



Document de position

Politique énergétique

Document initial : 8 février 2008
Dernière mise à jour : 29 septembre 2023

Résumé

Un approvisionnement énergétique de qualité, et en quantité suffisante, basé sur des prix raisonnables, est indispensable pour le bon fonctionnement de l'économie suisse. En tant que zones productrices, les régions de montagnes et rurales ont un rôle important à jouer, en fournissant de l'énergie endogène renouvelable. La Suisse veut atteindre le zéro-net de gaz à effet de serre pour 2050. Cette décarbonisation requiert une reconversion radicale de l'approvisionnement énergétique. Ainsi, le SAB propose de concrétiser les démarches suivantes, en matière de politique énergétique :

1. Réduction de la dépendance vis-à-vis des importations d'énergies fossiles et renforcement de l'auto-alimentation ;
2. Accroissement de l'efficacité énergétique ;
3. Modernisation et élargissement des centrales hydrauliques existantes ;
4. Indemnisation équitable des ressources hydrauliques et mise en œuvre du retour des concessions ;
5. Encouragement ciblé des nouvelles énergies renouvelables, en tenant compte des aspects paysagers ;
6. Accélération des procédures pour la construction de nouvelles installations énergétiques de production et les infrastructures de transports.

TE / I 15

Berne, le 29 septembre 2023

1. Bases

- Loi sur l'approvisionnement en énergie LApEI du 23 mars 2007, état au 1^{er} septembre 2023.
- Loi sur l'énergie du 1^{er} janvier 1999, état au 1^{er} septembre 2023.
- Révision de la LApEI et LEn, état au 1^{er} septembre 2023.
- Loi CO₂ du 23 décembre 2011, état au 1^{er} janvier 2022 et projet de loi CO₂ en l'état de septembre 2023.
- OFEN: Rapport sur les perspectives énergétiques 2050, 16 décembre 2022.
- Résultats de la journée d'étude du SAB du 25 août 2023 à Campra.
- Divers autres documents.

2. Situation initiale

Un approvisionnement énergétique sûr, de qualité et à des prix raisonnables, est un des défis majeurs, non seulement pour les régions de montagne, mais aussi pour les régions urbaines. Les régions de montagne et rurales jouent un rôle important, en tant que productrices d'énergies renouvelables.

Depuis les années 2010, la **consommation en énergie** est en recul. Elle est dissociée de la croissance démographique et économique.

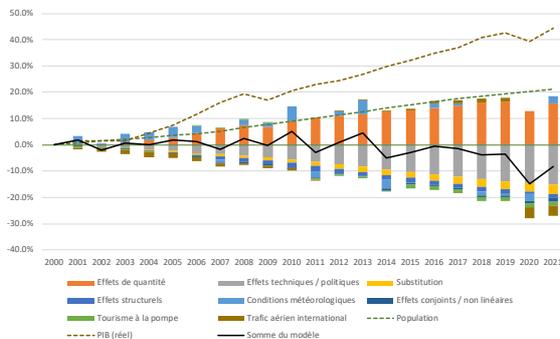
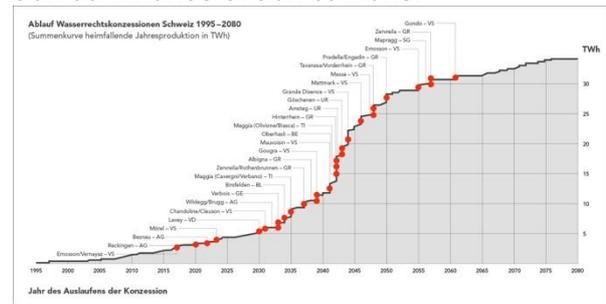


Illustration 1: Évolution de la consommation d'énergie finale et de ses facteurs déterminants⁵ et croissance démographique depuis 2000 (Prognos/TEP/INFRAS, 2022)

La Suisse connaît toujours une **grande dépendance**, par rapport aux importations d'énergies issues de l'étranger. Il en est de même pour l'approvisionnement en électricité, surtout en hiver.

En Suisse, environ 55% de l'approvisionnement en électricité est fourni par des installations hydrauliques. La production d'énergie hydraulique constitue un facteur important pour l'économie des régions de montagne.

L'utilisation de l'eau est indemnisée par le biais des redevances hydrauliques. Les redevances hydrauliques sont fixées à un taux maximal de 110 CHF / kWb jusqu'en 2030. Par le biais du centime paysager, les régions renonçant explicitement à utiliser leur potentiel hydraulique peuvent obtenir une compensation financière. Durant les prochaines années, des nombreuses concessions toucheront à leurs fins. Les installations reviendront donc aux communes et aux cantons.



Pour le transport d'électricité, il faut se référer au **plan sectoriel des lignes de transport d'électricité** (PSE). Le PSE traite des lignes à haute tension (220-kV / 380-kV) des entreprises d'électricité et des chemins de fer (132-kV). Il comprend :

- des indications stratégiques quant à la conception des réseaux ;
- des fiches relatives aux différents projets de lignes.

Le plan sectoriel sert de base pour l'approbation des projets qui ont un impact important sur le territoire et l'environnement.

3. Transformation de la politique énergétique suisse

La loi sur l'énergie, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, et la loi sur le CO₂ du 1^{er} mai 2000, visaient déjà à réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre. Une taxe sur le CO₂ a été introduite pour les combustibles.

La politique énergétique suisse a été fortement bouleversée à plusieurs reprises, à partir de 2011. Le premier événement est lié à l'accident nucléaire de **Fukushima** en 2011 ; à la suite duquel la Suisse a décidé d'abandonner complètement l'énergie nucléaire. Cela signifie qu'environ 40% de la production d'électricité doit être remplacée. La Suisse a alors mis en place les perspectives énergétiques 2050,

qui ont été approuvées par le peuple en 2017. En 2021, le Conseil fédéral a interrompu les négociations avec l'Union européenne en vue d'un **accord-cadre institutionnel**. L'accord-cadre était considéré par l'UE comme une condition préalable pour la conclusion d'autres accords sectoriels, dont l'accord bilatéral sur l'électricité. Celui-ci a été rendu caduc par la rupture des négociations. En février 2022, la Russie a attaqué **l'Ukraine**. Dans le cadre des sanctions contre la Russie, l'approvisionnement énergétique en Europe a dû être réorganisé, car il n'était plus possible d'importer du gaz naturel de Russie. La Suisse a été touchée à plusieurs reprises. Les grands groupes énergétiques, Axpo, Alpiq et FMB, craignaient de manquer temporairement de liquidités. La Confédération a donc mis en place dans l'urgence un **plan de sauvetage** de 10 milliards de francs, qui n'a heureusement pas dû être sollicité. En outre, une **pénurie d'électricité** menaçait de survenir durant l'hiver 2022/23. La Confédération a élaboré des plans d'urgence, afin de garantir l'approvisionnement. Elle a élaboré plusieurs mesures, allant des économies, aux coupures ciblées. Heureusement, elles n'ont pas non plus dû être mises en œuvre. Elles ont toutefois montré à quel point la Suisse dépendait des importations d'énergie. En outre, une centrale à gaz a été construite à Birr, à titre de mesure d'urgence, alors qu'une **réserve hivernale** a été introduite dans le domaine de l'énergie hydraulique.

Ces chocs ont clairement démontré que la politique énergétique suisse devait être radicalement transformée. Les mesures introduites par la stratégie énergétique 2050 ne suffisent pas, elles doivent être renforcées. Il faut notamment accélérer massivement le développement des énergies renouvelables, qui a plutôt été lent jusqu'à présent. C'est pourquoi le Parlement fédéral a adopté, durant l'automne 2022, le « **Solar Express** », qui prévoit le développement accéléré de grandes installations solaires alpines. D'ici 2025, 2 TWh devraient ainsi être mis en place. En été 2023, le Parlement a également adopté un projet comparable, soit le « **Wind-Express** ». L'accent est mis ici sur l'accélération des procédures.

L'examen de l'**acte modificateur unique** a également été accéléré, par le biais d'une révision de la loi sur l'approvisionnement en électricité, ainsi que de la loi sur l'énergie. Cet

acte prévoit des valeurs cibles pour le développement des énergies renouvelables. L'énergie hydraulique doit passer de 36'775 GWh actuellement à 37'900 GWh (pour 2035), puis à 39'200 GWh (2050). Pour l'énergie hydraulique, 16 projets prioritaires ont été identifiés. Le développement de l'hydroélectricité peut être qualifié de prioritaire dans certaines régions. La production d'électricité à partir de nouvelles énergies renouvelables (à l'exception de l'énergie hydraulique) doit atteindre au minimum la valeur cible de 17'000 GWh d'ici 2035 et de 39'000 GWh d'ici 2050. A titre de comparaison, il s'agit actuellement d'environ 5'000 GWh. L'obligation d'installer des panneaux solaires sur les nouveaux bâtiments d'une certaine taille doit être introduite. En revanche, on renonce, pour l'instant, à une ouverture complète du marché de l'électricité. Cette décision devrait éventuellement être révisée dans le cadre d'un futur accord bilatéral sur l'électricité avec l'UE.

La politique climatique a également une influence déterminante sur la production et la consommation d'énergie. Avec la loi fédérale sur la protection du climat, l'innovation et la sécurité énergétique (LIC), la Suisse s'engage à réduire ses **émissions de gaz à effet de serre à zéro d'ici 2050**. Pour ce faire, des objectifs intermédiaires et sectoriels (bâtiments, transports, industrie) sont fixés. Des feuilles de route seront élaborées pour les entreprises et les branches. Les nouvelles technologies seront soutenues à hauteur de 1,2 milliard de francs jusqu'en 2030. D'autre part, 2 milliards de francs seront mis à disposition, pendant dix ans, pour le remplacement des chauffages au gaz, au pétrole, au charbon ou électriques. L'adaptation au changement climatique doit être encouragée plus fortement que jusqu'à présent par des mesures appropriées. La Confédération et les cantons doivent jouer un rôle de modèle. Et lorsque les régions de montagne et les régions périphériques sont particulièrement concernées, des soutiens supplémentaires doivent être prévus. La LIC a été acceptée par le peuple suisse, en juin 2023.

Le Parlement a également commencé à débattre au sujet d'une **révision totale de la loi sur le CO₂**. Une première tentative a échoué lors de la votation populaire de juin 2021. La nouvelle proposition de loi, pour la période après 2024, renonce à introduire de nouvelles taxes. Elle prévoit, entre autres, des mesures

supplémentaires dans le domaine du bâtiment et des prescriptions plus strictes en matière des émissions produites par les voitures et les véhicules de livraison. L'électrification des transports doit être encouragée par le biais de stations de recharge supplémentaires. Enfin, un quota pourcentage de carburant durable doit être introduit pour les carburants d'aviation.

4. Position du SAB

Le SAB soutient l'objectif de la loi révisée sur le CO₂, à savoir une réduction nette à zéro des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Cet objectif doit toutefois être atteint sans l'introduction de nouvelles taxes. Le SAB s'oppose notamment à une taxe sur le CO₂ prélevée sur les carburants et les aéronefs. **Le SAB soutient également la transformation conséquente de la politique énergétique en vue de la décarbonisation.** Mais cela ne peut être réalisé que si l'on accorde une plus grande importance à l'approvisionnement énergétique dans la pesée des intérêts. En outre, la dépendance vis-à-vis de l'étranger, pour les importations d'énergies fossiles, doit être considérablement réduite.

Une **utilisation plus efficace de l'énergie** est très importante. Pour ce faire, le programme SuisseEnergie doit notamment être doté de moyens suffisants et être poursuivi. De plus, la recherche et le développement dans le domaine de l'efficacité énergétique doivent être poursuivis. La population et les entreprises doivent être sensibilisées quant aux possibilités d'économiser l'énergie, par le biais de campagnes d'information appropriées. Des plans d'urgence doivent être préparés en vue d'une **éventuelle pénurie d'électricité** ou même d'un black-out temporaire. Du point de vue du SAB, il est essentiel que les services publics et les services systémiques soient garantis à tout moment, y compris lors de coupure partielle du réseau. Il faut également tenir compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables. De plus, la Suisse doit disposer de **données en temps réel**, sur la consommation d'électricité. Les données en temps réel constituent un outil de gestion essentiel pour les autorités politiques. Elles contribuent à sensibiliser les consommateurs d'énergie.

Les mesures visant à augmenter l'efficacité énergétique sont importantes ; mais elles ne suffiront probablement pas, à elles seules, à garantir le tournant énergétique. Il faut donc accorder une grande priorité à la promotion des énergies renouvelables. La première d'entre elles est l'énergie hydraulique. **L'hydroélectricité doit être développée** et les centrales existantes modernisées. La réalisation rapide des 16 projets convenus lors de la table ronde constitue une priorité. Même les petites installations hydroélectriques, par exemple sur les conduites d'eau potable, peuvent apporter une contribution.

L'utilisation de l'énergie hydraulique doit être rémunérée de manière appropriée. La **redévance hydraulique** doit donc être maintenue au moins au niveau actuel de 110 francs par kW de puissance brute installée. Le retour des installations hydrauliques doit s'effectuer comme le prévoient les concessions en vigueur.

En raison du changement climatique et de la fonte des glaciers, de nombreux nouveaux **lacs glaciaires** vont apparaître dans l'espace alpin. Ceux-ci devraient être utilisés dans le cadre d'une approche multifonctionnelle. Les lacs glaciaires remplacent en partie l'eau qui ne sera plus stockée sous forme de glace. La disponibilité de l'eau, en particulier pendant les mois d'été, constitue un défi de plus en plus important. Cela ne concerne pas seulement le secteur de l'énergie, mais aussi tous les autres domaines de l'approvisionnement en eau potable, du tourisme, en passant par l'agriculture et la prévention des risques naturels (eau d'extinction, possibilités de rétention). Les nouveaux lacs glaciaires doivent donc être utilisés comme des **réservoirs d'eau multifonctionnels**. Les questions de gouvernance correspondantes doivent être clarifiées dès maintenant. Dans ce contexte, une gestion intégrale de l'eau devrait être mise en place au sein de tous les bassins versants. La mise en place de ces systèmes de **gestion intégrale des bassins versants** devrait être soutenue par la Confédération.

Les nouvelles sources d'énergies renouvelables (biomasse, éolien, solaire, géothermie) doivent être développées. Lors de la planification **d'installations géothermiques**, les conditions géologiques doivent être clarifiées avec soin. Il faut absolument éviter

d'endommager des bâtiments. Le **bois** doit surtout être exploité par le biais d'installations de chauffage à distance ou centralisées ; avec, une utilisation en cascade. Dans l'agriculture, les installations de **biogaz** doivent davantage être encouragées. Les **installations solaires** doivent en premier lieu être aménagées dans des zones déjà bâties ou transformées. Le SAB soutient l'obligation d'installer des panneaux solaires sur les nouvelles constructions d'une certaine importance. La construction d'installations solaires et **éoliennes**, au sein des zones non bâties, doit être évaluée au cas par cas, en tenant compte de l'impact sur le paysage et des éventuelles nuisances pour d'autres utilisateurs (notamment l'agriculture et le tourisme). Une planification qualitative au niveau cantonal (plan directeur) et communal (plan d'affectation) est donc importante. Pour la construction et l'exploitation de nouvelles installations solaires alpines, il convient d'examiner l'introduction d'un **centime solaire**, comparable à la redevance hydraulique.

Afin de coordonner de manière optimale les différentes approches et intérêts, le concept des **régions énergétiques** devrait être étendu à tout le territoire suisse. Dans les régions énergétiques, tous les acteurs travaillent ensemble à l'amélioration de l'efficacité énergétique, à la gestion de la demande, de la production et du transport d'énergie.

Les **centrales nucléaires** existantes devraient être exploitées aussi longtemps que leur fonctionnement ne présente pas un danger pour la sécurité. Il faudrait toutefois renoncer à la construction de nouvelles centrales nucléaires. Les travaux de planification et de réalisation prendraient beaucoup trop de temps et les centrales nucléaires ne feraient que créer de nouvelles dépendances.

Il faut viser un **nouvel accord sur le commerce de l'électricité avec l'UE**. Mais il ne doit pas se faire au détriment d'autres domaines importants, comme les processus suisses de l'Etat de droit ou les aides d'Etat. Les **lignes de transport électriques**, au sein des régions sensibles du point de vue paysager ou touristique, devraient, dans la mesure du possible, être enterrées. La pose des lignes souterraines à haute tension devrait également être envisagée pour les installations particulièrement sensibles, telles que les écoles,

les hôpitaux ou les maisons de retraite. Dans la mesure du possible, les lignes devraient être regroupées avec d'autres infrastructures. Comme la production d'énergie est de plus en plus décentralisée, en raison de la restructuration de l'approvisionnement énergétique, les réseaux de distribution doivent être développés. De plus, il faut créer davantage de possibilités de stockage décentralisées.

Les **procédures** de construction pour les nouvelles installations de production d'énergie, ou pour la modernisation des installations existantes (dont les lignes de transport), devraient être massivement accélérées. Les délais de traitement par les autorités doivent être raccourcis et les procédures regroupées.

L'électrification des transports est en principe soutenue par le SAB. La Suisse devrait toutefois veiller à ce que cette évolution soit en phase avec celle mise en place dans les autres pays. Une approche précipitée n'est donc pas appropriée. Les bus des transports publics peuvent également passer à la propulsion électrique. Mais les entreprises situées dans les régions de montagne et rurales ne peuvent souvent pas effectuer cette transition immédiatement ; elles ont besoin de délais de transition plus longs. Pour l'instant, l'hydrogène convient surtout aux poids lourds. Mais à plus long terme, il faut aussi viser la mise en place de capacités de production appropriées, pour la fabrication **d'hydrogène vert**. Avec l'énergie hydraulique et, à l'avenir, de plus en plus avec l'énergie solaire, la Suisse dispose de capacités de production adéquates pour la fabrication d'hydrogène vert. Cela permettrait également de surmonter l'inconvénient lié à la difficulté de stocker l'électricité solaire.