

Energie 2001, éviter le court-circuit

par René LONGET, directeur romand de la Société suisse pour la protection de l'environnement, Genève

Le 23 septembre 1990, le peuple suisse rejeta l'abandon progressif du nucléaire, accepta un moratoire de 10 ans sur toute nouvelle installation atomique, et adopta un article constitutionnel sur l'énergie. Par la suite, le programme «Energie 2000» fut mis en place, avec un succès modéré. Aujourd'hui, la politique énergétique suisse est dominée par trois enjeux : les effets de la libéralisation du marché de l'électricité, le sort du nucléaire et l'introduction de taxes sur l'énergie.

«Energie 2000» consiste essentiellement en actions de formation, de stimulation et de promotion avec, cependant, des objectifs chiffrés précis : stabiliser d'ici l'an 2000 la consommation d'énergie fossile et les émissions de CO₂ au niveau 1990, puis les réduire (objectif qui se retrouve dans la Convention sur les changements climatiques) ; réduire l'augmentation de la consommation d'électricité, puis la stabiliser dès l'an 2000 ; augmenter la part des énergies renouvelables d'ici l'an 2000 de 0,5% pour la production d'électricité, et de 3% pour la production de chaleur ; augmenter le rendement hydroélectrique de 5% et nucléaire de 10%.

Depuis, les prix de l'énergie ont continué à diminuer, si bien que l'incitation à modifier ces comportements énergétiques est restée très faible et les objectifs d'Energie 2000 que partiellement atteints. De nouvelles mesures doivent donc être envisagées, d'autant plus qu'un tournant s'amorce avec la libéralisation du marché de l'électricité.

De l'Europe à la Suisse

Bien que non membre de l'Union européenne, la Suisse est directement concernée par les décisions qui s'y prennent. Le programme de libéralisation progressive du marché de l'électricité, soit essentiellement la fin des monopoles territoriaux dans la distribution électrique, obéit à la Directive du 19 décembre 1996. Cette directive, qui déploie ses effets depuis le 19 février 1999, ne consiste cependant pas seulement à ouvrir le marché, comme on le croit souvent. La libéralisation est, en effet, accompagnée de conditions cadres.

Celles-ci consistent, d'une part, en l'affirmation de principes en vue d'une politique de l'énergie européenne. Ces principes visent à promouvoir les énergies renouvelables et à favoriser les économies par la recherche, la tarification, etc. Ainsi, sans encore aller suffisamment loin dans la mise en œuvre de ces principes, l'UE développe une position progressiste et responsable dans les négociations internationales sur le climat (protocole de Kyoto, 1997). D'autre part, il appartient aux Etats de prendre les mesures d'accompagnement de leur ressort. La Directive cite expressément que les *Etats peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations de service public* (art. 2, alinéa 3) ou relatives à la protection de l'environnement.

La clause du service public permet d'exiger de desservir des consommateurs également dans des régions où la densité de peuplement ne garantit pas la rentabilité (montagne, etc.). Et donc d'imposer aux exploitants de réseaux une péréquation. En outre, *priorité peut être donnée à la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables* (considérant n° 20, art 8, al. 3 et art. 1, al. 3). Les Etats peuvent aussi fixer des conditions relatives à l'efficacité énergétique ou à la nature des sources primaires (art. 5, alinéa 1).

En Suisse, un projet de loi sur le marché de l'électricité a été mis en consultation par l'Office fédéral de l'énergie en février 1998. Il a suscité de nombreuses réactions. Les compagnies d'électricité craignent que la baisse des prix de l'électricité - qui devrait résulter de la libéralisation - rende impossible l'amortissement des considérables investissements qu'elles ont consentis dans le cadre de la politique énergétique suisse. Il s'agit notamment de nouveaux barrages, d'améliorations de rendement de barrages existants et d'investissements dans les installations nucléaires, y compris des contrats d'approvisionnement conclus à l'étranger (courant nucléaire français).

Dès lors, il y a convergence d'intérêts avec les cantons producteurs d'hydroélectricité, soucieux de conserver des revenus essentiels pour des régions périphériques, et avec les milieux de la protection de l'environnement. Ces derniers, inquiets des effets démobilisateurs dus à une nouvelle baisse des prix de l'énergie, dénoncent le fait que les sources renouvelables n'arrivent pas à percer sur le marché dans les conditions de prix actuelles. Aujourd'hui, une majorité de cantons soutiennent l'idée d'une taxe sur les énergies non renouvelables, affectée pour moitié aux investissements non amortissables et pour moitié aux énergies renouvelables.

Les conditions semblent donc en place pour que la Suisse profite des potentialités d'encadrement contenus dans la Directive européenne. Ainsi, la libéralisation a pour effet paradoxal de créer les conditions d'une rectification des procédés de formation des prix, donc d'un correctif permettant de faire, ultérieurement, confiance au marché.

Le sort du nucléaire

La controverse nucléaire avait été mise entre parenthèses durant la décennie du moratoire. Les débats vont désormais reprendre. En vue de cette échéance, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie avait en 1996 lancé un *dialogue sur l'approvisionnement à long terme en énergie et en électricité et sur le programme de politique énergétique après l'an 2000*.

Ce dialogue a abouti à des «zones de consensus», autour d'un nouveau programme de politique énergétique pour la période après l'an 2000. Les éléments fondamentaux de la future politique de l'électricité qui y sont consignés sont l'utilisation rationnelle du courant, l'exploitation de la force hydraulique et le recours accru aux énergies renouvelables. A moyen terme, la demande doit être stabilisée et, en 2030, les énergies renouvelables, outre l'hydraulique, devraient assurer 10% de l'approvisionnement en électricité.

S'agissant des centrales nucléaires, des prises de position ambiguës du Conseil fédéral à l'automne 1998 ont laissé croire à l'abandon du nucléaire. La question est cependant celle de la durée de vie des centrales nucléaires existantes. Au cours des prochaines années, des investissements de nature à prolonger leur durée de fonctionnement seront nécessaires. La question du démantèlement se posera alors, y compris celle de savoir si le fonds de démantèlement aura été suffisamment approvisionné. En effet, les premières expériences de démantèlement de centrales nucléaires menées en France et en Allemagne ont montré une complexité et donc des coûts infiniment supérieurs aux prévisions. Et il s'agissait de petites centrales, de faible puissance (Brennilis en Bretagne, Gundremmingen en Bavière) ! En Suisse, le démantèlement de la centrale de Lucens (14 MW) après l'accident de 1969 s'était de même révélé particulièrement difficile.

Enfin, deux initiatives populaires demandent une prolongation du moratoire et un abandon ultérieur du nucléaire. Le Publi-forum électricité et société, organisé en mai 1998 par le Conseil suisse de la science, a clairement montré que l'opinion publique se reconnaît dans le consensus forgé au cours des années 90 : à savoir la valorisation des

énergies renouvelables et des économies d'énergie, et le souhait de pouvoir se passer du nucléaire.

Taxes sur l'énergie

L'élément majeur de ces dernières années est cependant la percée de l'idée de taxer l'énergie non renouvelable. L'insuffisance des mesures volontaires ainsi que celle de l'approche réglementaire sont patentées car les signaux que donnent quotidiennement les prix de l'énergie orientent les choix économiques dans de fausses directions. Ni les bonnes volontés ni les lois ne peuvent durablement obtenir des changements substantiels quand la rentabilité n'est pas au rendez-vous. Il s'agit ainsi de rectifier les distorsions.

Dans le domaine des transports, le peuple a accepté assez massivement l'idée d'une redevance sur le trafic des poids lourds et son affectation aux traversées alpines, de même qu'une réorientation de la fiscalité sur l'essence. Il n'est donc que logique d'utiliser plus largement l'outil de la taxe. Cependant, de nombreux malentendus subsistent. Ainsi, il est essentiel de bien distinguer taxe et impôts (fiscalité écologique).

La taxe incitative a pour but de rendre compétitifs les moyens de ne pas la payer. Elle pousse à la diffusion de techniques ou de méthodes plus économes. Son effet incitatif est double : en renchérissant l'énergie, on rend rentables les économies et les énergies renouvelables ; son produit sera précisément affecté à cette tâche. Naturellement, les recettes de la taxe diminueront à mesure que diminuera l'emploi des énergies non renouvelables. Mais dans cette mesure, précisément, on aura aussi moins besoin de son produit.

Plusieurs orientations sont en discussion. Tout d'abord une taxe d'incitation affectée. C'est la solution préconisée par l'initiative *solaire* : une redevance d'au maximum 0,5 centime au kWh sur les énergies non renouvelables, destinée à favoriser l'énergie solaire et l'usage rationnel de l'énergie (limitée à 20 ans). Une taxe ristournée ensuite. C'est la voie de l'initiative *Energie-environnement* qui propose une taxe sur l'ensemble des agents énergétiques non renouvelables, dont le produit sera redistribué aux entreprises et aux ménages. L'initiative comporte une disposition prévoyant que huit ans après son entrée en vigueur, la consommation de ces énergies sera stabilisée, puis réduite de 25% en 25 ans. Enfin, est aussi proposée une fiscalité différente, pour diminuer la charge pesant sur le travail et pour financer la sécurité sociale. Cette dernière approche est orientée vers une réforme de la fiscalité elle-même, donc de la partie destinée à durer des recettes publiques.

Le Conseil fédéral a recommandé le rejet des deux initiatives sur les taxes. Le Conseil national et le Conseil des Etats sont par contre partisans des taxes d'incitation en matière d'énergie, mais divergent encore sur les modèles. Ce 9 mars, le Conseil des Etats a proposé deux contre-projets directs aux initiatives, notamment un article constitutionnel permettant de prélever une taxe sur les énergies non renouvelables, qui servira à décharger les entreprises d'une partie des contributions sociales obligatoires. Quant à la révision de la fiscalité dans un sens écologique, c'est un des postulats de base de la stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable, d'avril 1997. Des propositions doivent être faites d'ici 2001.

Optimisation énergétique

Les chiffres montrent que les transports jouent un rôle croissant dans notre facture énergétique ; le gros poste, pour le pétrole, n'est plus le chauffage mais le transport routier. Concernant le chauffage, la clé est la construction et la conception des bâtiments. Ainsi il existe un certain nombre de bâtiments très économes du point de vue

énergétique, qui devraient servir de modèles, de références. Il faut par conséquent intégrer dans toute rénovation, dans toute construction, le réflexe de l'optimisation énergétique : améliorer l'isolation, les systèmes de chauffage, recourir aux pompes à chaleur et au couplage chaleur-force, intégrer le solaire actif et passif, etc.

De manière générale, il existe pour tout processus, pour tout moteur, des écarts considérables (de l'ordre de 1 à 5) entre les meilleures performances énergétiques et les plus mauvaises. Il s'agit d'identifier les techniques les plus efficaces et d'en faire le standard à généraliser.

La politique de l'énergie qui va s'instaurer dès l'an 2000 devra mettre en avant une stratégie sur deux plans. D'une part, il s'agira de cibler l'information sur ces meilleurs standards dans les divers domaines d'utilisation de l'énergie et de développer à leur sujet la formation et la sensibilisation. D'autre part, il s'agira, par la rectification des conditions cadre, de valoriser enfin effectivement le vaste potentiel que recèle le savoir-faire en matière énergétique.

R. L.