

Politique énergétique de l'EnDK

Repères et plan d'action

La catastrophe naturelle de Fukushima au Japon a provoqué une grande détresse dans la population touchée, mais aussi endommagé gravement des centrales nucléaires. Il en est résulté une contamination radioactive de l'environnement aux abords de ces centrales. De larges couches de la population en Europe ont été impressionnées par les effets de cette catastrophe et se sont mises à douter de la sécurité des centrales nucléaires. En Allemagne, en Italie et en Suisse, les autorités en ont tiré la conclusion qu'il fallait réorienter la politique d'approvisionnement en électricité. L'abandon de la filière nucléaire met le pays devant de nouveaux défis pour conserver une certaine sécurité d'approvisionnement et garantir l'accès à des sources d'énergie, tout en protégeant la nature et le paysage et en préservant le climat.

Constats de l'EnDK

A. Questions fondamentales

- En date du 25 mai 2011, le Conseil fédéral a déclaré vouloir se passer progressivement de l'énergie nucléaire. En date du 8 juin 2011, le Conseil national lui a emboîté le pas. Le Conseil des Etats délibérera de cette question au cours de la session d'automne 2011.
- Les cantons n'ont pas tous la même attitude par rapport à l'abandon de la filière nucléaire. Cette question ne figure d'ailleurs pas au cœur de la future stratégie d'approvisionnement en électricité. En effet, si l'on respecte la législation sur l'énergie nucléaire, il est absolument impossible, d'ici à 2035, de compenser par des installations d'un autre type construites sur sol suisse la production perdue résultant de la mise hors service des centrales nucléaires actuelles. De même, il est illusoire de compenser en Suisse le déficit d'approvisionnement en électricité induit par l'arrivée à terme des contrats de longue durée avec la France, qui ont permis jusqu'ici de garantir un certain volume d'électricité. (Ci-après, ces deux phénomènes sont résumés par l'expression «déficit de production».) Pour ces raisons, il n'est pas nécessaire de prendre position sur l'abandon de la filière nucléaire concernant la période courant jusqu'en 2035.
- La mise hors service des centrales nucléaires actuelles et l'arrivée à terme des contrats de longue durée avec la France engendrera un déficit de production, ce qui soulève d'importants défis pour la Suisse, si elle veut garantir son approvisionnement en électricité.

- Les nouvelles orientations de la politique énergétique du Conseil fédéral et du Conseil national ne concernent pas uniquement l'approvisionnement en électricité, mais également la distribution de chaleur et la mobilité.
- La Suisse s'est engagée sur le plan international, dans le cadre du Protocole de Kyoto, à réduire ses émissions de CO₂ et est en train de négocier un accord sur l'énergie avec l'Union européenne (UE). Il est notamment question de s'inspirer de la Directive européenne sur la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables (directive RES).
- Ces dernières années, les forces politiques régulant l'exploitation du réseau de transport de l'électricité ont eu tendance à s'«européaniser» fortement. Pour des raisons physiques, le réseau suisse est géré en étroite collaboration avec les exploitants européens. C'est la raison pour laquelle le corpus de normes et de directives techniques relatif à ce réseau est harmonisé avec les règles européennes.
- La politique énergétique s'est fortement internationalisée ces dernières années. Que ce soit sur le plan du réseau physique pour l'électricité, ou sur le plan des ressources (pétrole, gaz, uranium, énergies renouvelables), la Suisse est fortement dépendante des pays étrangers et, à ce titre, inscrite dans le système de régulation international.
- La Suisse est totalement liée à ces pays pour couvrir ses besoins en énergies fossiles et en uranium.
- Au niveau mondial, la demande en énergies fossiles continue d'augmenter, ce qui induit des problèmes de répartition des ressources, qui sont de nature géopolitique. En raison de la modestie de ses propres ressources, la Suisse est placée devant de nouveaux défis pour assurer son approvisionnement de manière sûre. Ces problèmes sont d'autant plus difficiles à résoudre que le déficit de production doit être compensé.
- La Suisse est confrontée, pour définir sa politique énergétique, à des exigences extrêmement difficiles à résoudre si elle veut tenir compte à la fois du déficit de production, de la promesse de stabiliser les conditions climatiques et de la nécessité de fournir à notre économie nationale les quantités d'énergie dont elle a besoin, à des prix raisonnables.
- Il est probable qu'en Europe également – et même au plan mondial –, les autorités décident de limiter le recours à la filière nucléaire pour produire leur électricité. Or, comme les besoins en électricité sont en forte augmentation sur le plan international, il faudra bien faire appel à d'autres sources, notamment des énergies fossiles (charbon, pétrole et gaz naturel) et des énergies renouvelables.
- Le risque, c'est que, au lieu d'atteindre l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 2° C d'ici à 2050, on ne réussisse pas à freiner ce réchauffement généralisé.
- La recherche énergétique dans tous les domaines technologiques doit être renforcée, allant de la production à la consommation en passant par la distribution.
- Une part importante de la consommation d'énergie est imputable à la mobilité et aux appareils techniques. Ces domaines relèvent de la compétence de la Confédération.
- La politique énergétique est très complexe et doit être coordonnée sur le plan international; elle comprendra une multitude de mesures très diversifiées. En Suisse même, les décisions à ce propos devront être prises selon les procédures démocratiques en vigueur (parfois par votation populaire).

B. Electricité

- En Suisse, presque un quart de l'énergie finale consommée, l'est sous forme de courant; les ménages en consomment les 40 %, tandis que les entreprises en utilisent les 60 %.
- Par rapport à la production totale d'électricité, la part produite au cours du semestre d'hiver est de 45 % (pour une consommation de 53 %), et la part produite au cours du semestre d'été est de 55 % (pour une consommation de 47 %).
- A la suite des catastrophes de Tchernobyl et de Fukushima, il est hautement probable qu'aucune autorisation générale nouvelle ne sera plus accordée ces prochaines années à des centrales nucléaires ou, si la question est présentée en votation populaire, que la demande d'une telle autorisation soit refusée par le Peuple.
- En raison du déficit de production, il faudra, à partir de 2020, couvrir environ 40 % des besoins actuels en électricité par des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique, par le recours à d'autres sources d'énergie ou par des importations de courant de l'étranger. En effet, on peut supposer que les besoins vont rester les mêmes qu'aujourd'hui, voire peut-être augmenter – notamment en raison de la stratégie visant à la réduction des émissions de CO₂ (qui appelle la substitution de sources d'énergies) et en raison de l'augmentation de la population. Avant la fin de la décennie en cours au plus tard, il faudra avoir pris les mesures nécessaires pour optimiser et stabiliser l'approvisionnement en électricité.
- En raison du déficit de production, et si aucune mesure de compensation n'est prise, on va inévitablement constater un défaut de couverture de la charge de base. D'une part, l'industrie de production de biens, notamment, est totalement dépendante de la fourniture d'énergie de bande en suffisance. D'après les prévisions de production moyennes, on s'attend à ce que les centrales hydroélectriques couvrent une part d'environ 56 % de la production nationale d'électricité. Cette forme d'énergie est et restera donc la principale source d'énergie renouvelable indigène. Le parc des centrales hydroélectriques suisses produit en moyenne environ 35 830 gigawattheures (GWh) d'électricité par année, dont 47 % par des centrales au fil de l'eau, 49 % par des centrales à accumulation et 4 % par des installations hydrauliques à pompage-turbinage. L'exploitation de l'énergie hydraulique est une branche importante de l'économie énergétique suisse, puisqu'elle dégagerait un chiffre d'affaires de l'ordre de 2 milliards de francs par année.
- Par rapport à la production actuelle d'électricité en Suisse, les autres sources d'énergies renouvelables représentent aujourd'hui les proportions suivantes: au total, 2 % – sans l'énergie hydraulique – (dont env. 68 % pour l'énergie produite par l'incinération de déchets dits «renouvelables» dans les UIOM, env. 26 % pour la biomasse, le gaz de décharge et diverses autres sources, env. 4 % pour l'énergie solaire photovoltaïque, env. 2 % pour l'énergie éolienne), ce qui correspond à 1 300 GWh environ.
- Si l'on tient compte du déficit de production – de l'ordre de 26 500 GWh – et que l'on souhaite néanmoins couvrir la demande intérieure en électricité, il faudra consentir de grands efforts pour augmenter l'efficacité des processus et procédés (dans les domaines de la production et de la distribution comme dans celui de la consommation) et trouver de nouvelles manières d'exploiter les énergies renouvelables ou d'autres sources. De plus, il faudra accepter d'importer du courant à titre subsidiaire.
- Les sociétés d'électricité sont confrontées à de nouveaux défis pour stocker l'énergie et pour la transporter à travers les réseaux européens, vu que la part de courant éolien et de courant solaire augmente, et que ces énergies ont un caractère aléatoire (énergies stochastiques).

C. Chaleur

- La part des agents énergétiques fossiles dans la quantité totale d'énergie finale consommée est de 71 %; ces agents ont donc une importance majeure dans la définition d'une politique énergétique et climatique.
- La répartition de la consommation d'énergies fossiles entre les différents types d'activités est la suivante:
 - 48 % pour les transports et la mobilité
 - 27 % pour les ménages
 - 12 % pour le secteur tertiaire
 - 11 % pour les activités industrielles
 - 2% pour les divers autres postesLes secteurs d'activités sur lesquels il faut agir en priorité sont donc les transports et la mobilité, puis les ménages.
- Environ 75 % des maisons individuelles et des propriétés par étages (PPE) appartiennent à des particuliers. Les mesures à prendre dans ce champ d'intervention sont majoritairement du ressort des cantons. Entre 2007 et 2011, les cantons ont répondu à environ mille interventions parlementaires soumises pour discussion aux autorités. La grande majorité des cantons ont élaboré eux-mêmes ou commandé, ces dernières années, des études de base au sujet de questions énergétiques.
- En 2008 déjà, l'EnDK a rendu les prescriptions du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) plus sévères. Le MoPEC 2008 a, depuis lors, été intégré dans le dispositif législatif de presque tous les cantons.
- Depuis le 1^{er} janvier 2010, les cantons mettent en œuvre le Programme Bâtiments, en collaboration avec la Confédération. Les fonds nécessaires pour octroyer des contributions financières dans ce cadre sont tirés de l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ (à hauteur de CHF 200 millions), ainsi que des budgets ordinaires des cantons (à hauteur de CHF 100 millions).
- Grâce à toutes les mesures qui auront été prises dans ce domaine, il faut s'attendre, dans les années à venir, à voir baisser fortement les besoins en chaleur des ménages.

Sur la base du constat ci-dessus, l'EnDK tire les conclusions suivantes pour définir la politique énergétique de la Suisse à l'horizon 2035:

- La Suisse doit fixer de nouvelles priorités pour définir les modalités de mise en œuvre de sa nouvelle politique énergétique en cours de discussion.
- Elle doit placer en tête de ses priorités la garantie à long terme d'une sécurité d'approvisionnement en énergie. Pour y contribuer, elle doit améliorer massivement l'efficacité énergétique dans tous les domaines, et exploiter tous les potentiels encore disponibles de valorisation des énergies renouvelables au niveau régional et local, sans oublier de considérer la rentabilité des procédés et leurs possibilités de financement.
- On notera qu'il est souvent plus facile et moins coûteux d'augmenter l'efficacité énergétique, plutôt que de rechercher et d'exploiter de nouvelles sources d'énergies renouvelables. La priorité doit donc être accordée à la définition de mesures allant dans ce sens, et à la définition d'objectifs convenus avec les acteurs de la scène énergétique.

- Concernant les énergies renouvelables, il faut optimiser les conditions générales favorisant leur exploitation, tout en veillant à une protection adéquate de la nature, des paysages, de l'environnement et des eaux.
- Il s'agit maintenant de s'assurer avec toutes les précautions requises que la construction ou l'extension de telles centrales correspond bien aux besoins sur les plans de la sécurité d'approvisionnement, du bilan de CO₂, de la facilité de localisation ainsi que des effets sur le prix de l'électricité.
- La Suisse doit également s'efforcer de mener une politique énergétique extérieure proactive, afin d'assurer son approvisionnement en énergie. Elle doit se réserver un accès au marché international de l'électricité, afin de pouvoir augmenter ses importations – ce qui semble inéluctable – malgré le contexte tendu, au plan européen, de la relation entre offre et demande.
- Le rôle de la Suisse dans la définition de la politique énergétique européenne doit encore être clarifié.
- Si les prix de l'énergie augmentent, et que les dépenses à consentir pour améliorer l'efficacité énergétique augmentent, elles aussi, la compétitivité et la structure économique de la Suisse dans le contexte international risque d'en pâtir, et le coût de la vie en Suisse, de renchérir. Mais il faut aussi tenir compte du fait que certaines branches de l'économie verront s'ouvrir de nouveaux marchés (industrie de la construction, fournisseurs et sous-traitants de ladite industrie, industries nouvelles dites «vertes» (clean-tech), etc.).
- Dans le but d'exploiter au mieux les potentiels disponibles d'énergies renouvelables, la Suisse devra peser avec attention tous les intérêts en présence, notamment ceux de la protection de la nature et du paysage et ceux de la conservation des monuments historiques, et les confronter aux intérêts de l'approvisionnement en énergie.
- Toutefois, il ne faut pas oublier que, même si les énergies renouvelables sont exploitées au mieux des possibilités sur le plan technique, leur contribution à l'approvisionnement global en énergie restera insuffisante pour garantir la sécurité. Selon toutes probabilités, il s'agira de compléter ces apports en augmentant l'importation de courant ou en construisant des centrales à cycles combinés alimentées au gaz.
- Pour l'instant, il n'est cependant pas encore possible de répondre de manière définitive que les investissements de long terme à consentir pour la construction de telles centrales sont bien raisonnables sur les plans de la politique climatique, de l'économie nationale et de la facilité d'implantation des infrastructures. Les deux options susmentionnées (centrales à gaz et importations) influencent la sécurité d'approvisionnement car elles augmentent notre dépendance énergétique de l'étranger.
- Afin d'anticiper les pénuries d'énergie prévisibles à l'horizon 2020, la Suisse doit structurer concrètement, d'ici à trois ans, sa politique énergétique. Pour ce faire, elle tiendra compte de la répartition des compétences inscrite dans la Constitution. L'objectif est de formaliser de nouvelles conditions générales, seules aptes à garantir la sécurité du droit et la sécurité en matière de planification. Les cantons veulent assumer activement les tâches qui leur incombent.

L'EnDK pose ses intentions de la manière suivante:

- L'EnDK va soutenir activement la réorientation de la politique énergétique dans les cantons. De même, elle prendra part au développement de la politique énergétique de la Confédération. Ce faisant, il veut poursuivre des objectifs réalistes. Les cantons sont persuadés de pouvoir s'appuyer sur la bonne volonté de la population et des entreprises, qui manifesteront leur sens des responsabilités et leur capacité à renouveler la politique énergétique et la politique climatique. L'EnDK a l'intention:
 - de faire en sorte que, dès 2020, les nouveaux bâtiments soient tous chauffés si possible entièrement de manière autonome tout au long de l'année et produiront une part d'approvisionnement en électricité;
 - d'intensifier la rénovation du parc immobilier existant;
 - de simplifier les procédures permettant d'équiper rapidement et en priorité les grands pans de toits de tous les bâtiments biens exposés, mais surtout ceux des bâtiments artisanaux, industriels ou agricoles, avec des panneaux photovoltaïques destinés à produire de l'électricité;
 - de simplifier les procédures pour équiper rapidement de capteurs thermiques tous les bâtiments, permettant ainsi de produire sur place la chaleur nécessaire au chauffage;
 - de faciliter l'extension et la transformation des réseaux de distribution d'électricité, afin de renforcer les capacités de ces réseaux et d'améliorer leur redondance. Ces capacités seront nécessaires pour distribuer le courant produit à partir d'une multitude de sources d'énergie renouvelable – par des installations dont la réalisation doit être accélérée – et pour acheminer le courant importé jusqu'au consommateur;
 - de faciliter et d'encourager financièrement le recours aux énergies renouvelables présentant un potentiel intéressant, fournissant du courant à un prix raisonnable et disponibles en toutes saisons, et ce, après avoir vérifié que les intérêts de la protection de la nature et du paysage sont pris en considération de manière équilibrée;
 - de s'engager à créer des conditions générales favorables et à mener une politique basée sur des objectifs contraignants, permettant d'éviter que les politiques climatique et énergétique ne deviennent trop tatillonnes sous prétexte d'atteindre des objectifs prédéterminés.
 - de promouvoir la formation dans les domaines liés à la mise en œuvre des énergies renouvelables et l'amélioration de l'efficacité.
 - de faciliter et encourager l'utilisation des énergies renouvelables, tout en veillant à une protection adéquate de la nature, de l'environnement, du paysage et des eaux. Ce type d'énergie sera également encouragé par l'accélération des procédures d'autorisation.
 - de créer des conditions cadres appropriées grâce à la fixation d'objectifs et à des incitations financières permettant d'atteindre les objectifs climatiques et de politique énergétique sans réglementation excessive.

L'EnDK veut mettre en œuvre concrètement les mesures suivantes, qui sont de son ressort:

- D'ici 2014, le Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC 2008) sera révisé pour tenir compte des intentions manifestées par la sphère politique et des mesures qui en découlent tout en veillant au caractère supportable du point de vue économique. D'ici à 2018 au plus tard, les cantons intégreront dans leur législation les nouvelles prescriptions du MoPEC, en particulier avec les mesures suivantes.
 - Construction de nouveaux bâtiments:
 - Dès 2020, les nouveaux bâtiments seront tous chauffés si possible entièrement de manière autonome tout au long de l'année avec une part raisonnable d'électricité.
 - Bâtiments construits avant 1990:
 - Dès 2015, il sera interdit de chauffer des locaux ou de préparer l'eau chaude sanitaire au moyen de résistances électriques, avec l'obligation d'assainir dans un délai de 10 ans. Dès 2020, dans les bâtiments subissant une rénovation importante, la préparation de l'eau chaude sanitaire doit se faire en majeure partie à partir d'énergies renouvelables.
 - Le passage des énergies fossiles aux énergies renouvelables comme l'assainissement de l'enveloppe des bâtiments seront encore mieux encouragés qu'aujourd'hui.
 - Bâtiments en propriété du canton
 - L'approvisionnement en chaleur sera entièrement assuré sans recours à des combustibles fossiles, à l'horizon 2050. Des mesures de compensation éventuelles devront être prises sur le territoire du canton concerné.
 - D'ici à 2030, la consommation d'électricité sera réduite de 20 % grâce à des mesures d'optimisation des procédés d'exploitation et à des opérations de rénovation des bâtiments ou, s'agissant des bâtiments publics des cantons, grâce à de nouvelles installations alimentées aux énergies renouvelables.
 - Gros consommateurs d'énergie
 - Les cantons soutiendront financièrement la définition d'objectifs convenus avec les gros consommateurs visant à améliorer l'efficacité énergétique et à faciliter la mise en œuvre des mesures.
 - D'ici à 2015, les plans directeurs cantonaux auront:
 - identifié les potentiels de développement des énergies renouvelables encore exploitables, après qu'une pesée des intérêts entre les questions énergétiques et les aspects de protection de la nature, du paysage, des sites, des monuments historiques et de la pêche aura été effectuée;
 - recensé les réseaux existants et à construire pour assurer la distribution d'énergie (électricité, gaz et chaleur à distance), après qu'une pesée des intérêts avec les autres utilisateurs de l'espace aura eu lieu.
- D'ici à 2015, les cantons auront créé les conditions générales permettant d'autoriser la construction d'installations solaires selon une procédure simplifiée et rapide.
- D'ici au printemps 2012, l'EnDK aura mis au point de nouvelles directives pour harmoniser la politique énergétique des cantons.

L'EnDK soutient les efforts consentis par la Confédération dans l'exercice des tâches suivantes:

- Faciliter l'extension des réseaux d'approvisionnement en énergie au plan suisse et dans les régions frontalières, en simplifiant les procédures d'autorisation, sans toutefois toucher au droit de recours des associations environnementales.
- Renforcer les programmes de formation de base et de perfectionnement des conseillers des maîtres d'ouvrages (aménagistes, architectes, ingénieurs, techniciens en bâtiment), en collaboration avec les instances fédérales.
- Introduire des instruments de nature économique et/ou des éléments liés à l'économie de marché adéquats visant à inciter les consommateurs à économiser l'énergie, ce qui permettrait de renoncer à rendre toujours plus détaillées et complexes les normes techniques prescrites dans les législations sur la construction et sur l'énergie. Renforcer la recherche énergétique

L'EnDK constate que la nouvelle orientation de la politique énergétique soulève des questions importantes auxquelles il n'a jusqu'à présent pas été répondu; les risques qu'elle fait ainsi courir au pays ne sont pas moindres.

- La sortie précipitée du nucléaire en Allemagne, d'ici à 2022, n'a pas encore été étudiée dans tous ses effets sur le marché européen de l'électricité. A l'heure actuelle, il n'est pas certain que de nouvelles infrastructures adéquates seront construites à temps pour couvrir la charge de base. La question de la sécurité et de la stabilité de l'approvisionnement en électricité de la Suisse à partir de 2020 devient de la plus brûlante actualité.
- En effet, il est plus que probable que la Suisse dépendra de l'étranger pour son approvisionnement en énergie, et ce, encore plus qu'aujourd'hui. Les négociations en cours avec l'UE à propos d'un accord sur le marché de l'électricité risquent d'être bloquées par des questions fondamentales irrésolues liées à notre politique européenne. La nouvelle politique énergétique nationale a une influence déterminante sur notre politique européenne en général. Ou inversement, il pourrait arriver que les restrictions d'ouverture à l'Europe imposent des limites sérieuses à la mise en œuvre de mesures concrètes qui permettraient d'étayer la politique énergétique de la Suisse. D'ailleurs, si la Suisse veut se doter de centrales thermiques de production d'électricité, elle devra nécessairement négocier également un accord international sur l'intégration de la Suisse au marché européen du gaz.
- L'EnDK constate que les conditions générales sont encore floues pour les entreprises d'électricité, qui devront investir des sommes considérables dans l'extension des réseaux d'approvisionnement et les centrales de production. Les risques liés à ces nouvelles stratégies d'investissement sont encore difficiles à estimer. En raison de la longueur des procédures d'autorisation, il n'est pas certain que les investisseurs puissent réaliser à temps les infrastructures nécessaires.
- Il est absolument urgent de passer sous la loupe les mesures existantes et planifiées par les pouvoirs publics pour soutenir les investissements efficaces sur le plan énergétique et les installations d'exploitation des sources d'énergies renouvelables. Il s'agit d'en vérifier la pertinence, l'opportunité, la rentabilité et la justification à long terme. Il faut simplifier le système d'encouragement.
- Nous constatons que les objectifs de la politique énergétique, de la politique climatique et de la loi sur l'approvisionnement en électricité et de l'accord sur l'énergie en cours de négocia-

tion ne sont actuellement pas convergents. Il s'agit de les harmoniser en éliminant les contradictions.

- Pour l'instant, les autorités n'ont pas clarifié les conséquences économiques de cette nouvelle situation, ni son impact sur la compétitivité des divers secteurs économiques, surtout ceux qui sont très dépendants de l'énergie, comme la production industrielle ou les transports.
- De même, elles n'ont pas examiné la question de l'adhésion de la population et des entreprises d'approvisionnement en énergie à la nouvelle politique énergétique, surtout au vu de ses conséquences. Or cette question est centrale si l'on veut mettre en œuvre la nouvelle stratégie.
- Du point de vue de la politique climatique et énergétique, il existe un besoin urgent d'agir dans le domaine du transport individuel motorisé. L'approche vers une stratégie pour une société à 2000 watts n'est pas encore visible.

La présente déclaration a été approuvée par l'assemblée générale de l'EnDK du 2 septembre 2011, qui s'est tenue à Zurich.