

AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE (AIE)

Politique énergétique des pays de l'AIE : Rapport sur la Suisse 2003

Notice légale

Ce rapport a été rédigé suite à la venue de l'équipe d'experts de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE) en Suisse, en novembre 2002. Il a été élaboré avant les résultats du vote sur les initiatives populaires sur l'énergie nucléaire, le 18 mai 2003, et la publication des projets de réforme du marché de l'électricité par le gouvernement.

Le 18 mai 2003, le peuple suisse a rejeté les initiatives anti-nucléaires Moratoire-plus, à une majorité de 58,4 % et Sortir du nucléaire, à une majorité de 66,3%. Ce refus populaire ouvre le champ à la loi sur l'énergie nucléaire, en vertu de laquelle les centrales nucléaires existantes seront exploitées tant qu'elles seront sûres et la construction de nouvelles centrales sera soumise au vote populaire en cas de référendum.

Le 7 mars 2003, le gouvernement a annoncé un nouveau projet de loi pour la réforme du marché de l'électricité. En avril 2003, une commission, composée de représentants des groupes d'intérêts concernés, a été mise sur pied pour élaborer cette nouvelle loi. Celle-ci devrait entrer en vigueur au plus tard dans le courant de l'année 2007.

En mai 2003, le gouvernement a proposé un projet de réduction du déficit budgétaire fédéral, qui pourrait se traduire par la suppression du budget de SuisseEnergie. Le gouvernement envisage de compenser cette restriction par la mise en place de nouvelles réglementations ou par la création d'une taxe sur l'énergie, dont les revenus seraient affectés à SuisseEnergie.

CONDENSÉ (Texte traduit de l'original anglais)

Le programme d'action Energie 2000 était à la base de la politique énergétique suisse des années 90. Il a laissé place au programme SuisseEnergie, pour la période 2001 à 2010. Le programme Energie 2000 avait des objectifs concrets pour l'électricité et la consommation de combustibles fossiles, et visait l'augmentation de l'utilisation des énergies non hydrauliques renouvelables et du courant hydraulique, alliée à une augmentation de la capacité des centrales nucléaires. Si tous les objectifs d'Energie 2000 n'ont pas été atteints, cela est dû principalement à une mauvaise répartition des subventions, au manque de réglementations en matière d'efficacité énergétique, à l'importance excessive donnée aux mesures librement consenties, trop peu ou mal appliquées par l'industrie, et aux disparités cantonales dans la mise en place des recommandations en matière d'efficacité énergétique. Les résultats et le rapport coût-bénéfice des politiques et mesures d'Energie 2000 ont fait l'objet d'un

suivi attentif et l'expérience acquise a été transmise à SuisseEnergie, comme l'a montré la réaffectation de certaines ressources. Une réattribution des ressources entre les énergies renouvelables et les programmes et mesures d'efficacité énergétique sera peut-être nécessaire, compte tenu du rôle important des cantons dans la mise en place de SuisseEnergie. Principalement dans le domaine du bâtiment, les résultats des analyses coût-bénéfice des différentes politiques et mesures, tout comme les «meilleures pratiques», devraient être communiqués plus largement et, si possible, les politiques et mesures devraient être harmonisées entre les cantons.

La sécurité de l'approvisionnement énergétique est importante pour la Suisse, qui est un pays enclavé et sans ressources fossiles. Le gouvernement a mis en place un programme solide pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en pétrole tout en respectant l'obligation de l'AIE de stocker 90 jours d'importations nettes. La sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel est renforcée par le grand nombre de contrats «interruptibles» et par les stocks obligatoires de mazout, qui s'ajoutent aux obligations internationales en matière de stockage.

Parmi les «3E» de l'AIE (sécurité Énergétique, croissance Economique et protection de l'Environnement), la politique énergétique suisse privilégie les questions environnementales. Les mesures mises en place par la Suisse, dans le secteur de l'énergie, visent principalement à atteindre les objectifs du protocole de Kyoto pour la réduction des gaz à effet de serre (GES), à savoir parvenir entre 2008 et 2012 à une baisse des émissions des GES de 8% par rapport au niveau de 1990. SuisseEnergie préconise une baisse des émissions de CO₂ de 10% au-dessous du niveau de 1990, en réduisant de 15% celles provenant des combustibles et de 8 % celles des carburants. Une série de mesures sont prévues pour atteindre ce but, dont les engagements et les accords volontaires avec l'industrie et l'imposition d'une taxe «d'incitation» au cas où les autres mesures s'avéreraient insuffisantes. A ces mesures s'ajoutent des activités de communication, des programmes d'information pour l'industrie ainsi que des normes et des réglementations pour les bâtiments, les véhicules et les appareils électriques.

En dépit d'efforts considérables, ces politiques et mesures ne suffiront apparemment pas pour atteindre les objectifs de Kyoto ainsi que ceux nationaux, plus sévères en matière de réduction des émissions de CO₂. Selon les statistiques de l'AIE, les émissions de CO₂ dues à la consommation d'énergie en Suisse ont augmenté de 5,6% entre 1990 et 2001. L'imposition d'une taxe « incitative » sur les émissions de CO₂ pourrait contribuer à régler ce problème, mais il reste encore beaucoup à faire si cet instrument doit être mis en oeuvre à moyen terme. Le gouvernement devrait développer davantage le commerce d'émissions ainsi que d'autres mécanismes de flexibilité, en raison de leur potentiel économique, même si ces mesures ne doivent servir que de façon complémentaire à la politique nationale de réduction des émissions de CO₂. Dans ces conditions, il pourrait être envisagé de consacrer une partie du revenu de la taxe « incitative » pour acheter des permis d'émission de GES sur le marché international.

La tarification et l'imposition de l'énergie doivent être réévaluées. Les prix du mazout en Suisse sont parmi les plus bas des pays membres de l'OCDE, ce qui est notamment dû à une part d'impôt très faible en comparaison internationale. Cela n'encourage ni les économies d'énergie, ni l'utilisation d'énergies alternatives à plus faibles émissions de CO₂. Les prix du carburant en Suisse sont plus bas que dans les pays voisins, ce qui encourage le «tourisme de l'essence». En revanche, les prix du gaz naturel sont parmi les plus chers, comparés avec d'autres pays membres de l'AIE. Ceci est lié à un

relief accidenté, à la taille réduite du marché, à la faible densité d'infrastructures et à la fragmentation du marché. Compte tenu de tous ces aspects, le gaz naturel peut difficilement pénétrer le marché. Les prix de l'électricité en Suisse sont supérieurs à la moyenne européenne, surtout pour les PME. Cela s'explique en partie par les taxes et les charges imposées par les cantons et les communes. La question se pose également de savoir dans quelle mesure les petites exploitations publiques sont efficaces et quels profits elles assurent à leurs propriétaires. Les mécanismes de tarification actuels manquent de transparence et favorisent les subventions croisées d'un groupe de consommateurs à un autre. Une partie de l'électricité est fournie gratuitement ou à des prix très bas aux autorités locales, ce qui remet en cause l'efficacité énergétique.

En 2001, l'énergie nucléaire assurait 25% de l'approvisionnement énergétique suisse et 38% de la production d'électricité. En mars 2003, le Parlement a adopté une nouvelle loi sur l'énergie nucléaire qui complète la loi de 1959, actuellement en vigueur. Cette loi contribuera beaucoup à clarifier le futur rôle de l'énergie nucléaire en Suisse. L'option nucléaire devrait être maintenue pour des raisons économiques, de sécurité d'approvisionnement énergétique et d'atténuation des effets des changements climatiques. La Suisse possède un centre de stockage intermédiaire, appelé Zwiilag, pour les déchets nucléaires issus de la production d'énergie, dont la capacité est suffisante jusqu'à la fin de vie des centrales actuelles. Toutefois, les possibilités de stockage définitif restent encore à définir. En 2002, la population du canton de Nidwald a voté contre la construction d'un dépôt souterrain pour l'entreposage des déchets nucléaires de faible et moyenne activité. Malgré ce revers, le gouvernement doit continuer de développer des solutions.

L'une des caractéristiques du système politique suisse est que les citoyens peuvent approuver ou refuser les lois par référendum. Etant donné le poids du référendum, il est important que les citoyens soient bien informés sur les questions politiques et les conséquences de leur vote. Un référendum sur la loi sur le marché de l'électricité (LME) a eu lieu en septembre 2002. Le projet de loi a été rejeté malgré un large consensus politique. Le gouvernement et les acteurs du marché sont actuellement en train de réfléchir aux moyens de développer le marché de l'électricité, mais aucune décision n'avait été prise à l'époque de la visite de l'équipe d'experts de l'AIE en Suisse. Tout en respectant les résultats du vote sur la LME, le gouvernement devrait continuer à encourager la concurrence sur le marché. Une première étape pourrait être d'ouvrir le commerce en gros à la concurrence en permettant aux grands consommateurs et aux entreprises de distribution de choisir leurs fournisseurs. Il faudrait mettre en place un gestionnaire du réseau de transport de l'électricité (RTE) et un organisme de régulation indépendant. Le RTE pourrait permettre une plus grande efficacité dans la gestion du système de transport et dans le commerce et le transit transfrontalier. Un « unbundling » efficace est nécessaire pour ouvrir le réseau à des tiers de manière transparente et non discriminatoire.

Le gouvernement a également élaboré un projet de loi pour la réforme du marché du gaz, projet qui est resté sans suite après les résultats du référendum sur la LME. L'industrie du gaz est actuellement en train de définir les modalités de mise en place d'un système d'accès de tiers dans le cadre de la législation en vigueur, qui autorise l'accès négocié de tiers aux réseaux à haute pression. Ces activités sont louables, mais le gouvernement devrait les accélérer en surveillant le marché et en résolvant les litiges internes pour assurer un accès transparent, équitable et rapide à la fois aux opérateurs en place et aux nouvelles entreprises. Il faudrait définir des voies d'appel et les décisions devraient être immédiatement exécutoires, de manière à ce que les opérateurs en place ne puissent retarder l'accès au réseau, en entamant de longues procédures judiciaires.

Les recommandations adressées au gouvernement suisse sont les suivantes:

Politique énergétique globale

- Assurer un meilleur équilibre de la politique énergétique globale en privilégiant la rentabilité économique.
- Optimiser l'effet global des programmes énergétiques et l'utilisation des ressources en :
 - développant des programmes pour évaluer les coûts et bénéfices ainsi que les « meilleures réalisations » des politiques énergétiques cantonales et intercantionales ;
 - continuant le suivi et l'évaluation des coûts et bénéfices au niveau fédéral ;
 - réallouant les ressources aux politiques et mesures les plus économiquement rentables et en;
 - soutenant l'harmonisation de programmes énergétiques et environnementaux cantonaux.
- Utiliser davantage la tarification et la taxation comme outils de politique énergétique afin d'internaliser les coûts externes et de promouvoir l'efficacité énergétique et la rentabilité économique.
- Renforcer la prise de conscience du public en l'informant sur les conséquences des initiatives populaires et des projets de loi dans le domaine énergétique et en analysant leurs impacts potentiels.
- Développer et actualiser régulièrement les projections et les scénarios énergétiques et des émissions de CO₂ pour tous les secteurs et toutes les formes d'énergies.

Energie et environnement

- Prendre des mesures supplémentaires pour atteindre les objectifs de réduction des GES.
- Rééquilibrer les politiques énergétiques visant à atténuer les effets des changements climatiques, car la politique actuelle, privilégiant l'efficacité énergétique et les renouvelables, pourrait ne pas s'avérer la plus rentable.
- Développer les projets de mise en oeuvre de la taxe "d'incitation" sur les émissions de CO₂ et du commerce des émissions.
- Evaluer l'efficacité des accords et des engagements volontaires ainsi qu'envisager la possibilité de les étendre à tous les secteurs à forte consommation énergétique, y compris les raffineries de pétrole.
- Développer des programmes d'encouragement supplémentaires pour aider les cantons dans l'élaboration et la mise en place de taxes sur les véhicules proportionnelles aux émissions de CO₂. Mettre en place les programmes fédéraux pour l'utilisation de carburants plus propres dans le secteur des transports.

Efficacité énergétique

- Assurer une répartition claire des compétences entre la Confédération, les cantons et les différentes agences de l'énergie. S'efforcer d'harmoniser les politiques et les mesures en renforçant leur collaboration.
- Poursuivre et renforcer les mesures d'efficacité énergétique dans le domaine des bâtiments en :
 - améliorant l'efficacité énergétique dans les bâtiments, en collaboration avec les cantons ;
 - développant et diffusant des statistiques sur les bâtiments et le chauffage ;
 - promouvant les compteurs individuels pour le chauffage et l'eau chaude dans les bâtiments existants.
- Diversifier les énergies de chauffage.
- Intensifier la coopération avec les groupements de consommateurs et environnementaux, ainsi qu'avec les associations professionnelles, y compris en diffusant des informations, en planifiant et en mettant en place des étiquettes ainsi que des normes d'efficacité pour les appareils.
- Inciter davantage les instituts de crédit à s'engager pour faciliter des achats et des modernisations visant à augmenter l'efficacité énergétique des infrastructures et de l'équipement.

Combustibles fossiles

- Utiliser la taxation des huiles de chauffage comme instrument pour améliorer l'efficacité énergétique et atténuer les effets des changements climatiques.
- Effectuer la synthèse des propositions fiscales visant à encourager le diesel ainsi qu'une diminution des émissions autres que le CO₂ (particules, etc) propres au diesel.
- Encourager l'industrie gazière à développer une infrastructure pour l'utilisation du gaz dans le secteur des transports.
- Mettre en place des procédures de suivi du mécanisme des prix au niveau de la distribution du gaz naturel pour garantir la transparence, la prise en compte des coûts et la non-discrimination.
- Encourager la concurrence et stimuler l'efficacité dans le marché du gaz par :
 - Un accès simple, rapide et équitable des tiers au réseau et l'établissement de règles transparentes et non-discriminatoires pour les accès et les tarifs ;
 - la mise à disposition de ressources pour surveiller les marchés du gaz et régler les litiges ;
 - la garantie aux consommateurs captifs de bénéficier également du gain d'efficacité ;
 - la poursuite de la séparation du pouvoir politique et de la gestion des infrastructures du gaz.

Énergies renouvelables

- Continuer à évaluer les coûts et les bénéfices des programmes de promotion des énergies renouvelables, y compris les subventions, la R&D et les coûts externes, et s'assurer que les résultats soient pris en compte dans l'allocation des ressources financières. En particulier, réexaminer le rapport coût-efficacité des programmes de promotion de l'énergie solaire et envisager d'augmenter les budgets de programmes plus rentables, comme la biomasse et les déchets.

- Améliorer la promotion des énergies renouvelables. Explorer les possibilités de mise en place d'obligations quantitatives d'offre d'électricité provenant de sources renouvelables associés avec des crédits échangeables d'énergie verte et revoir les tarifs de rétribution de l'énergie injectée.

Énergie nucléaire

- Maintenir l'option nucléaire.
- S'assurer que le public a pleinement conscience de l'impact potentiel des initiatives anti-nucléaires et du projet de loi sur l'énergie nucléaire.
- Poursuivre les efforts en vue de la construction de dépôts de déchets radioactifs sûrs.
- Prendre des mesures pour maintenir un niveau de compétence technologique suffisant.

Électricité et cogénération

- S'assurer que des ressources suffisantes sont consacrées au suivi des prix et à la protection des consommateurs d'électricité contre les prix abusifs. Informer les autorités locales des bénéfices économiques et environnementaux d'une tarification de l'énergie dans le respect des coûts. Les encourager à ne plus fournir d'énergie gratuitement aux consommateurs publics.
- Poursuivre les efforts pour ouvrir le secteur de l'électricité à la concurrence, d'après une analyse précise du vote sur la loi sur le marché de l'électricité. Nommer un gestionnaire national des réseaux de transport d'électricité et un organisme de régulation, définir les règles régissant l'accès des tiers et permettre l'accès au marché aux fournisseurs nationaux et étrangers, aux entreprises de distribution et aux grands consommateurs.
- Améliorer les possibilités d'accès au réseau de transmission en vendant les capacités aux enchères. Encourager les industries à entreprendre des améliorations jusqu'à ce qu'un cadre légal pour la réforme du marché ait été mis en place.
- Etudier le potentiel économique du couplage chaleur-force dans l'industrie et le chauffage.

Recherche et développement

- Poursuivre les efforts pour faciliter l'intégration et l'harmonisation des activités sur le court terme et des objectifs R&D à long terme.