouvoir les carburants ménageant l'environnement³³. La loi révisée doit entrer en vigueur début 2008. La part du gaz carburant à la consommation suisse de gaz est pour l'instant très modeste (moins de 0,1%), ce qui signifie que ce type d'utilisation n'aura pas un impact significatif sur la consommation globale avant de nombreuses années.

Conclusions

Le marché suisse du gaz est susceptible de connaître des changements importants à moyen terme, avec la construction de grandes centrales électriques (CCC), l'arrivée de nouveaux acteurs et l'ouverture progressive des réseaux de transport et de distribution aux tiers, qu'ils soient suisses ou étrangers. Il devrait en résulter un surcroît de transparence et d'efficacité, bénéfique à l'ensemble des consommateurs. Avec l'augmentation de la consommation, la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel prendra une autre dimension. Jusqu'à nouvel avis, les autorités fédérales n'entendent pas légiférer en matière d'organisation du secteur du gaz, sauf si les acteurs du marché (en particulier les consommateurs industriels) ou l'évolution de la situation sur la scène énergétique européenne devaient les y contraindre.

Notes explicatives et références

¹ Voir : <http://www.weko.admin.ch/sekretariat/00197/00199/index.html?lang=fr&PHPSESSID=951c>

² Le programme de revitalisation visait en particulier l'ouverture des marchés intérieurs des produits et des facteurs de production, le renforcement de la concurrence et l'alignement des prescriptions techniques en vigueur en Suisse sur celles de l'étranger, principalement celles de l'Union européenne

³ Voir : http://www.energie-energy.ch/upload/dossiers/Vademecum_Strommarktliberalisierung_f.pdf, pp. 7 et suivantes

⁴ Voir : <http://www.bfe.admin.ch/themen/00612/00613/index.html?lang=fr>

⁵ LITC : http://www.admin.ch/ch/f/rs/c746_1.html

⁶ Une carte du réseau suisse de gaz HP est disponible à l'adresse suivante : http://www.swissgas.ch/fr/3_1.php

⁷ Voir : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998L0030:FR:HTML>

⁸ http://www.transitgas.ch/en/company_en.htm

⁹ <http://www.swissgas.ch/de/index.php>



¹⁰ Les tiers qui souhaitent effectuer des transports par le biais de la conduite de Transitgas peuvent consulter les conditions d'accès chez Swissgas à l'adresse suivante: http://www.swissgas.ch/fr/3_3.php

¹¹ Compagnies gazières régionales : <http://www.gaz-naturel.ch/fr/organisations-du-gaz-naturel/suisse/societes-regionales/print?0=>

¹² CGR : http://www.ksdl-erdgas.ch/fr/1_1.php

¹³ Rétribution du réseau ou « timbre » : http://www.ksdl-erdgas.ch/fr/1_2.php

¹⁴ OCAR : <http://www.ksdl-erdgas.ch/fr/index.php>

¹⁵ Pour obtenir plus d'informations au sujet de l'accès des tiers au réseau gazier suisse HP, on peut contacter l'OCAR (M. Bolliger, chef de l'OCAR : <mailto:bolliger@ksdl-erdgas.ch>)

¹⁶ ASIG : <http://www.vsg.ch/>

¹⁷ Nemo : <http://www.gaz-naturel.ch/fr/marche-politique/ouverture-du-marche/unbundling.html>

¹⁸ Sociétés gazières membres de l'ASIG : <http://www.gaz-naturel.ch/fr/organisations-du-gaz-naturel/suisse/fournisseurs.html>

¹⁹ Législation sur la concurrence :

<http://www.weko.admin.ch/publikationen/00213/index.html?lang=fr&PHPSESSID=d0c26db1fc468c5df6d7c8b40e571dae>

²⁰ Voir : http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00535/index.html?lang=fr&dossier_id=00821, document intitulé « Erdgasmarkt Schweiz »

²¹ Pour plus d'informations sur IG Erdgas, voir : http://www.moneyhouse.ch/u/ig_erdgas_CH-241.6.006.161-2.htm

²² Allemagne, Pays-Bas, France et Italie. Tous les contrats de fourniture conclus par l'industrie gazière suisse reposent sur l'ensemble des sources d'approvisionnement de ces quatre pays. Si chacun d'eux produit du gaz naturel, tous sauf les Pays-Bas importent la majeure partie de leurs besoins de Russie, de Norvège et d'Algérie. Compte tenu des propres fournitures de ces quatre pays partenaires, on peut estimer qu'en gros le 95% du gaz naturel consommé en Suisse provient des cinq pays producteurs suivants : Pays-Bas, Russie, Norvège, Allemagne et Algérie (en ordre décroissant d'importance).

²³ En 1999, dans la perspective du développement des échanges transfrontaliers de gaz, la Commission européenne a constitué à Madrid le Forum européen de réglementation du secteur gazier (pour l'électricité, une instance similaire a été créée en 1998 à Florence). Le Forum de Madrid vise à élaborer des règles pratiques pour le transport du gaz, à écarter progressivement les éléments d'hétérogénéité dommageables entre les différents marchés nationaux et à promouvoir une véritable concurrence par le biais de l'accès non discriminatoire à l'ensemble du réseau de gaz de l'UE. Les réunions ont lieu deux fois par an et rassemblent les représentants des Etats membres, les régulateurs nationaux, la Commission, les gestionnaires de réseaux de transport, les fournisseurs, négociants et bourses de gaz, les utilisateurs de réseaux et les consommateurs (Voir : http://ec.europa.eu/energy/gas/madrid/index_en.htm)

²⁴ Le groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz a été créé en novembre 2003 par la Commission européenne. Il est constitué des autorités de régulation des différents pays membres. Il assiste la Commission dans la consolidation du marché intérieur de l'électricité et du gaz (Voir : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1536&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)

²⁵ L'ApEl, voir : <http://www.bfe.admin.ch/themen/00612/00613/index.html?lang=fr> et <http://www.uvek.admin.ch/themen/energie/00672/00673/index.html?lang=fr>

²⁶ Voir : <http://www.parlament.ch/f/homepage/do-dossiers-az/do-stromvg.htm> et <http://www.bfe.admin.ch/themen/00612/00613/index.html?lang=fr>

²⁷ <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/7001.pdf>

²⁸ Il s'agit des droits de prélèvement sur la production des centrales nucléaires de Bugey et de Fessenheim

²⁹ Nouvelle politique énergétique du Conseil fédéral, voir :

<http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=fr&msg-id=10925>

³⁰ Structure de l'industrie gazière suisse : <http://www.gaz-naturel.ch/fr/organisations-du-gaz-naturel/suisse.html>

³¹ Voir : <http://www.pac.ch/dateien/transparents%20gen%e9raux%20neew%20Internet%20200207.pdf> , p. 21

³² Voir : <http://www.bafu.admin.ch/luft/00596/00597/00611/index.html?lang=fr> et <http://www.vehiculegaz.ch/index.php?id=fr>

³³ Voir : <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/00721/index.html?lang=fr> et http://www.gaz-naturel.ch/fr/marche-politique/taxation.html?tx_jppageteaser_pi1%5BbackId%5D=156