

Examen approfondi de la Politique énergétique de la Suisse

2012

Copyright © 2012

OECD/IEA, 9 rue de la Fédération, 75739 Paris Cedex 15, France.

Please note that this publication is subject to specific restrictions that limit its use and distribution. The terms and conditions are available online at <http://www.iea.org/termsandconditionsuseandcopyright/>

The FRENCH LANGUAGE translation of the Executive Summary, Critique and Recommendations of “Energy Policies of IEA Countries – Switzerland 2012 Review” has been translated from its English text which is the official version of this publication

*FRENCH TRANSLATION OF EXECUTIVE SUMMARY, CRITIQUE AND RECOMMENDATIONS OF “ENERGY POLICIES OF IEA COUNTRIES – SWITZERLAND 2012 REVIEW” © OECD/IEA, 2012 in English
While the IEA is the author of the original English version of this publication, the IEA takes no responsibility for the accuracy or completeness of this translation. This publication has been translated under the sole responsibility of the Swiss Federal Office of Energy.*

1. RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

RÉSUMÉ

La Suisse a pris les décisions fondamentales de ne pas remplacer ses réacteurs nucléaires et de réduire d'un cinquième ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici à 2020 uniquement au moyen de mesures prises dans le pays. Ces objectifs sont ambitieux et la Suisse doit maintenant identifier les voies les plus praticables pour les atteindre à moindres frais tout en prenant un minimum de risques pour sa sécurité énergétique.

ABANDON DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

L'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi en mars 2011 a exercé un fort impact sur la politique énergétique de la Suisse: en mai 2011, le gouvernement (Conseil fédéral), suivi en septembre par le parlement, a décidé d'abandonner progressivement l'énergie nucléaire, au fur et à mesure de la fin de la durée de vie des centrales actuelles, tout en redéfinissant la politique énergétique du pays.

Comme l'énergie nucléaire représente 40% de l'électricité produite en Suisse, la décision d'y renoncer revêt une importance majeure. Décider de le faire progressivement, au fur et à mesure de la fin de la durée de vie opérationnelle des centrales nucléaires, est prudent. Même si la notion de durée de vie opérationnelle n'est pas précisée en droit suisse s'agissant des centrales nucléaires, l'arrêt de l'exploitation des centrales nucléaires pourrait s'échelonner entre 2019 et 2034, les centrales les plus grandes étant arrêtées vers la fin de cette période. Cette période pourrait même être prolongée; selon la législation suisse en effet, l'exploitation des centrales nucléaires est autorisée aussi longtemps que les critères de sécurité sont respectés.

Un abandon progressif de l'énergie nucléaire laisse plus de vingt ans pour mettre en œuvre ce changement majeur. Ce temps est nécessaire pour prévoir les politiques et mesures adéquates et pour attirer les investissements. Il est également important de reconnaître que la décision de l'abandon était guidée par la forte probabilité de voir des référendums rejeter de nouvelles centrales nucléaires. Dans un pays dans lequel la démocratie directe est fortement ancrée, la possibilité d'un futur référendum sur l'énergie nucléaire ne peut pas être exclue.

STRATÉGIE ÉNERGÉTIQUE 2050

Après avoir décidé de l'abandon progressif du nucléaire, le gouvernement a adopté une stratégie énergétique pour 2050, qui vise à réduire considérablement la consommation d'énergie finale et à stabiliser la consommation électrique. L'atteinte de ces objectifs stratégiques demandera probablement d'importants efforts, compte tenu notamment des prévisions de croissance continue aussi bien de la population que de l'économie en Suisse. La demande d'électricité, en particulier, est généralement fortement corrélée à la croissance économique; de fait, il est possible que la demande d'électricité augmente dans plusieurs secteurs au cours des

prochaines décennies, en raison notamment d'un usage généralisé de l'électricité pour des innovations telles que les pompes à chaleur et les véhicules électriques.

Le gouvernement prépare actuellement des projets de lois qui s'inscrivent dans la stratégie. Ces projets seront mis en consultation d'ici à l'automne 2012 avant d'être soumis au parlement à l'été 2013. La date d'entrée en vigueur prévue pour la nouvelle législation est le début de 2015. Il est prévu qu'à moyen terme, les politiques et les mesures visent principalement à améliorer l'efficacité énergétique et à accroître la production d'électricité provenant de la force hydraulique, mais également d'autres sources renouvelables et, en dernier ressort, provenant du gaz naturel.

À plus long terme (après 2020), une réforme progressive de la taxation de l'énergie et du CO₂ est prévue: la politique actuelle de promotion des énergies renouvelables et des rénovations de bâtiments, financée par une taxe prélevée sur les réseaux et par une partie de la taxe sur le CO₂, serait progressivement remplacée par une taxation générale de l'énergie censée infléchir la demande d'énergie.

La mise en œuvre de ces plans demandera une série de nouvelles incitations, financières et institutionnelles notamment. Il est prévu de relever la taxe sur le CO₂ et la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) et d'assouplir les critères de rémunération des différentes technologies. Le gouvernement vise actuellement à combiner les objectifs politiques à long terme avec les programmes et buts politiques tout en prenant en compte le calendrier de fermeture des centrales nucléaires.

Le maintien de capacités suffisantes de production d'électricité en l'absence d'énergie nucléaire demandera des politiques vigoureuses de promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Ces mesures, qui ont déjà été évoquées, ne seront probablement pas suffisantes. Des options envisageables du côté de l'offre sont de nouvelles capacités pour l'énergie en ruban et de nouvelles importations. L'option la plus simple pour produire de l'énergie en ruban consisterait dans les centrales à gaz. Traiter les émissions de CO₂ de ces centrales de la même manière que dans les pays voisins, c'est-à-dire en les incluant dans un système d'échange de quotas d'émissions, constituerait une incitation forte pour les investisseurs.

Au cours des prochaines décennies, le remodellement du système énergétique demandera également des efforts dans les domaines de la recherche, du développement et de la démonstration des technologies énergétiques. Il conviendrait que le gouvernement maintienne ses projets de doublement des financements publics pour ces activités, en s'attachant davantage au développement et à la démonstration, dans les domaines de la gestion des systèmes et de l'efficacité des réseaux électriques par exemple.

RÉFORME DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

Depuis le dernier examen approfondi de la politique énergétique de la Suisse, qui date de 2007, la réforme du marché de l'électricité a enregistré de nets progrès. La loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), en vigueur depuis 2008, a constitué la première étape de la libéralisation du marché de l'électricité en offrant aux consommateurs finaux dont la consommation annuelle dépasse 100 MWh la liberté de choisir leur fournisseur. L'ouverture du marché, sujette au référendum facultatif, pourrait être étendue à tous les clients d'ici à 2015, ce qui constituerait une étape positive.

De manière fort pertinente, la Suisse a également créé un régulateur indépendant, la Commission de l'électricité (EiCom), dotée d'une autorité et de ressources suffisantes. L'accès sans discrimination au réseau est actuellement assuré, et les tarifs d'utilisation du réseau sont fixés par le régulateur. Le transfert de la propriété des actifs du réseau de transport d'électricité à la société nationale du réseau de transport Swissgrid d'ici la fin de 2012 créera une très forte indépendance du réseau

de transport d'électricité. De plus, la transparence du marché des prix finaux s'est améliorée depuis que l'EICom publie des informations très détaillées sur les prix, disponibles par canton et par commune.

Indépendamment des choix opérés pour le remplacement de l'énergie nucléaire, d'importants investissements dans les capacités de production seront nécessaires. Avec ou sans abandon de l'énergie nucléaire, d'importants investissements seront également nécessaires pour les réseaux de transport d'électricité (y compris pour les réseaux transfrontaliers) et pour les réseaux de distribution, en raison du vieillissement des infrastructures, de l'augmentation des flux transfrontaliers et de la charge provenant des nouvelles centrales hydrauliques. Les procédures d'octroi d'autorisation pour la création de nouvelles capacités de production – mais aussi de stockage, et pour la création de nouvelles lignes électriques, devraient être simplifiées et raccourcies. Etant donné que l'industrie électrique demande beaucoup de capitaux, les investisseurs ont besoin de clarté à long terme, d'où la nécessité d'une stabilité des décisions politiques et de la législation.

Dans la mesure du possible, il conviendrait que le CO₂ émis par les centrales au gaz soit traité comme dans les pays voisins, où le secteur de l'électricité est intégré au système d'échange de quotas d'émissions l'UE, tout en assurant que les émissions de CO₂ au niveau européen n'augmentent pas. L'obligation actuelle de compensation à l'intérieur du pays freine les investissements et diminue donc les options possibles pour remplacer l'électricité d'origine nucléaire en temps utile, une évolution qui, à son tour, est susceptible de diminuer au fil du temps la sécurité de l'approvisionnement électrique.

Pour promouvoir les investissements dans les nouvelles capacités de production, il convient de réexaminer le cadre qui régule les marchés de gros et de détail. Etant donné que les prix applicables au consommateur final sont fixés pour être proches des coûts de production et en deçà du prix spot des marchés, la consommation est subventionnée et la promotion des investissements visant la création de capacités de production est réduite d'autant. Il n'est donc guère surprenant que le nombre de clients ayant abandonné les tarifs régulés au profit des contrats commerciaux soit très faible.

De plus, les prix du marché de gros devraient parvenir à susciter des décisions d'investissement. Pour remplir cette fonction, le marché de gros doit être suffisamment transparent et liquide. Il convient de poursuivre et d'accélérer une intégration transfrontalière fondée sur une gestion efficace des capacités transfrontalières et sur un couplage des marchés avec des enchères implicites des capacités transfrontalières. Il convient aussi de renforcer la transparence par la publication de données complètes sur les capacités de production disponibles et sur l'utilisation de ces capacités.

Etant donné sa position géographique, la Suisse connaît d'importants flux transfrontaliers d'électricité et ses centrales hydroélectriques à accumulation et de pompage-turbinage pourraient jouer le rôle de batterie dans toute la région. Pour son propre avantage et pour celui de ses voisins, la Suisse devrait continuer à développer avec efficacité son intégration régionale, pour développer son infrastructure électrique. Les efforts entrepris pour participer au couplage des marchés du Centre Ouest Europe (CWE) sont particulièrement bienvenus, puisqu'ils favoriseraient une optimisation du processus d'allocation des capacités transfrontalières et une intégration plus poussée du marché européen .

L'association de prix réglementés peu élevés de consommation finale et d'une intégration dans le marché régional de l'électricité pourrait poser problème pour la sûreté de l'approvisionnement électrique de la Suisse, mais elle pourrait également être utilisée comme une occasion à saisir pour le pays. Etant donné la distorsion des

prix de détail de l'électricité en Suisse, comme dans de nombreux autres pays, des exportations d'électricité pourraient être opérées au détriment de la livraison des consommateurs suisses. Compte tenu de l'intégration de plus en plus poussée du marché transfrontalier, le marché suisse pourrait subir de ce fait une pénurie ainsi que d'autres problèmes de fiabilité. Si les prix suisses appliqués au consommateur final reflétaient mieux les prix de gros régionaux, ce type de problèmes serait réduit. Le prix moyen payé par le consommateur final pour l'électricité serait plus élevé, mais pour rendre plus acceptables des prix plus élevés, particulièrement pour les entreprises exportatrices et fortes consommatrices d'énergie, la Suisse pourrait introduire des mesures destinées à absorber l'impact de ces prix.

De cette manière, la Suisse pourrait mieux rentabiliser sa production hydroélectrique destinée à l'exportation tout en encourageant l'amélioration de la performance dans la production et dans l'utilisation de l'électricité. Des prix fixés en fonction des coûts donneraient également un signal clair aux investisseurs, leur permettant d'agir efficacement et d'innover selon un calendrier pertinent. Un autre avantage serait une réactivité au niveau opérationnel et au niveau de la consommation finale. Le passage à un tel système pourrait être progressif et débiter par l'accès au marché des clients éligibles tel qu'il est actuellement prévu par la loi.

RELATIONS DE LA SUISSE AVEC L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE

La Suisse négocie avec l'Union européenne un accord sur l'électricité qui vise à garantir une compatibilité totale des règles des marchés en Suisse et dans l'UE. Cette démarche est pertinente au vu de la forte intégration de la Suisse dans le marché de l'électricité de l'UE. L'AIE salue les efforts déployés pour faire aboutir ces négociations.

La stratégie énergétique 2050 implique une intégration encore plus poussée avec l'Union européenne, étant donné l'augmentation des flux transfrontaliers d'électricité ainsi qu'une dépendance probablement plus marquée vis-à-vis des importations de gaz naturel. Des politiques de promotion de l'efficacité ambitieuses gagnent en efficacité si elles sont étroitement alignées sur celles de l'Union européenne. Dans ce contexte, il est judicieux que la Suisse envisage de futures négociations portant sur d'autres questions énergétiques telles que le gaz naturel, les infrastructures énergétiques et l'efficacité.

DÉCARBONISATION DU CHAUFFAGE ET DES TRANSPORTS

La Suisse s'est fixée comme objectif de réduire ses émissions de GES de 20% entre 1990 et 2020. Étant donné que ses émissions de CO₂ liées à l'énergie proviennent principalement de l'utilisation du pétrole à des fins de transport et de chauffage des bâtiments, c'est dans ces domaines qu'il est prioritaire d'agir. Le pays applique fort justement le principe du pollueur-payeur en prélevant une taxe sur le CO₂ pour financer les efforts de décarbonisation dans le chauffage des bâtiments et la chaleur industrielle. Toutefois, il lui sera nécessaire d'accroître ses efforts pour réduire les émissions dues au transport routier.

L'objectif à l'horizon 2020 ayant été fixé, le gouvernement doit maintenant introduire sans délai de nouvelles politiques et mesures et/ou il doit renforcer celles déjà en place. Il conviendrait également d'une part qu'il analyse de manière approfondie les implications de l'objectif qui vise à obtenir une réduction de 20 % uniquement à l'intérieur des frontières et d'autre part qu'il permette une répartition plus équilibrée des coûts marginaux de réduction parmi les différents secteurs économiques.

En ce qui concerne les secteurs économiques du point de vue de leur consommation finale, le transport routier est le plus important émetteur de CO₂ dans le pays et celui

qui dispose du plus gros potentiel pour poursuivre la réduction des émissions de manière rentable. Les limites en CO₂ applicables à l'ensemble du parc de voitures de tourisme neuves prendront pleinement effet en 2015, ce qui constitue une importante initiative. Il serait aussi souhaitable que le gouvernement envisage, à titre de mesure incitative, de relever des taxes sur les carburants, si possible sans incidence sur la quote-part fiscale de l'Etat.

Depuis des années, le gouvernement s'emploie à l'amélioration des transports publics, qui sont déjà excellents. Les efforts pour faire passer le transport des marchandises de la route au rail ont également porté leurs fruits; toutefois, il y a encore un potentiel pour des améliorations. La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations de la Suisse a été reprise dans maints pays.

Dans le secteur du bâtiment, les émissions sont également importantes, en raison de la part importante (plus de 50%) du mazout dans le chauffage. A titre d'exemple, le remplacement du mazout par des pompes à chaleur ou des sources d'énergie renouvelable offre un double avantage, puisqu'il sert les objectifs de réduction des émissions de CO₂ tout en protégeant les frais de chauffage de l'évolution des cours du pétrole. Le programme de rénovation des bâtiments est très utile à cet égard. L'AIE salue les plans qui visent à accélérer le programme et à augmenter son budget. Les programmes d'incitation des rénovations énergétiques des logements en location ont été améliorés et pourraient encore être renforcés. Cet enjeu est crucial dans un pays qui compte un taux élevé de locataires.

Depuis l'examen approfondi de la Suisse de 2007, les cantons ont adopté des normes de performance énergétique des nouveaux bâtiments plus contraignantes et mieux harmonisées. Ces normes vont jusqu'au niveau du label de qualité facultatif Minergie. Ce travail de renforcement progressif des normes doit être salué et il est utile qu'il se poursuive.

Il est souhaitable que le gouvernement fixe des objectifs uniformes pour la réduction des émissions, de manière à limiter les différences des coûts de réduction entre les secteurs économiques. La taxe sur le CO₂ est le principal instrument prévu par la loi sur le CO₂. Cette taxe représente une approche rationnelle, qui a déjà contribué à réduire l'utilisation du mazout pour le chauffage des bâtiments et dans les processus industriels.

Par tradition, la Suisse tend à opter pour de faibles régulations pour accorder la priorité à des mesures dites « efficaces et librement consenties », prises par le secteur privé. Ces mesures librement consenties sont notamment des mesures, qui doivent être « efficaces » et « rentables », qui permettent aux acteurs du marché qui les prennent d'être exemptés de la taxe sur le CO₂ dans la mesure où ils atteignent les objectifs librement consentis fixés au préalable. De nombreux programmes non contraignants, portant par exemple sur la performance du parc automobile ou des appareils électriques, se sont révélés inefficaces et ils ont été remplacés par des normes fixant des seuils minimaux d'efficacité. Etant donné que la réduction des émissions de CO₂ devient urgente, il pourrait être nécessaire d'utiliser plus largement les instruments fondés sur les prix. Une application plus répandue de la taxe sur le CO₂ ainsi que son relèvement pourraient encourager des investissements dans les nouvelles technologies et dans l'innovation.

SENSIBILISATION DU PUBLIC

Plusieurs aspects de la politique énergétique suisse laissent penser qu'il sera nécessaire d'augmenter les prix de l'énergie. Ces aspects sont les suivants: réduction des émissions de CO₂, abandon – même progressif – de l'énergie nucléaire, investissements dans les réseaux et les capacités de production électrique et convergence avec les niveaux de prix des pays voisins. L'augmentation des prix a

souvent constitué un instrument utile pour permettre que les objectifs de politique énergétique et de politique climatique soient atteints. Or, l'ouverture du marché de l'électricité et les mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique pourraient au contraire contribuer à diminuer la pression sur les prix. L'AIE encourage le gouvernement à poursuivre sa politique d'information généralisée sur les questions de politique énergétique afin de rendre mieux compréhensibles les raisons qui pourraient entraîner une augmentation des prix. Cette démarche est particulièrement importante dans ce pays doté d'une démocratie directe forte.

SÉCURITÉ PÉTROLIÈRE ET GAZIÈRE

L'approvisionnement en pétrole et en gaz naturel reste sûr. L'approvisionnement en pétrole est bien diversifié, en termes de pays d'origine comme en ce qui concerne les voies d'acheminement. Le gaz naturel est également fourni par plusieurs pays et acheminé par des itinéraires variés. Pays enclavé sans production d'agents énergétiques fossiles, la Suisse conserve en permanence des stocks d'urgence beaucoup plus importantes que celles demandées par l'AIE. Les stocks de pétrole font également partie de la sécurité gazière. Etant donné que la Suisse ne dispose pas d'importants stocks de gaz, les utilisateurs de systèmes bi-combustible sont obligés de conserver d'importants stocks de mazout. La politique de sécurité pétrolière et gazière de la Suisse est fondamentalement judicieuse.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Il est recommandé au gouvernement suisse de:

- Développer le cadre législatif et normatif de la stratégie énergétique 2050 pour fournir à long terme des conditions stables aux acteurs du marché de l'énergie.*
- Adopter une stratégie détaillée pour réduire les émissions de CO₂ du pays de manière rentable.*
- Travailler à l'amélioration des incitations à l'investissement dans les réseaux électriques et dans la création de capacités de production, y compris par la dérégulation des prix applicables au consommateur final, l'accélération et la simplification des procédures d'octroi d'autorisation et l'encouragement au renforcement de l'intégration au marché transfrontalier.*
- Renforcer encore l'intégration dans les marchés énergétiques européens et aligner ses politiques énergétiques au plus près de celles de l'Union européenne.*

