

# Les instruments de la politique énergétique suisse pour réduire la consommation de pétrole

La consommation de pétrole par habitant est supérieure dans notre pays à la moyenne de l'UE, entre autres parce qu'il y est plus faiblement taxé. Ceci attire les automobilistes étrangers tandis que le mazout résiste davantage aux énergies de substitution que dans d'autres pays. Selon le programme «SuisseEnergie», qui doit permettre d'atteindre les objectifs fixés par la loi sur le CO<sub>2</sub>, la demande d'énergies fossiles devra baisser de 10% d'ici 2010. Cet objectif ne pourra guère être atteint sans mesures supplémentaires. La consommation de pétrole pourrait diminuer de 30% d'ici 2035 avec l'introduction d'une taxe sur le CO<sub>2</sub> appliquée aux combustibles et aux carburants, une réforme de la fiscalité sur les carburants et un système bonus-malus sur les véhicules.



L'économie suisse connaît une faible intensité énergétique et pétrolière. Cependant, la consommation par habitant est d'environ 8% supérieure à la moyenne de l'UE, principalement parce que la Suisse se chauffe plus au pétrole que d'autres pays. En illustration: entreposage pétrolier sur le port rhénan de Bâle.

Photo: Keystone

## La consommation de pétrole en Suisse

Le pétrole couvre 57% de la consommation énergétique finale suisse. La demande atteint près de 12 millions de tonnes par an (250 000 barils/jour), ce qui représente environ 0,3% de la consommation mondiale.

56% de ce total sont utilisés sous forme de carburants pour les transports, 44% comme combustibles de chauffage et pour l'industrie. Comme tous les pays industrialisés, la Suisse s'est efforcée de réduire sa consommation de pétrole après le choc pétrolier de 1973. En

deux ans, la consommation chuta de plus de 10%, mais elle s'est plus ou moins stabilisée depuis (voir *graphique 1*). Alors que la consommation de combustibles a diminué de 45% en 30 ans, celle de carburants a progressé de 74%.

L'évolution inverse des combustibles et des carburants s'explique par le fait que les possibilités de remplacer le pétrole ne sont pas les mêmes selon l'usage qui en est fait. Les combustibles sont plus facilement substituables, car il existe des solutions de remplacement concurrentielles (gaz naturel, déchets, biomasse, pompes à chaleur). En revanche, le pétrole est beaucoup plus difficile à remplacer dans les transports étant donné le faible potentiel de carburants de substitution.

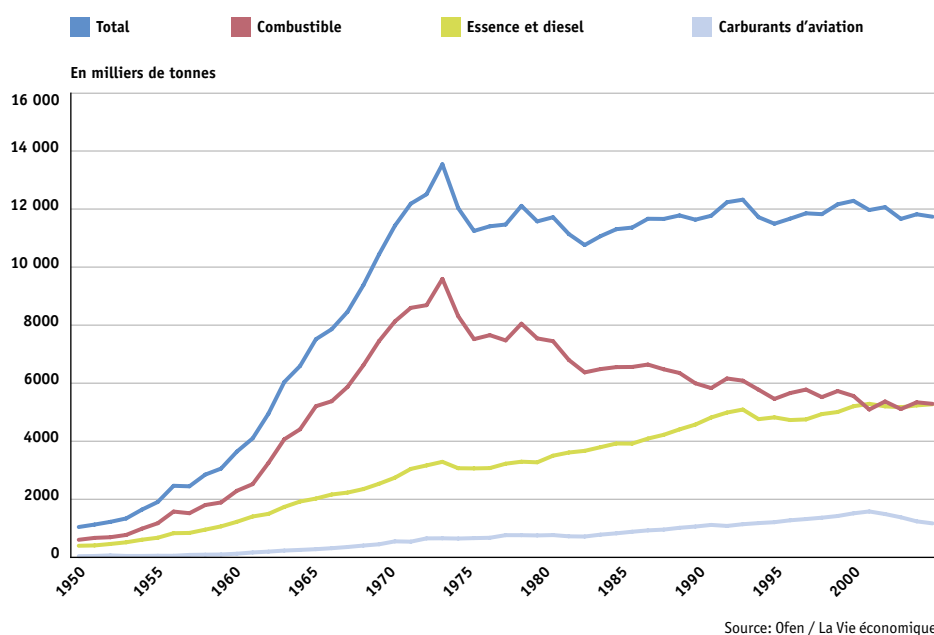
L'économie suisse a une faible intensité énergétique et pétrolière pour des raisons structurelles (peu d'industrie lourde et de production d'électricité à partir d'énergies fossiles). Cependant, la consommation de pétrole par habitant est d'environ 8% supérieure à la moyenne de l'UE, principalement parce que la Suisse se chauffe plus au pétrole que d'autres pays.



**Jean-Christophe Füeg**  
Délégué aux Affaires  
énergétiques internationales,  
Office fédéral de l'énergie (Ofen),  
Ittigen b. Bern

Graphique 1

## Évolution de la consommation finale de produits pétroliers en Suisse, 1950–2004



répartition géographique de l'approvisionnement suisse est équilibrée (voir *graphique 2*): 44% provient d'Afrique, dont 22% de Libye (principalement du brut), suivie du Nigeria (11%) et de l'Algérie (5%); 21% proviennent de la mer du Nord; 18% du Moyen-Orient (principalement Iran et Arabie saoudite), ainsi que 17% d'ex-Union soviétique, dont 14% de Russie.

## Les cadres de la politique énergétique

L'objectif du programme *Énergie2000* lancé en 1990 était de stabiliser la consommation d'énergies fossiles. Or il n'a pas été atteint, la consommation ayant augmenté de 8,9% pendant les années nonante. Elle aurait, toutefois, progressé de 5,3% supplémentaires en l'absence d'*Énergie2000*.

Le programme suivant, *SuisseEnergie*, a pour objectif de réduire jusqu'en 2010 la consommation d'énergies fossiles de 10% par rapport à l'an 2000. *SuisseEnergie* est un des principaux instruments pour atteindre les objectifs de la *loi sur le CO<sub>2</sub>* entrée en vigueur en 2000. Conformément au Protocole de Kyoto, celle-ci prescrit de réduire d'ici 2010 de 10% les émissions de CO<sub>2</sub> en Suisse.

La loi sur le CO<sub>2</sub> prévoit d'introduire une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone au cas où les mesures volontaires ne suffiraient pas à les réduire dans les proportions prévues. À ce jour, les émissions se sont stabilisées au niveau de 1990; la Suisse n'est donc pas sur la bonne voie. Selon les prévisions, sans taxe CO<sub>2</sub>, les émissions ne diminueront que de 3,9% (alors que l'objectif est de -10%); les émissions provenant des combustibles baisseront de -11,4% (objectif -15%), alors que celles des carburants augmenteront de 8,5% (objectif -8%).

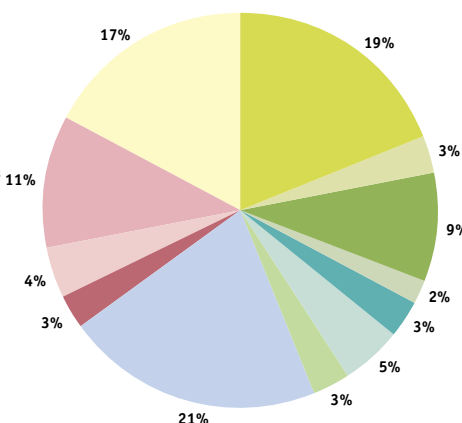
Étant donné l'écart qui s'annonce avec les objectifs visés, des mesures supplémentaires s'imposent. C'est pourquoi le Conseil fédéral a proposé d'introduire une taxe sur le CO<sub>2</sub> appliquée aux combustibles et un centime climatique sur les carburants – ce dernier à l'essai jusqu'à fin 2007. Le centime climatique est prélevé depuis octobre 2005; la taxe sur le CO<sub>2</sub> doit encore être approuvée par le Parlement.

Graphique 2

## Origine des importations de pétrole suisses, 2004

Surfaces claires: produits raffinés (extrapolation);  
Surfaces foncées: pétrole brut

- Libye: pétrole brut
- Libye: produits raffinés
- Nigeria: pétrole brut
- Nigeria: produits raffinés
- Algérie: pétrole brut
- Algérie: produits raffinés
- Reste de l'Afrique
- Mer du Nord: produits raffinés
- Iran: pétrole brut
- Iran: produits raffinés
- Reste du Moyen-Orient
- Ex-URSS



## Origine des importations de pétrole

Environ 37% des besoins suisses sont importés sous forme de pétrole brut pour les raffineries de Collombey et Cressier: sa provenance est connue. Les 63% restants sont des produits raffinés importés de cinq pays (Allemagne, Belgique, France, Italie, Pays-Bas). L'origine du brut utilisé à la base ne peut être identifiée. Néanmoins, les statistiques de ces cinq pays permettent d'extrapoler la dépendance indirecte de la Suisse. Il en résulte que la

## Les instruments destinés à réduire la consommation de carburants

Le secteur des transports pose un énorme défi en raison de la croissance effrénée de la mobilité et du manque de carburants de substitution. Les mesures pour endiguer la consommation de carburants visent à augmenter le rendement des véhicules, de réduire l'impact environnemental des carburants et de développer la politique des transports.



Photo: Keystone

Environ 40% de la consommation suisse de pétrole est destinée au chauffage, ce qui est important comparé à d'autres pays européens au climat froid. Cela est, entre autres, dû au fait que la promotion des énergies ou systèmes de chauffage de substitution a été moins appuyée chez nous.

*La fiscalité sur les carburants:* En Suisse, l'essence est moins taxée que dans d'autres pays ouest-européens. La charge fiscale en Suisse est environ de 50%,<sup>1</sup> alors qu'elle dépasse 60% dans d'autres pays pour atteindre jusqu'à 70% en Grande-Bretagne. L'essence meilleur marché, particulièrement par rapport aux pays voisins où les prix sont supérieurs de 10% (Autriche) à plus de 20% (France, Allemagne, Italie), attire un tourisme à la pompe considérable. En revanche, le diesel est grevé plus lourdement en Suisse que dans les pays environnants (excepté l'Italie).

Le centime climatique (1,5 ct/litre) est prélevé depuis octobre 2005. Il s'agit d'une mesure volontaire de l'économie qui n'infléchit guère la demande. En revanche, une taxe sur le CO<sub>2</sub> de 15–30 ct/litre sur les carburants, comme le prévoyait la variante maximale du Conseil fédéral, aurait réduit la consommation de 12% par rapport au niveau de 1990; il faut, cependant, préciser que 60% de cette réduction serait due à la disparition du tourisme à la pompe, ce qui aurait aussi occasionné des pertes substantielles de recettes fiscales. La demande en carburants s'est toujours avérée fortement inélastique – du moins à moyen terme. Les chiffres provisoires de l'Union pétrolière pour 2005 indiquent, malgré les prix records, une légère augmentation

des ventes de carburants, le diesel progressant petit à petit, mais régulièrement.

Une réforme de la fiscalité sur les huiles minérales – laquelle n'aura aucun effet budgétaire – est prévue d'ici 2007 pour promouvoir des carburants plus efficaces et écologiques. Les biocarburants, qui n'émettent pas de CO<sub>2</sub>, devraient être exonérés, et le gaz naturel moins émetteur de CO<sub>2</sub> devrait être moins taxé. Ces exonérations doivent être compensées par une adaptation de la taxation de l'essence afin de maintenir les recettes à niveau constant.

La redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) compte parmi les mesures de politique des transports les plus efficaces. Depuis son instauration en 2001, elle a permis de diminuer de 8% le trafic sans réduction de volume des marchandises, seulement en améliorant le rendement des transports. La Suisse a joué un rôle de pionnier en Europe avec la RPLP: l'Allemagne et l'Autriche lui ont emboîté le pas et d'autres pays (Grande-Bretagne, Suède, Tchéquie) envisagent des mesures similaires.

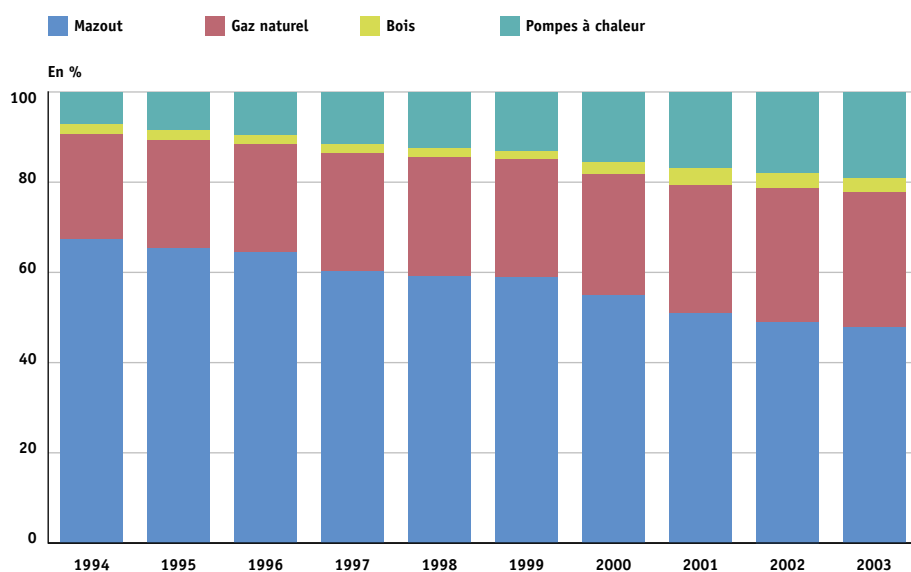
La convention avec les importateurs d'automobiles prévoit d'abaisser la consommation moyenne des nouvelles voitures de 8,4 litres/100 km en 2000 à 6,4 litres/100 km en 2008. Fin 2004, la consommation moyenne était de 7,82 litres/100 km, ce qui démontre la

1 Administration fédérale des douanes, novembre 2005.



Graphique 3

## Part de marché des différentes installations de chauffage en Suisse, 1994–2003



Source: Ofen / la Vie économique

nécessité d'un effort supplémentaire. L'étiquette automobile, introduite en 2003, permet de sensibiliser les acheteurs. L'augmentation annuelle des parts de marché des véhicules les plus efficaces (catégories A et B) est estimée à 1,5%. Un système de bonus-malus sur la fiscalité des véhicules aurait accéléré les ventes de véhicules économes, mais cette mesure a été

abandonnée par le Conseil fédéral à l'automne 2005. Selon des modélisations, ce système aurait permis aux véhicules de catégories A et B de gagner jusqu'à 6% de parts de marché supplémentaires.

## Les instruments destinés à réduire la consommation de combustibles

En Suisse, plus de 80% de la consommation de combustibles est le fait du chauffage (60% pour les ménages et 20% pour les entreprises et le secteur public); moins de 20% servent à produire de la chaleur industrielle.

Les prescriptions d'isolation thermique des bâtiments que la Suisse promeut depuis des années sont parmi les meilleures en Europe. Selon la Constitution, les *normes pour les bâtiments* relèvent des cantons. Vingt-deux cantons (86% de la population) ont adapté leur législation aux modèles de prescription et normes SIA. Treize cantons (plus de 60% de la population) ont été plus loin en limitant à 80% la chaleur produite à partir d'énergies fossiles dans les nouvelles constructions. Dix-huit cantons encouragent Minergie, un standard plus exigeant utilisé pour plus de 10% des nouvelles constructions. Le décompte individuel des frais de chauffage responsabilise les consommateurs, mais il n'est prescrit que pour les nouveaux bâtiments. Durant la deuxième moitié de la décennie, SuisseEnergie se concentrera sur les rénovations de bâtiments où des retards considérables s'accumulent. L'introduction d'un passeport bâtiment est à l'examen; cette mesure déjà connue dans quelques pays de l'UE confère une valeur commerciale au profil énergétique d'un bâtiment.

Plus encore que l'essence, la *fiscalité suisse sur le mazout* frappe par son niveau particulièrement bas par rapport aux autres pays européens. Même avec une taxe sur le CO<sub>2</sub>, la Suisse demeurerait le pays d'Europe où le mazout serait le plus avantageux. L'Agence Internationale de l'Énergie (AIE) a encouragé à plusieurs reprises la Suisse à taxer plus lourdement le mazout, ce qui inciterait à en améliorer le rendement.

Le mazout a bénéficié durant de longues années d'un prix avantageux par rapport aux autres énergies comme le gaz naturel, le bois ou les pompes à chaleur. C'est une des principales raisons pour lesquelles ces dernières n'ont pas pu gagner plus rapidement des parts de marché (voir *graphique 3*). Le prix du combustible est important lors du choix d'une chaudière: c'est ce que démontre l'accélération des ventes de *pompes à chaleur* – son taux de croissance a doublé au dernier trimestre 2005 pour atteindre 25–30% – depuis l'envolée du prix du mazout ces deux dernières années. Actuellement, une nouvelle construction sur trois, et

Encadré 1

## Perspectives 2035

L'Office fédéral de l'énergie (Ofen) élabore des perspectives énergétiques à l'horizon 2035 pour permettre au Conseil fédéral de prendre des décisions de principe pour la politique énergétique à venir. Celles-ci s'imposent à l'approche de plusieurs échéances: il faudra prolonger le programme SuisseEnergie et la loi sur le CO<sub>2</sub> après 2010, déterminer des objectifs climatiques pour la suite du Protocole de Kyoto en 2012, et couvrir l'approvisionnement en électricité à partir de 2015 lorsque les premiers contrats de fourniture avec la France expireront et les premières centrales nucléaires suisses fermeront.

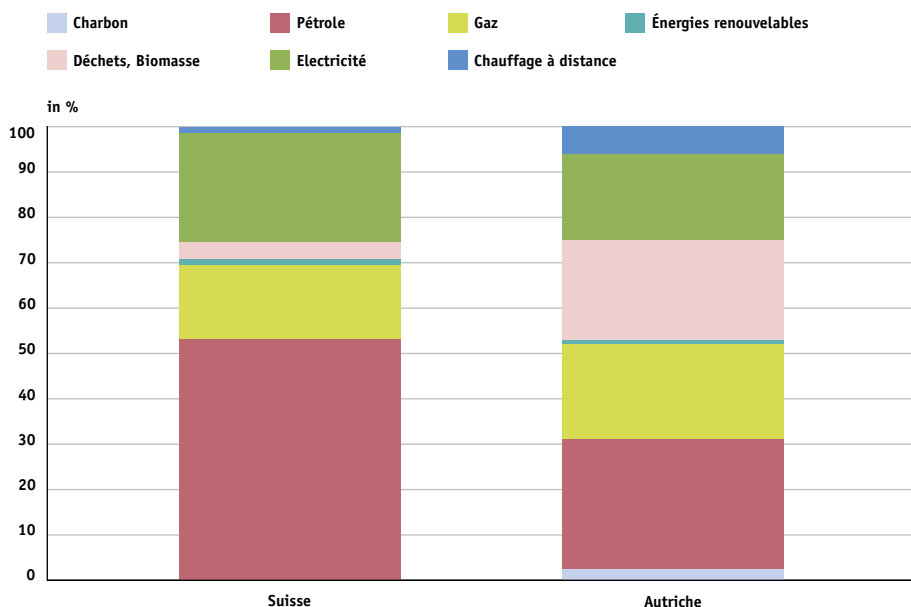
Le Scénario Ib postule une politique énergétique plus ambitieuse que l'actuelle, à savoir: une taxe sur le CO<sub>2</sub> appliquée aux combustibles ainsi qu'aux carburants, un système de bonus-malus pour les automobiles, ainsi qu'une réforme de la fiscalité des carburants. On suppose, en outre, que le prix du pétrole (en termes réels) restera constant jusqu'en 2030, le programme SuisseEnergie continuera avec ses ressources actuelles, et aucune électricité ne sera produite à partir

d'énergies fossiles. D'après ce scénario, la consommation d'énergie finale diminuerait de moins de 5% jusqu'en 2035, celle de carburants pétroliers déclinerait de 25% alors que le diesel poursuivrait sur sa tendance (la demande ferait plus que doubler, alors que l'essence plongerait des deux tiers). Les carburants de substitution ne feraient guère de percées significatives (biocarburants 4%, gaz naturel près de 6%). La consommation de combustibles diminuerait de 35%. La demande en électricité augmenterait de près de 25%, entre autres parce que les chaudières à mazout seraient remplacées par des pompes à chaleur. L'un dans l'autre, la consommation totale de pétrole diminuerait de quelque 30%.

Deux scénarios «prix élevés» (50 et 80–100 USD/baril) sont en préparation. Sans préjuger de leurs résultats, l'on peut s'attendre à ce que des prix élevés entament à moyen terme la consommation de combustibles, alors que la consommation de carburants ne fléchira qu'à plus long terme.

Graphique 4

## Consommation finale des ménages par source d'énergie: comparaison Suisse-Autriche



Source: AIE / La Vie économique

plus d'une maison familiale sur deux, est équipée d'une pompe à chaleur. Les *installations de chauffage à bois* ont également progressé de 1% à 5%. Seule la moitié du bois récolté en Suisse est utilisé à des fins énergétiques.

Selon des modélisations, la *taxe sur le CO<sub>2</sub>* appliquée aux combustibles proposée par le Conseil fédéral réduirait d'ici 2010 la consommation de mazout de 5 points supplémentaires (-19% au lieu de -14% par rapport à 1990).

La loi sur le CO<sub>2</sub> permet à l'*industrie* et aux *services* de conclure avec l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEc) des conventions pour économiser de l'énergie et réduire les émissions de dioxyde de carbone. Fin 2005, plus de mille entreprises avaient signé des conventions; celles-ci couvrent 40% de la consommation de combustibles fossiles du secteur. Les objectifs de réduction d'émissions de CO<sub>2</sub> varient de 19% (AEnEc) à 44% (cimentiers).

### Comparaison internationale

Environ 40% de la consommation suisse de pétrole est destinée au chauffage, ce qui est important comparé à d'autres pays européens au climat froid. Ceci pour deux raisons:

- relativement peu de pétrole est utilisé pour produire de la chaleur industrielle;
- les énergies ou systèmes de chauffage de substitution se sont moins développés ou ont été promus avec moins de force que dans d'autres pays.

Le gaz naturel a joué un rôle prépondérant pour remplacer le mazout dans beaucoup de pays. Ainsi, les Pays-Bas ont réussi à diminuer, grâce à leurs gisements abondants, leur consommation de pétrole dans les secteurs résidentiels et des services de près de 90% depuis la première crise pétrolière. La Suède, dont le réseau gazier est limité en raison de la faible densité de la population, a pu réduire sa consommation de mazout de 80% en soutenant massivement l'utilisation de ses abondantes ressources forestières ainsi que les pompes à chaleur. L'objectif du gouvernement suédois de «sortir» du pétrole d'ici 2020 est trop ambitieux en raison du potentiel insuffisant des carburants de substitution, mais il paraît réalisable dans le domaine stationnaire. Le Danemark a également réduit sa consommation de mazout de 80% en développant le chauffage à distance, lequel repose largement sur la biomasse. La France a notamment misé sur le chauffage électrique.

Pendant les deux dernières décennies, l'Autriche a davantage diversifié ses sources d'énergie destinées au chauffage que la Suisse, par la promotion de la biomasse et le développement du gaz naturel ainsi que le chauffage à distance. Ainsi, 52% de la consommation d'énergie moyenne d'un ménage suisse est couverte par le pétrole, alors qu'elle n'est que de 28% pour un ménage autrichien (voir *graphique 4*). Par contre, 22% de la consommation d'un ménage autrichien repose sur la biomasse et les déchets, comparé à seulement 4% en Suisse.