



Réponse de la Municipalité à l'interpellation de Monsieur Romain Felli déposée le 6 novembre 2018

« Les revenus du gaz comprimés ? »

Lausanne, le 10 janvier 2019

Rappel de l'interpellation

« En Suisse, les distributeurs de gaz sont largement en mains publiques – celles des villes ou des cantons – sous des formes cependant assez différentes. Il s'agit d'un service public construit - au même titre que la distribution d'eau ou d'électricité – au plus près des intérêts des citoyennes et citoyens de ce pays par l'échelon politique le plus adéquat. Le but était de fournir en quantité suffisante et aux endroits appropriés une énergie nécessaire au chauffage, à la cuisine et à des applications industrielles. Le revenu que tirent à ce titre les collectivités publiques (à Lausanne, les Services industriels, SIL) du transport et de la vente du gaz revient aux caisses publiques plutôt que de rémunérer des actionnaires privés.

Ce contrôle public des villes sur le secteur suscite les appétits privés et le secteur du gaz sent régulièrement le vent de la libéralisation souffler sur ses épaules. Dernier épisode en date, la banque UBS, via UBS Fund Management, soutient une plainte auprès de la Commission fédérale de la concurrence visant les distributeurs publics de gaz et cherchant à ouvrir le marché à d'autres fournisseurs. Ainsi, espère-t-elle, les tarifs du gaz devraient baisser pour les consommateurs. Comme le note la NZZ am Sonntag une telle baisse rendrait "le portefeuille immobilier [de l'UBS] plus attractif pour les locataires actuels et futurs, ce qui en augmenterait la valeur" »¹.

Préambule

On peut rappeler que le secteur de l'électricité, après le refus du projet de loi sur le marché de l'électricité (LME) par le peuple suisse en 2002, a connu une démarche du même type que celle débutée par d'Enerprice Partners AG et UBS Fund Management auprès de la Commission fédérale de la concurrence (ComCo). Suite à une plainte de Watt (fournisseur d'énergie disparu depuis) et Migros à l'encontre des Entreprises Electriques Fribourgeoises (EEF ; devenues depuis groupe e après fusion avec Electricité Neuchâteloise SA) qui refusaient l'usage de leur réseau pour permettre au premier d'approvisionner le second, la ComCo a conclu que, selon la loi fédérale sur les cartels, une entreprise en position dominante a un comportement illicite lorsqu'elle refuse sans motifs valables de donner accès, contre rémunération, à des infrastructures indispensables à l'exercice de la concurrence. Sur recours des EEF, le Tribunal fédéral a confirmé dans son arrêt du 17 juin 2003² que la loi sur les cartels s'appliquait bel et bien au secteur de l'électricité et a ouvert de fait ce marché à la concurrence. Ce marché ouvert n'a été régulé qu'avec l'adoption de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), entrée en vigueur le 15 juillet 2007.

La situation du marché du gaz est toutefois un peu différente puisque la loi fédérale sur les installations de transport par conduites (LITC) règle déjà, mais de façon rudimentaire, l'utilisation du réseau par des tiers. L'article 13 « Obligation de transporter » a la teneur suivante :

« 1. L'entreprise est tenue de se charger par contrat d'exécuter des transports pour des tiers dans les limites des possibilités techniques et des exigences d'une saine exploitation et pour autant que le tiers offre une rémunération équitable.

2. En cas de différend, l'Office fédéral de l'énergie décide si l'entreprise doit conclure un contrat et arrête les conditions contractuelles.

¹ « Klage gegen Monopol der Gasbranche », NZZ am Sonntag, 30.09.2018.

² ATF 129 II 497.

3. Les tribunaux civils connaissent des revendications de droit civil découlant du contrat. »

Pour le reste, les parties doivent se conformer aux exigences légales générales en matière de concurrence, en particulier à celles de la loi fédérale sur les cartels.

Réponses aux questions posées

La Municipalité répond comme suit aux questions posées :

Question 1 : D'une manière générale, la Municipalité peut-elle nous informer sur la situation des distributeurs de gaz du point de vue des différentes initiatives politiques et juridiques de dérégulation et rerégulation du secteur ?

Dans le but de se conformer à l'obligation légale de transporter fixée par l'art. 13 LITC, l'industrie du gaz a signé le 1^{er} octobre 2012, avec deux associations de gros consommateurs de l'industrie et sous le parrainage de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), une convention d'accès au réseau pour le gaz naturel utilisé comme énergie de processus. Le gaz de chauffage est exclu de la convention. Elle ne s'applique qu'aux grands clients industriels ayant une capacité de transport contractuelle minimum de 200 Nm³/h (soit une puissance de l'ordre de 2'260 kW³), seuil qui a été abaissé à 150 Nm³/h (soit une puissance de l'ordre de 1'700 kW) à partir du 1^{er} octobre 2015. Par analogie avec le secteur électrique, ce seuil permet de définir le cercle des clients éligibles (consommation supérieure à 100'000 kWh/an pour l'électricité), qui peuvent demander de changer de fournisseur.

Le client faisant valoir son éligibilité doit s'adresser à l'Office de coordination pour l'accès au réseau (OCAR) et installer un équipement de mesure de la courbe de charge avec transmission à distance des données. L'OCAR s'assure du bon déroulement des mandats de transport.

La convention de branche et ses conséquences pour les SIL ont été présentées dans le préavis N° 2012/47 « Modification de la structure tarifaire du gaz ».

Cette convention de branche était conçue comme une solution transitoire avant l'adoption d'une loi qui régule le secteur de l'approvisionnement en gaz. Ce projet de loi est appelée « LAPGaz » dans les milieux concernés, par analogie avec l'acronyme LAPeI de la loi sur l'approvisionnement en électricité. Il est en gestation depuis quelques années auprès de l'OFEN. Une consultation est attendue en 2019. Une entrée en vigueur ne devrait pas intervenir avant 2023 au plus tôt. A ce stade, l'OFEN semble envisager plutôt une ouverture partielle du marché qui, étendant le périmètre des clients éligibles au-delà des usages industriels de processus, s'adresserait également aux grands consommateurs de gaz de chauffage.

On peut encore relever que les tarifs du gaz font, depuis de nombreuses années, régulièrement l'objet d'enquêtes relevant du droit de la surveillance des prix⁴. Des différences parfois importantes dans les tarifs, selon la région de distribution, ressortent de ces analyses. Pour créer de la transparence sur les prix du gaz facturés par les distributeurs aux consommateurs et augmenter la comparabilité des tarifs du gaz, la Surveillance des prix relève systématiquement depuis 2011 les prix des sociétés d'approvisionnement en gaz⁵.

Question 2 : Quelles actions la Municipalité, respectivement les SIL, entreprend-elle pour défendre les intérêts de ses services industriels au niveau de la branche, respectivement des autorités régulatrices ? Un front commun des villes est-il envisageable ?

L'élaboration de la future loi sur l'approvisionnement en gaz fait partie du programme de législature 2015 à 2019 du Conseil fédéral. Il est peu probable qu'il soit possible de maintenir l'ouverture de ce marché dans la configuration qui prévaut actuellement. La démarche d'Enerprice Partners AG et d'UBS Fund Management auprès de la ComCo empêchera probablement un statu quo. Il s'agit donc d'accompagner cette évolution pour éviter qu'une ouverture complète, avec son cortège de contraintes réglementaires et informatiques, ne soit au final une solution « perdant-perdant » pour les distributeurs et les consommateurs non industriels.

³ En comparaison, une villa de 200 m² de surface à chauffer nécessite une puissance d'environ 10 kW.

⁴ Sur le site du surveillant des prix : <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home/themes/infrastructure/gaz.html>

⁵ <http://prixgaz.monsieur-prix.ch>.

L'OFEN a, jusqu'ici, associé le secteur gazier aux travaux préliminaires d'élaboration du projet de loi. Les associations faitières ont notamment été invitées à donner leur avis sur les grandes orientations envisagées notamment sur la séparation des secteurs d'activité, l'autorité de régulation, l'ouverture du marché, la sécurité d'approvisionnement ou encore les coûts et tarifs du réseau. Les SIL ont pu se prononcer et ont transmis leurs remarques à l'Association suisse de l'industrie gazière (ASIG) et à l'Union des villes Suisses (UVS), qui dispose par ailleurs d'une Commission de politique énergétique à laquelle participe le directeur des Services industriels.

Un des paramètres importants sera le seuil de consommation pour accéder au marché. La Ville, comme la branche gazière et l'UVS, est partisane d'un seuil élevé, qui garantisse que les coûts de mise en œuvre de l'ouverture soient proportionnés aux quantités d'énergie délivrée.

La Ville de Lausanne participera à la consultation en 2019. Il sera important, comme le relève Monsieur l'interpellateur, qu'elle puisse définir avec l'UVS une vision commune, exercice qui a déjà débuté dans le cadre de la réponse à la consultation informelle de l'OFEN. En effet, comme l'indique l'article de la *NZZ Am Sonntag* qui reprend les chiffres de l'ASIG, les plus importants distributeurs de gaz sont aux mains des Villes : Zürich (11.37%), Bâle (10.67%), Genève (9%), Lausanne (4.63%), Lucerne (4.10%) et Bern (3.21%), pour les plus grands et par ordre de part de marché décroissante.

Question 3 : En cas de succès de la plainte déposée auprès de la Commission de la concurrence, la Municipalité peut-elle évaluer ses effets sur les revenus des SIL et sur son modèle d'affaire ?

Sur le réseau des SIL, les clients ayant une capacité de transport contractuelle minimum de plus de 150 Nm³/h et pouvant, en vertu de la convention de branche, accéder au marché représentent actuellement moins de 4% du volume total des ventes des SIL. Les clients standards représentent 64%, les revendeurs 20% et le chauffage à distance, qui est le plus grand client du gaz, près de 13%.

Un succès de la démarche d'Enerprice Partners AG et d'UBS Fund Management (Switzerland) AG devant la ComCo ne ferait qu'anticiper la libéralisation plus large du marché de l'approvisionnement en gaz en préparation à l'OFEN, sans toutefois que les règles n'en soient connues. Le nombre de sites d'UBS Fund Management concernés sur le réseau des SIL est faible et la perte de ces volumes n'aurait pas un impact significatif. D'autres clients pourraient toutefois se décider à exiger leur éligibilité, même si ceci paraît peu probable dès lors qu'une ouverture encadrée, régulée, est prévue d'ici quelques années. Une décision de la ComCo, dans un sens comme dans l'autre, peut de plus être contestée auprès du Tribunal fédéral, ce qui impliquerait une décision finale plus ou moins au moment où le marché pourrait être régulé par la LAPGaz à venir.

En règle générale, les coûts inhérents à une libéralisation se situent dans les investissements pour des solutions de comptages, dans les développements informatiques pour les solutions de facturation ; une telle ouverture implique aussi des collaborateurs spécialisés pour répondre aux exigences du régulateur et transmettre les informations qui lui permettent d'exercer cette tâche, ainsi que des équipes commerciales pour démarcher et préparer des offres de marché.

Les SIL s'attendent donc à devoir assurer les investissements et adaptations nécessaires à une ouverture plus large du marché. Les charges vont augmenter dans un premier temps, réduisant la marge bénéficiaire si elles ne peuvent pas être répercutées sur les clients. Les marges vont également baisser sous la pression de la régulation et de la concurrence. En outre, la politique climatique implique déjà, et c'est heureux, une diminution de la consommation de gaz de chauffage (déjà bien marquée en termes de réduction des demandes de raccordements au niveau suisse⁶), donc une baisse des recettes pour le secteur.

La Municipalité considère le gaz comme une énergie de transition. Elle a pris acte que la contribution de la distribution de gaz à la marge bénéficiaire des SIL commencera à décliner ces prochaines an-

⁶ Entre 1991 et 2000, parmi les nouveaux immeubles collectifs et maisons individuelles 28'583 avait recours à la pompe à chaleur, 40'227 au gaz, 69'433 au mazout et 22'024 à d'autres systèmes. Ces chiffres pour la période 2006-2015 sont de 91'055 pour le choix de la pompe à chaleur, 27'317 pour le gaz, 8'191 pour le mazout et 22'231 à d'autres systèmes. Le choix du raccordement au gaz a donc diminué d'un tiers entre ces deux périodes. Chiffres cités par l'Office fédéral de l'environnement à l'occasion de sa rencontre avec les médias du 22 novembre 2018 à propos de la révision de la loi sur le CO₂.

nées. Les SIL préparent cette évolution par la diversification de leurs activités dans les services énergétiques. A ce sujet, la Municipalité renvoie également à sa réponse du 13 décembre 2018 à l'interpellation de M. Vouillamoz et consorts « A qui profite ce gaz ? ».

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de Monsieur l'interpellateur.

Ainsi adopté en séance de Municipalité, à Lausanne, le 10 janvier 2019.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod



Le secrétaire
Simon Affolter