

2ème Journée de la Recherche  
12 novembre 1997  
Lausanne

## **Du rêve à la réalité dans le domaine de l'énergie électrique**

Exposé de J. Rognon  
Président de l'UCS

## **Energie et développement durable : aspects politiques**

Organisation : Electricité Romande et ETG

Septembre 1997

# M. Jacques Rognon

*Dr. ès Sc. Techn.*

*Directeur général de  
l'Electricité Neuchâteloise S.A.  
Les Vernets  
2035 Corcelles*

## ENERGIE ET DEVELOPPEMENT DURABLES : ASPECTS POLITIQUES

*Conséquences pour la Suisse de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio en 1992.*

*Stratégie du Conseil fédéral intitulée «Le développement durable en Suisse».*

*Influence sur la politique énergétique de l'après 2000.*

# Energie et développement durable : aspects politiques

J. Rognon

---

## 1. Le défi politique

Vous ne serez sans doute pas surpris si les grandes incertitudes techniques décrites dans l'exposé précédent se retrouvent dans le débat politique. Et plutôt amplifiées qu'atténuées par la complexité des contraintes économiques, sociales et écologiques. Le défi est considérable. Les responsables politiques sont écartelés entre les perspectives et les menaces que laisse entrevoir l'approche technique, entre le risque d'un développement non durable et celui d'un sous-développement durable non moins inquiétant. En découlent des visions politiques qui vont de l'optimisme insouciant au pessimisme le plus sombre.

Sans entrer dans les arcanes de la politique politicienne, je voudrais me limiter à un bref aperçu des grandes tendances, au niveau mondial et national.

## 2. Les tendances au niveau mondial

Deux événements principaux marquent l'évolution des réflexions internationales : le rapport Brundtland en 1987 et le Sommet de la Terre à Rio en 1992.

### Rapport Brundtland 1987

Il a été élaboré sur mandat de l'ONU par la Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement. Il porte le nom de sa Présidente, Mme Brundtland<sup>(1)</sup>, alors 1er ministre de Norvège.

Ce rapport a plusieurs mérites :

- Il consacre au plan politique international la notion de **développement durable**, jusqu'alors quelque peu confinée aux milieux de défense de la nature <sup>(2)</sup>.
- Il consacre une définition générale très largement consensuelle, qui établit un principe plutôt que des directives rigides : "Un développement est durable s'il garantit que les besoins de la génération actuelle sont satisfaits, sans porter préjudice aux facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins".
- Il est modérément optimiste en postulant que la modernité doit pouvoir permettre à la fois
  - au Nord de poursuivre une certaine croissance sans devoir basculer dans le renoncement;
  - au Sud de rejoindre le développement du Nord;
  - d'étendre cette équité Nord-Sud aux générations futures.

Toutefois, l'esprit conciliant du rapport Brundtland et de son principe, ne fait que renvoyer au niveau de la mise en oeuvre opérationnelle, les tensions entre les diverses sensibilités politiques.

## Le Sommet de la Terre, Rio 1992

Ce sommet a été tenu sous l'égide de l'ONU. Les résolutions adoptées traduisent un compromis entre des **intentions** favorables à une "Durabilité forte" (strong sustainability) qui privilégierait la conservation de la nature au détriment du développement et des **actes** prudents, susceptibles de ne pas compromettre les chances de chaque pays d'améliorer son bien-être économique et social. Les résolutions du Sommet de Rio se sont concentrées sur trois objets :

- 1) la convention sur le climat;
- 2) la convention sur la diversité biologique;
- 3) les principes cadres sur la protection des forêts.

Ces trois objets correspondaient certes à certaines opportunités de l'actualité, mais ne couvrent pas globalement les exigences du principe du développement durable. Aussi les trois documents relatifs aux objets ci-dessus, furent complétés par l'**Agenda 21**, qui comprend 40 paquets de mesures consacrées à autant de thèmes spécifiques. Chaque paquet prévoyait en moyenne une dizaine de mesures de politique environnementale à mettre en oeuvre, soit pas moins de 400 au total.

Des observateurs avertis (3) font remarquer certaines faiblesses des résultats du Sommet de Rio.

- L'Agenda 21, avec ses 400 mesures, sans priorités et axes de coordination, étouffe plus qu'il ne stimule l'action concrète.
- Les domaines de l'**énergie** et du transport ne font pas l'objet ni des thèmes principaux, ni même de l'un des 40 paquets de l'Agenda 21. Ils sont tout au plus évoqués sommairement dans le paquet 9 consacré à la protection de l'atmosphère.

En matière d'énergie, il semble qu'il fallait épargner tant les pays très dépendants des énergies fossiles que les industries grandes consommatrices d'énergie. On constate aussi que curieusement l'énergie nucléaire est pratiquement absente du débat : ni ses possibilités, ni ses limites ne font l'objet d'analyses approfondies.

En matière de protection du climat (CO<sub>2</sub> et effet de serre), la prochaine échéance importante est la **Conférence de Kyoto** en décembre prochain. Il semble (4) que l'on s'achemine vers un double et décevant constat : les émissions de CO<sub>2</sub> sont résolument à la hausse et les gouvernements restent impuissants quant à décider d'un programme réaliste permettant d'infléchir cette tendance. Un négociateur a déclaré que le seul résultat atteint depuis Rio peut être désigné par

SLUDGE - Slightly less Unsustainable Development  
Genuflecting to the Environment

SLUDGE se traduit par vase ou fange.

Les résolutions de Rio demeurent néanmoins une plate-forme de travail internationale qui a aussi ses prolongements en Suisse.

### 3. Les tendances en Suisse

Avec 1,25‰ de la population mondiale et 3‰ de la consommation d'énergie primaire, la Suisse joue objectivement un rôle modeste.

Pour simplifier, on peut distinguer trois tendances principales :

- *Le libéralisme économique :*

dans un contexte de globalisation et de déréglementation, cette tendance vise prioritairement le renforcement de la compétitivité économique. Les axes principaux sont la croissance (des bénéfices), le marché comme régulateur principal et la prépondérance du court terme. Les agents fossiles bon marché sont favorisés, d'autant que les équipements peuvent être amortis à court terme. L'ouverture du marché de l'électricité, conforme à cette tendance, met en péril les investissements réalisés, en Suisse dans l'hydraulique et le nucléaire : elle menace la principale production d'énergie sans CO<sub>2</sub> et en partie renouvelable du pays. On parle d'investissements non amortissables (INA).

- *Les objectifs des organisations environnementales :*

avec comme idéal la préservation d'une nature intacte, ces organisations veulent à l'horizon 2050 une réduction de 75% des émissions de CO<sub>2</sub> (26% à l'horizon 2010) par rapport au niveau de 1990 et l'abandon d'ici 2010 du nucléaire. Le niveau de vie des Suisses devrait, avec un certain flou, évoluer entre "modération" et maintien, grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique et au développement accéléré des nouvelles énergies renouvelables (5), (6).

- *Les réflexions du gouvernement fédéral :*

le Conseil fédéral a mis sur pied, en mars 1993, dans le prolongement de Rio, un Comité interdépartemental de Rio, qui a publié un état des lieux en avril 1995 (6). Il a ensuite créé un Conseil du développement durable en février 96. Ce dernier a publié en mai 97 un plan d'action (7) qui prévoit 7 mesures dont 2 touchent directement ou indirectement l'énergie :

- Une action de stabilisation de la consommation d'agents fossiles jusqu'en 2000, suivi d'une réduction de 20% d'ici 2010.
- Une réforme fiscale écologique visant à taxer la consommation d'énergies non renouvelables et les atteintes à l'environnement. La vocation de cette réforme serait à la fois incitative (redistribution des produits des taxes aux contribuables) et fiscale (financement de la Confédération). On peut situer ces réflexions de la Confédération quelque part à mi-chemin entre les deux tendances extrêmes précédentes, pour autant que la notion de milieu ait ici un sens.

Quelle va être la résultante de toutes ces tendances, passablement contradictoires ?

On constate un flux important de projets législatifs en cours au niveau fédéral :

- loi sur l'énergie
- loi sur l'ouverture du marché de l'électricité
- loi sur la taxe CO<sub>2</sub>
- loi sur l'énergie nucléaire
- initiative Energie et Environnement
- initiative solaire
- initiatives pour une retraite à la carte et un financement par taxe sur l'énergie
- convention alpine.

S'ajoutent des initiatives en préparation pour le prolongement du moratoire nucléaire et pour l'abandon du nucléaire.

L'issue vraisemblable tiendra du compromis, plus que du consensus. Deux éléments devraient en être les pièces maîtresses :

- L'ouverture du marché de l'électricité, qui privilégiera les contraintes économiques et le court terme.
- L'introduction de (nouvelles) taxes sur l'énergie, qui tempéreront le marché par des contraintes environnementales et à plus long terme. Accessoirement elles pourraient aussi contribuer à diminuer les déficits publics.

#### 4. Réflexions et conclusions

Je me concentre sur 2 éléments : le dilemme croissance-durabilité et l'introduction de taxes sur l'énergie.

##### Le dilemme croissance-durabilité

Vu ce sous-titre dans l'Hebdo du 14 août 1997 :

*"Avec le vent des libéralisations depuis 1991, l'Inde connaît enfin des taux de croissance respectables. Mais cela pourrait bien ne pas durer, faute d'électricité".*

Le dilemme ne va pas être résolu rapidement, malgré Brundland, Rio et autres Kyoto. A cet égard une crainte et un espoir.

*La crainte* : l'affrontement dur entre ultra libéralisme et ultra écologisme met à terrible épreuve la démocratie et le climat social, particulièrement en situation de récession économique longue et pénible que nous connaissons.

L'affrontement risque de durer parce qu'il reflète deux angoisses fortes, légitimes mais antagonistes : la peur de manquer d'énergie et la peur de dégrader notre cadre de vie.

*L'espoir* : d'une part l'économie de marché a déjà démontré une certaine capacité

- de réagir à une raréfaction des ressources (chocs pétroliers de 1973 et 1979),
- de prendre en compte des contraintes écologiques (la qualité de l'air et de l'eau des pays occidentaux industrialisés se compare favorablement à celle des pays de l'Est ou des pays en voie de développement)
- de stimuler la recherche scientifique et de tirer parti des progrès technologiques.

D'autre part, de nombreux défenseurs de la nature ne s'opposent pas irréductiblement à un certain aménagement de cette même nature : ainsi l'agriculture moderne, qui peut enfin espérer nourrir toute l'humanité, a un impact artificiel considérable sur le paysage, impact qui n'est de loin par rejeté.

### Les taxes sur l'énergie

Le concept de taxes sur l'énergie n'est pas nouveau en soi. Comme en témoignent depuis longtemps les taxes sur la benzine par exemple.

Ce qui paraît novateur, c'est qu'il s'agit du principal point de convergence qui émerge aujourd'hui entre économie et écologie. L'idée consensuelle sous-jacente est d'intégrer souplement les objectifs écologiques dans les règles du marché, plutôt que de recourir à la rigidité des interdictions ou des obligations. L'économie accepte le principe en y mettant des conditions (8). Même des grandes banques intègrent des critères environnementaux dans leurs décisions en matière de financement (9). Les initiatives populaires en suspens lancées par les mouvements écologistes proposent essentiellement des taxes, plutôt que des interdictions.

Toutefois, les taxes ne sont pas automatiquement une panacée universelle et plusieurs questions fondamentales restent ouvertes qu'il s'agira d'évaluer avec soin :

- Veut-on des taxes incitatives à finalité environnementale ou des taxes fiscales destinées à financer l'Etat ? Les deux ne sont pas conciliables, malgré certains discours. Les taxes incitatives pour être efficaces doivent être proportionnelles aux nuisances (par exemple aux quantités de CO<sub>2</sub> émises, selon le principe du pollueur payeur). Mais si elles atteignent leur objectif, ces nuisances et donc le produit des taxes doivent disparaître, ce qui ne permet pas d'assurer la pérennité du financement de l'Etat (9).
- Les taxes peuvent certes inciter. Mais encore faut-il que des solutions alternatives jugées meilleures existent, à un rapport prestations/coûts équivalent. Le marché ne peut pas générer ex nihilo des solutions techniques. Ainsi la voiture SMART, malgré les moyens, la volonté et le talent de manager de M. Hayek ne correspond pas encore au cahier des charges prévu initialement.

- Si des solutions existent, il faut savoir avec un minimum de clarté vers lesquelles on veut orienter les choix des investisseurs et des consommateurs. Il serait alors souhaitable que le système de taxes soit cohérent avec l'orientation souhaitée.

Concernant la production d'électricité, si on taxe à la fois :

- . les agents fossiles au titre du CO<sub>2</sub>
- . l'hydraulique au titre des redevances
- . le nucléaire parce qu'il est nucléaire,

vers quoi tend finalement l'incitation ? Vers le photovoltaïque ? Oui mais il faudrait monter la taxe à au moins CHF 1.-/kWh. Qui sera d'accord ?

- Les taxes ne doivent pas pénaliser l'industrie suisse d'exportation : quand et comment assurer un minimum d'harmonisation européenne ?
- Taxer l'énergie plutôt que le travail humain peut-il contribuer à réduire le chômage ? Cette vocation sociale des taxes sur l'énergie, après les vocations écologiques et fiscales, est relativement neuve dans la panoplie des idées politiques. Il me semble qu'elle doit être évaluée avec beaucoup de prudence à cause des effets pervers qu'elle peut générer. Par exemple, un tracteur avec un conducteur, peuvent être remplacés par 20 ouvriers équipés de pelles. Mais vous poserez aussitôt la question : quel est le revenu possible pour chacun de ces 20 emplois, et quelles satisfactions professionnelles offrent-ils ?

## Conclusions

1. L'électricité a un rôle important à jouer dans le développement durable parce qu'elle se trouve naturellement au coeur des choix technologiques : l'électricité peut être produite à partir de toutes les ressources énergétiques.

Actuellement en Suisse, avec 60% d'hydraulique et 38% de nucléaire, elle présente des avantages non négligeables : cette production est sans CO<sub>2</sub>, insensible aux variations des cours des agents fossiles, majoritairement renouvelable et génératrice d'emplois qualifiés dans le pays.

2. L'économie électrique veut assumer ses responsabilités à la fois sociales, économiques, écologiques et techniques à l'égard de tous ses clients. Des processus de décision à critères multiples et à décideurs multiples seront de mise. Cela impliquera des analyses rigoureuses et une concertation efficace.
3. L'économie électrique est convaincue du rôle déterminant que jouent et continueront à jouer la science et la technique dans la résolution du fameux dilemme croissance-durabilité. Elle est reconnaissante aux chercheurs qui y contribuent par leur motivation et leur créativité. Elle les soutient financièrement par le PSEL, par un don annuel au Fonds National et par sa commission CREE-RDP, ces deux derniers supports étant plus particulièrement le fait des électriciens romands.

## Références

- (1) Rapport Brundtland "Notre avenir à tous", 1987
- (2) p.ex.: Rapport UICN (Int. Union for the Conservation of Nature), 1981
- (3) J. Minsch, Hoher Lebensstandard erfordert nachhaltige Entwicklung  
Développement durable ou niveau de vie élevé ?  
Conférence des Académies scientifiques Suisses, Symposium 1996
- (4) Climate change negotiations : on track for Kyoto ?  
Report No. 7, World Energy Council, May 1997
- (5) Auf zu grossem Fuss  
Zahlen und Ziele für eine Zukunftsfähige Schweiz  
Infras Bericht, 1966
- (6) Eléments pour un concept de développement durable,  
Comité interdépartemental de Rio, publication OFEFP avril 1995
- (7) Développement durable - plan d'action pour la Suisse  
Conseil du développement durable, publication OFEFP, mai 1997
- (8) Réforme écologique du système fiscal  
Etude SDES, septembre 1993
- (9) Ingeborg Schumacher  
Swiss Bank Corporation Environmental Policy  
XXIV Congress UNIPED, Montreux, May 1997