

Remarques détaillées des services de l'Etat de Vaud

Ouverture partielle du marché

Pour atteindre les objectifs climatiques fixés pour la Suisse, la part d'agents énergétiques fossiles doit être nettement réduite; le gaz naturel est fortement concerné car il représente 14% de l'approvisionnement énergétique de la Suisse, et même 21% de celui du canton de Vaud. Notre canton approuve donc la position exprimée par l'OFEN¹, à savoir qu'à long terme l'utilisation du gaz naturel n'est pas judicieuse pour l'approvisionnement en chaleur des bâtiments.

Compte tenu de la situation actuelle de quasi-monopole dans les réseaux de transport et de distribution de gaz, nous saluons l'accroissement de la concurrence qu'implique ce nouveau cadre légal, qui devrait déboucher sur l'émergence de produits et prestations novateurs, une efficacité du réseau améliorée et une réduction des coûts pour les consommateurs finaux que sont l'industrie et les moyennes entreprises. Celles-ci pourront alors consacrer leurs moyens financiers à d'autres investissements, propices au renforcement de leur compétitivité.

Cependant, une ouverture complète du marché, susceptible d'entraîner une baisse des prix du gaz naturel et une demande accrue dans le domaine de la chaleur en raison de la concurrence, n'a selon nous pas lieu d'être. L'ouverture partielle proposée (100 MWh/an) concernerait les immeubles collectifs à partir d'env. 10 logements disposant d'une chaudière à gaz d'une puissance dès 50 kW. Ce seuil d'ouverture est trop bas et conduirait à une demande accrue dans le domaine de la chaleur, ce qui serait contraire aux objectifs de politique climatique.

C'est pourquoi le canton de Vaud privilégie une ouverture partielle du marché du gaz uniquement pour les usages pour lesquels il n'existe pas d'alternatives renouvelables, à savoir les usages industriels et artisanaux nécessitant de la haute température. Le marché serait ainsi ouvert pour les clients utilisant le gaz pour des processus industriels et artisanaux; nous proposons une ouverture pour les clients correspondant aux catégories 6 à 10 définies par la Surveillance des prix², soit par exemple à partir d'une consommation annuelle moyenne de 500'000 kWh avec une puissance de la chaudière de 350 kW et interruptible.

Nous soutenons simultanément le rôle important de l'autorité de régulation prévue, l'EnCom, afin de protéger les consommateurs finaux contre des abus. Une ouverture partielle du marché permet cependant aux clients industriels de s'approvisionner en gaz à des conditions de marché comparables à celles de l'UE.³

¹ « Rôle futur du gaz et de l'infrastructure gazière dans l'approvisionnement énergétique de la Suisse », OFEN, octobre 2019

² <http://gaspreise.preisueberwacher.ch/web/index.asp?z=4>

³ Si les taxes sur le CO₂ sont coordonnées simultanément au niveau international, ladite « fuite de carbone » peut être évitée. En effet, les clients industriels ne déplaceront pas leur production dans d'autres pays présentant des coûts d'achat plus faibles et des exigences moins strictes en matière de politique climatique.

En référence au droit européen, le Conseil fédéral précise dans le rapport explicatif qu'une ouverture partielle du marché ne requiert pas la conformité avec la législation de l'UE, étant donné que le marché gazier n'est pas couvert par l'accord sur l'électricité. Les cantons soulignent ce point et soutiennent qu'il ne faudrait pas y déroger dans le futur.

Position

Le canton de Vaud soutient donc le principe d'une ouverture partielle du marché. Cette dernière entraînerait davantage de compétitivité dont les grands consommateurs pourraient tirer profit, tandis que les consommateurs finaux seraient protégés contre les abus dans le domaine de l'approvisionnement régulé.

Toutefois, le canton de Vaud s'oppose au seuil proposé pour l'ouverture partielle (100 MWh/an) et demande à ce que le marché ne soit ouvert que pour les usages du gaz pour lesquels il n'existe actuellement pas d'alternative renouvelable. Le canton de Vaud propose donc d'ouvrir le marché uniquement pour les clients industriels et artisanaux (par exemple à partir d'une consommation annuelle moyenne de 500'000 kWh avec une puissance de la chaudière de 350 kW et interruptible).

Si la proposition du canton de Vaud concernant l'ouverture partielle du marché uniquement pour les clients industriels et artisanaux ne devait pas être retenue, nous demandons que le seuil de l'ouverture partielle soit fixé à une consommation annuelle de 300 MWh/an, au lieu des 100 MWh/an proposé.

Davantage de transparence dans la formation des prix grâce à la séparation comptable et à la régulation

Nous saluons la séparation comptable entre l'exploitation du réseau (domaine monopolistique), l'approvisionnement régulé, l'approvisionnement de remplacement et toutes les autres activités soumises à la concurrence au sein des entreprises d'approvisionnement en gaz intégrées verticalement ainsi que l'obligation de gérer les informations séparément. Ces séparations se fondent sur la législation sur l'approvisionnement en électricité.

Nous approuvons la création de l'autorité de régulation EnCom qui devrait contribuer à protéger l'ensemble des consommateurs finaux de tarifs excessifs du gaz. L'extension du domaine d'activités de l'EiCom permettra de recourir, pour de nombreuses nouvelles activités d'exécution, à des processus déjà établis, mais aussi à de précieuses expériences issues du domaine de l'électricité.

Nous saluons explicitement l'art. 31 qui prévoit l'introduction de la régulation Sunshine.

Au sujet des tarifs de réseau, il semble nécessaire, afin de conserver une incitation aux économies d'énergie, de prévoir une part minimale de composante de travail (ct/kWh)

non dégressive pour les clients de l'approvisionnement régulé. Cette part devrait être de 70% au minimum ainsi que défini actuellement dans l'OApEI ⁴.

Position

Le canton de Vaud soutient la séparation des activités ainsi que la création d'une autorité de régulation EnCom pour le marché du gaz, et souhaite que cela apporte davantage de transparence dans le processus de formation des prix, notamment par la régulation Sunshine.

Le canton de Vaud demande à ce que les tarifs du réseau de l'approvisionnement régulé comportent une part minimale de composante de travail (ct/kWh) non dégressive.

Pas de libéralisation des systèmes de mesure

Compte tenu de l'importance décroissante du gaz pour les petits consommateurs finaux dans le domaine de la chaleur, une libéralisation complète des systèmes de mesure entraînerait des coûts déraisonnablement élevés pour la branche. D'autre part, les grands consommateurs pourraient bénéficier d'économies potentielles en choisissant librement leur prestataire de mesure/exploitant de stations de mesure.

Dès lors, la question se pose de savoir si une libéralisation partielle limitée au marché du gaz créerait une concurrence suffisante et un marché liquide.

Par conséquent, le canton de Vaud propose de renoncer à une libéralisation des systèmes de mesure; il approuve la vérification des tarifs et rémunérations pour la mesure de décompte. Une libéralisation partielle pourrait tout au plus être examinée, pour autant qu'elle soit également introduite dans le domaine de l'électricité.

Néanmoins le canton de Vaud souligne l'importance des enjeux liés à la gestion, au stockage et à la transmission des données de consommation. Ces données sont propriétés des consommateurs finaux et l'art. 33 devait être complété afin d'y inclure le droit des consommateurs finaux à recevoir gratuitement leurs données de consommation, en complément de l'art.8 LPD.

Position

Le canton de Vaud se prononce pour la variante 1 du projet mis en consultation (pas de libéralisation des systèmes de mesure). Dans ce cadre le canton de Vaud soutient la régulation des frais de mesure prévue par le projet.

Le canton de Vaud demande à ce que le droit des consommateurs finaux à recevoir gratuitement leurs données de consommation, en complément de l'art.8 LPD, soit précisé à l'art. 33 LApGaz.

Si une libéralisation partielle devait être introduite dans le domaine de l'électricité, il vaudrait la peine d'examiner celle-ci pour le marché du gaz.

⁴ OApEI, [Art. 18](#)¹Tarifs d'utilisation du réseau

Gaz renouvelables

Il est étonnant que le projet de LApGaz ne fasse aucune distinction quant à l'origine du gaz transporté dans les conduites: il peut donc s'agir de gaz naturel, de biogaz, d'hydrogène ou d'un gaz synthétique (renouvelable). Les questions ayant trait à la promotion des gaz renouvelables entrent ainsi dans le domaine d'application d'autres lois (sur l'énergie ou sur le CO₂). Comme le démontre des études, tant au niveau suisse qu'europpéen, l'infrastructure gazière pourrait contribuer à cette transition énergétique, de même qu'à assurer à plus long terme un approvisionnement énergétique du pays, par un transport d'un gaz neutre en CO₂ comme l'hydrogène, le biogaz ou le méthane de synthèse.

Même si le potentiel de production de biogaz/méthane en Suisse est limité à quelque 10% de la consommation actuelle de gaz, les conditions-cadre doivent être favorables à cette production renouvelable. Le projet de tarification du réseau basée sur le principe de l'utilisation (soutirage et injection) pourrait rendre les gaz renouvelables (biogaz/méthane, power-to-gas, etc) encore plus coûteux, qu'ils ne le sont déjà. La tarification du réseau électrique est un bon modèle car elle est basée sur le soutirage, ce qui allège les coûts pour les producteurs.

Afin de favoriser la production de gaz renouvelables (biogaz/méthane, power-to-gas, etc), il nous semble nécessaire de favoriser l'injection de gaz renouvelables dans le réseau de gaz naturel. Le canton de Vaud propose les mesures suivantes :

- Obligation de reprise du biogaz/méthane par les entreprises gazières
- Autorisation de répercuter les coûts engendrés par cette reprise dans l'approvisionnement régulé (les coûts de raccordement au réseau seraient à la charge des producteurs de gaz renouvelables)
- Tarification du réseau sur le principe du soutirage

De plus nous estimons qu'il serait souhaitable d'étudier l'opportunité d'introduire un marquage du gaz et une obligation d'informer, de manière analogue au système du marquage de l'électricité (selon l'Ordonnance du DETEC sur la garantie d'origine et le marquage de l'électricité (OGOM)).

Afin d'assurer plus de transparence sur le gaz distribué dans l'approvisionnement régulé, le marquage devrait concerner les catégories suivantes :

- Gaz naturel (étranger)
- Biométhane CH
- Biométhane (étranger)
- Gaz synthétique (H₂, CH₄, ..)CH
- Gaz synthétique (étranger)

Position

Le canton de Vaud propose d'améliorer les conditions-cadre pour la production et l'injection de gaz renouvelables dans le réseau.

Le canton de Vaud demande également d'étudier l'opportunité d'introduire un marquage du gaz et une obligation d'informer, de manière analogue au système du marquage de l'électricité.

Conformité au droit dans la procédure d'autorisation conformément à la loi sur les installations de transport par conduites

Dans le cadre de la procédure législative de la LApGaz, le canton de Vaud serait favorable à la création d'une sécurité juridique dans la loi sur les installations de transport par conduites (LITC) dans le domaine des procédures d'autorisation pour les installations de transport par conduites nouvelles et existantes, non seulement pour les installations supérieures à 1 bar, mais aussi pour celles affichant une puissance jusqu'à 1 bar. Selon une expertise juridique, la pratique cantonale en matière d'autorisation pour les installations jusqu'à 1 bar entre notamment en contradiction depuis des années avec les dispositions de la LITC.⁵ Une adaptation globale des procédures d'autorisation à l'échelle cantonale n'est pas acceptable pour les cantons en raison de la charge élevée disproportionnée que cela représente. C'est pourquoi le canton de Vaud a déjà demandé dans le cadre du groupe de travail « Haute surveillance en matière d'installations de transport par conduites » d'ancrer à l'échelon législatif ou réglementaire une base pour une procédure simplifiée d'autorisation de construire et d'exploiter pour les installations par conduites jusqu'à 1 bar.⁶ Une analyse des risques menée récemment par Basler & Hofmann sur mandat de l'OFEN confirme cette préoccupation du point de vue de la sécurité technique.⁷ Fondamentalement, il conviendrait en outre de clarifier si la surveillance des installations de transport par conduites devrait être entièrement confiée à la Confédération, par analogie avec le secteur de l'électricité.⁸

Position

Le canton de Vaud soutient le projet de modification de la LITC, art. 42, al. 3.

Le canton Vaud demande également à ce que la variante d'une surveillance des installations de transport par conduites entièrement confiée à la Confédération soit étudiée, de manière analogue à ce qui est prévu par la LIE.

Tarifs d'utilisation du réseau du transport

Selon l'art. 18 al. 1 du projet, le responsable de la zone de marché fixe les tarifs d'utilisation du réseau de transport, y compris les prix de départ pour la mise aux enchères des produits de capacité. Les tarifs reflètent les coûts de réseau occasionnés.

⁵ Expertise de Wenger-Plattner du 15 janvier 2019 « Analyse des possibilités d'application conforme de la loi sur les installations de transport par conduites aux installations soumises à la surveillance des cantons ».

⁶ Prise de position de l'EnDK du 29 avril 2019 relative à l'expertise de Wenger-Plattner du 15 janvier 2019.

⁷ Analyse des risques pour les installations de transport par conduites pour le gaz de Basler&Hofmann, présentée dans le GT Haute surveillance en matière d'installations de transport par conduites du 18 novembre 2019.

⁸ Voir à cet égard également la prise de position de l'EnDK du 29 avril 2019.

Il consulte préalablement l'EnCom et les milieux intéressés sur sa méthode de tarification.

Il nous apparaît nécessaire que le responsable de la zone de marché examine l'opportunité de mettre en place un modèle tarifaire unique pour l'ensemble du pays à l'instar de ce qui est pratiqué pour le transport de l'électricité. En sus, nous souhaiterions que les cantons soient également consultés sur la méthode de tarification.

Position

Le canton de Vaud demande que le responsable de la zone de marché examine l'opportunité de mettre en place un modèle tarifaire unique pour l'ensemble du pays.

Le canton Vaud demande que les cantons soient également consultés sur la méthode de tarification.

Obligation de renseigner

L'art. 34 du projet prévoit que les entreprises de l'économie gazière et le responsable de la zone de marché communiquent à l'OFEN et à l'EnCom les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches et mettent gratuitement à leur disposition les documents requis.

Nous proposons que cet article soit complété dans le sens que l'OFEN et l'EnCom puissent transmettre des données aux cantons. Nous sommes d'avis que l'échange de données entre les administrations fédérales et cantonales est nécessaire à l'accomplissement des tâches légales respectives, en particulier à la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050. La mise en œuvre de la loi révisée sur le CO2 nécessitera ces données, notamment pour réaliser le controlling des émissions de CO2 des bâtiments.

Position

Le canton de Vaud demande que l'art. 34 soit complété afin que l'OFEN et l'EnCom puisse transmettre aux cantons les données nécessaires.

Responsable de la zone de marché

Le modèle prévu pour le responsable de la zone de marché (RZM) ne nous semble pas garantir sa nécessaire indépendance. En effet le RZM doit être indépendant de l'industrie gazière (art. 29 al.1) tout en étant constitué, partiellement, d'entreprises de l'industrie gazière (art. 28, al.1).

Position

Le canton de Vaud demande que l'indépendance du responsable de la zone de marché (RZM) soit renforcée.

Formulation

Lorsque cela est judicieux, le projet établit des parallèles avec la réglementation du marché de l'électricité. A ce propos, nous constatons que les formulations proposées dans le projet de LapGaz ne sont pas systématiquement identiques à celle de la LApEI (Loi sur l'approvisionnement en électricité). A titre d'exemple les art. 5 LapGaz et art. 10 LApEI sont très similaires mais formulés différemment. Il semble nécessaire que lorsque les dispositions de la LApGaz et la LApEI sont semblables, elles soient également formulées de manière identique afin qu'il soit clairement établis qu'elles doivent être appliquées de manière identique.

Position

Le canton de Vaud demande que les formulations du projet soient revues afin de garantir une harmonisation avec la LApEI lorsque cette hamonisation est souhaitée.