

CONTRIBUTION AU DEBAT NATIONAL SUR L'ENERGIE

1/ Contexte et présentation du RARE

1/1- Contexte

Le gouvernement a choisi d'ouvrir un débat sur la politique énergétique française pour les trente prochaines années, qui s'inscrit dans un contexte d'engagements internationaux inédit :

- au niveau international, les engagements de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre
- au niveau européen, les directives sur la libéralisation des marchés, la sécurité d'approvisionnement, les énergies renouvelables, la cogénération, la maîtrise de la demande d'énergie, ...

Ces engagements impliquent une action forte et de longue durée à tous les niveaux, notamment local et en particulier régional, à la fois sur l'offre et la demande.

1/2- Présentation du RARE

Pour animer leurs politiques publiques de l'énergie et de l'environnement, et les aider dans leur élaboration, les Régions ont été à l'initiative de la création des agences régionales de l'énergie et de l'environnement.

Leur statut en général associatif leur a permis de "rassembler autour d'une même table" les collectivités territoriales, les offreurs d'énergie, les associations et fédérations professionnelles (fédérations industrielles, centres techniques, sociétés de maintenance, organismes patronaux, ...), des organismes financiers, des associations citoyennes (consommateurs, promotion des énergies renouvelables, défense de l'environnement, ...) et des personnalités qualifiées.

Les agences apportent leur savoir-faire en matière de sensibilisation, d'information et de formation, d'élaboration de cahiers des charges et de suivi d'études, d'analyses économiques, de montages financiers et juridiques ainsi que d'assemblages de compétences techniques et opérationnelles nécessaires à la réalisation de projets de démonstration et innovants.

Ces agences fonctionnent elles-mêmes en réseau sur le plan national au sein du RARE et sur le plan européen au sein de la FEDARENE regroupant 50 agences régionales issues des quinze pays de l'Union Européenne.

1/3- Rôle du débat énergie

Le RARE, dans le cadre du débat national de l'énergie, qu'il espère fructueux, souhaite fournir sa contribution, principalement axée sur le rôle croissant que les collectivités devraient être amenées à prendre dans le domaine de l'énergie en tant qu'actrices centrales de cette problématique.

Il se félicite de la volonté d'associer les français à la politique énergétique, de répondre à leurs questions et de les sensibiliser aux conséquences de leur comportement, et souhaite que ces objectifs soient tenus.

Il tient à rappeler que ce débat ne saurait se limiter à un débat sur les moyens de production de l'électricité, celui-ci devant s'intégrer dans le débat global sur l'ensemble des énergies, l'électricité représentant 22 % des consommations nationales finales d'énergie (42 % des consommations primaires).

Ce débat doit par contre prendre en compte la globalité du problème pour toutes les énergies, l'approche par la demande étant prioritaire sur la réflexion sur l'offre. Il doit également prendre en compte la question du droit à l'énergie pour tous et plus généralement la problématique du développement durable.

2/ Renforcer le rôle des collectivités locales

2/1- Réaffirmer et renforcer le rôle traditionnel des collectivités

Dans le cadre d'une politique énergétique, il est couramment admis que les collectivités remplissent plusieurs fonctions :

- Elles consomment : leur patrimoine bâti a des besoins de chauffage et d'éclairage, les véhicules municipaux utilisent du carburant, la voirie est éclairée, ...
- Elles ont un rôle d'aménageur et de distributeur : les communes ou leurs groupements sont autorités concédantes pour la distribution de l'électricité, du gaz, du chauffage urbain, voire même actrices directes par le biais des régies ou des SEM, elles peuvent intervenir sur la coordination des réseaux énergétiques. A travers les schémas de services collectifs, et le contrat de plan Etat/Région, les Régions déterminent l'avenir de leur territoire. Les collectivités peuvent aussi valoriser des énergies locales : bois, ordures ménagères, biogaz,...
- Elles ont un rôle d'exemple et d'information : à travers l'utilisation rationnelle de l'énergie qu'elles mettent en œuvre sur leur patrimoine, par des actions de sensibilisation qu'elles peuvent mener dans les établissements d'enseignement avec les associations, par les services d'information et de conseil qu'elles mettent à la disposition de leurs concitoyens.

Si aucun texte récent n'a formellement remis en cause ces prérogatives, il apparaît indispensable, au moment où de profonds bouleversements ont lieu dans le secteur de l'énergie, liés à la libéralisation des marchés et à leur internationalisation, de réaffirmer avec force le rôle primordial que doivent avoir les collectivités dans la mise en œuvre de la politique énergétique, notamment en ce qui concerne le service public, la cohésion sociale, la protection de l'environnement et le développement local.

2/2- Rappeler l'absolue nécessité d'une animation pour rendre les politiques publiques réellement efficaces

Les politiques publiques, une fois décidées, ne se mettent pas en œuvre naturellement, elles ont besoin d'un tiers reconnu par les partenaires potentiels, afin d'initier, de favoriser les rencontres, de faire jouer les synergies entre les différents acteurs, en un mot d'accompagner les bénéficiaires potentiels de ces politiques pour leur permettre d'en profiter de manière optimale.

Ce rôle doit être assuré par les collectivités territoriales, directement ou au travers de leurs agences, locales ou régionales, de l'énergie.

En effet, celles-ci cumulent l'ensemble des conditions nécessaires à cet accompagnement : proximité des acteurs locaux, indépendance, continuité des actions.

Sans cet accompagnement, il peut arriver que les crédits mis à la disposition de ces politiques ne soient pas utilisés en totalité ou ne bénéficient pas des synergies locales qui permettent de démultiplier leurs effets.

2/3- Renforcer le rôle des régions

Les Régions n'ont pour l'instant été que très peu reconnues dans le rôle qu'elles peuvent jouer dans la politique énergétique, à part quelques avancées dans le cadre des schémas de services collectifs de l'énergie.

La Région apparaît pourtant comme l'échelon pertinent pour plusieurs actions, en particulier :

- Inventaire et organisation des ressources et des gisements d'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables
- Observatoires régionaux de l'énergie et des émissions des gaz à effet de serre
- Utilisation systématique de la CRADT comme lieu de concertation de l'ensemble des acteurs
- Soutien au développement des filières
- Coopération décentralisée
- Soutien aux collectivités locales pour la mise en oeuvre d'une politique énergétique
- Accompagnement des impacts de l'ouverture des marchés de l'énergie

Il convient donc, dans le cadre de la relance de la décentralisation, de reconnaître aux régions ces rôles de planification, d'observation, d'animation et de soutien.

Les contrats de plan Etat-Région sont des outils importants et devraient insister sur ces points. Dans ce cadre, les Régions doivent pouvoir décider librement de l'utilisation des moyens mis à disposition par l'Etat et avoir la possibilité de piloter les démarches initiées par ce dernier, dans une optique de proximité des acteurs.

D'une manière générale, une approche décentralisatrice devrait accorder aux Régions la possibilité d'intervenir sur leur avenir énergétique.

3/ Intégrer la problématique environnementale

Même si de nombreux aspects doivent être pris en compte dans le cadre de la mise en oeuvre d'une politique énergétique, il n'est maintenant plus possible d'ignorer la thématique environnementale, qui apparaît même comme particulièrement contraignante sur les choix.

Quel que soit l'impact environnemental retenu, il importe de bien rappeler que la seule énergie qui n'a pas d'impact environnemental est celle qu'on ne consomme pas, ce qui nécessite une action forte sur la demande prioritairement à toute autre action.

De même, il paraît vain de vouloir promouvoir telle énergie au détriment de telle autre sur la base d'impacts environnementaux supposés moindres dans certains domaines et plus élevés dans d'autres : un débat uniquement posé en ces termes ne peut être que stérile.

Rappelons que le respect des aspects environnementaux va être très coûteux (par exemple sécurisation des centrales, du transport du pétrole, ...), notamment pour les systèmes centralisés.

On peut enfin constater un manque d'informations pour le débat dans le domaine de la comparaison au niveau national entre filières sur le plan des coûts en considérant les filières de l'amont à l'aval et des impacts, par exemple par le biais d'analyses de cycle de vie, même si celles-ci restent délicates à établir et à utiliser, et donc qu'elles n'apporteront qu'un éclairage limité aux citoyens.

3/1- Effet de serre

Il est maintenant acquis, du moins en France comme dans les pays signataires du protocole de Kyoto, que cette problématique est cruciale pour l'avenir de l'humanité, que l'énergie y joue un rôle central, et que la rapidité de prise de décision est indispensable pour contrecarrer les effets à long terme de l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

3/2- Qualité de l'air

A un niveau local, c'est la pollution atmosphérique, particulièrement sensible en site urbain où la combustion des carburants et des combustibles pour le chauffage dégage des gaz polluants, qu'il s'agit de réduire en améliorant l'efficacité énergétique des appareils et des moteurs, en proposant des carburants de substitution et des énergies renouvelables et en développant des systèmes d'organisation différents pour les déplacements par exemple. Les PRQA (Plans Régionaux pour la Qualité de l'Air) s'attachent à travailler dans ce domaine, de même que les PDU (Plans de Déplacements Urbains).

3/3- Autres impacts

Sur le plan des déchets et des risques technologiques majeurs, les énergies fossiles et nucléaires présentent des caractéristiques spécifiques différentes d'une énergie à l'autre et difficilement comparables : cendres et scories pour les combustibles solides, déchets plus ou moins radioactifs et de durée de vie plus ou moins longue, rejets gazeux, marées noires, explosions, dérive d'une réaction nucléaire, etc. Les fournisseurs d'énergie se sont toujours employés à traiter au mieux ces problèmes, mais l'histoire nous montre que malheureusement, le risque nul n'existe pas. Des décisions nationales sur les moyens de production centralisée d'électricité seront à prendre dans quelques années et devront arbitrer entre les risques évoqués ci-dessus.

En matière d'environnement, on peut aussi s'interroger sur d'autres aspects :

- l'épuisement des ressources naturelles, sans chance de recyclage lorsqu'elles ont été utilisées par l'homme, pose un vrai problème.
- l'implantation de gros équipements (grosses centrales, fermes éoliennes, etc.) a un impact paysager, environnemental et économique local important.

4/ Connaître et maîtriser la demande

Si on a constaté ces 25 dernières années des efforts de maîtrise de l'énergie dans les pays développés, le système énergétique reste puissamment piloté par l'offre, alors qu'il est indispensable de renverser cette problématique pour passer à une approche par la demande, faute de quoi la maîtrise de l'énergie restera une activité secondaire.

La base de toute politique énergétique doit en effet être une approche par la demande, qui repose sur la connaissance approfondie des besoins et se propose d'aboutir à la mise en oeuvre de solutions adaptées au contexte de chacun des acteurs.

Cette approche comporte des éléments indissociables que sont la concertation et la négociation, qui conduisent à l'émergence de réponses en accord avec les besoins réels du marché, afin que les consommateurs finaux ne soient pas exclus de la décision.

La modification du jeu d'acteurs par la libéralisation et le découplage des fonctions, fait que l'interface avec l'utilisateur devient le service énergétique (voir l'analogie avec le téléphone), ce qui représente un danger potentiel pour la maîtrise de l'énergie si cette problématique n'est pas intégrée dans les offres de service. Il faut donc, de manière décentralisée, que l'autorité publique équilibre le marché en aidant les consommateurs et en reprenant en main les conséquences de cette évolution.

4/1- Mettre en oeuvre une planification énergétique locale

Grâce aux outils dont elle dispose (documents d'urbanisme, contrats de concession ...), la collectivité locale représente un niveau d'organisation pertinent pour la planification énergétique locale avec 5 dimensions principales :

- la réponse aux besoins énergétiques sur l'ensemble du territoire
- la valorisation des ressources locales
- l'efficacité énergétique maximale
- l'amélioration de la qualité locale de l'air
- la maîtrise et la réduction des émissions de gaz à effet de serre

Au-delà de l'exercice de ses compétences, la planification locale se traduit pour la collectivité par une forme de développement économique (création de filières, emplois) et par une forme d'économie financière (meilleure adéquation entre les besoins et l'offre en énergie), ainsi que par la réduction des coûts pour l'utilisateur.

C'est dans ce cadre par exemple qu'une étude comparative des différentes solutions énergétiques et de leurs impacts avant toute décision de renforcement des réseaux devrait être envisagée, et pas uniquement dans les zones rurales peu denses.

Une démarche de planification énergétique locale permet donc à la collectivité l'adaptation de l'offre à la demande d'énergie d'une part, et une diversité énergétique d'autre part. La collectivité locale se positionne à la fois au niveau amont de la politique énergétique locale mais aussi à celui de la mise en pratique des conseils et mesures préconisés lors d'un tel exercice.

Cette démarche, trop peu utilisée jusqu'à présent, doit être fortement soutenue.

4/2- Informer, sensibiliser, former

Toute politique de maîtrise de l'énergie et de diffusion des énergies renouvelables ne peut pas se développer de la même façon que des politiques de l'offre énergétique. En effet la consommation d'énergie est extrêmement dispersée et diffuse ; elle concerne à la fois des secteurs comme l'habitat, le tertiaire, les transports, l'industrie ou l'agriculture et des types de consommateurs individuels ou collectifs.

Cette différence de nature entraîne une organisation plus proche des consommateurs qui peut s'organiser autour de plusieurs points :

- une sensibilisation et information à la fois du grand public et des décideurs locaux. Dans ce cadre, l'éducation à l'énergie est primordiale.
- une aide aux décideurs lors de leur réflexion

Les moyens à mettre en œuvre peuvent revêtir des formes très diverses, de centres locaux d'information sur l'énergie, à des organismes de différents niveaux territoriaux autonomes ou intégrés dans d'autres structures, en étant plus ou moins proches des collectivités locales qui ont pu prendre l'initiative de créer certains d'entre eux.

En particulier, les Espaces Info Energie doivent être pérennisés et développés, la diversité des structures qui assurent ce rôle permettant d'atteindre le public le plus large.

4/3- Agir en priorité sur des secteurs clés

Transports et politique d'urbanisme

Des outils sont à la disposition des collectivités locales pour intervenir en la matière. Leur compétence en urbanisme leur permet sur le long terme d'aménager la ville avec des modes de transports intégrés, propres et efficaces.

Les Plans de Déplacements Urbains doivent proposer des solutions permettant de diminuer le trafic des véhicules particuliers au profit des transports en commun et des deux roues en favorisant l'intermodalité, et doivent être étendus à toutes les agglomérations de plus de 20 000 habitants.

Ce rééquilibrage entre les modes de déplacement vient s'accompagner d'une modification des carburants utilisés par les véhicules motorisés ou des motorisations, pour une plus grande efficacité. Ainsi les collectivités doivent être pionnières dans l'utilisation des carburants alternatifs dont elles doivent accompagner localement le développement.

Maîtrise de la demande d'électricité

L'électricité est le domaine énergétique pour lequel les choix et les moyens mis en oeuvre pour la maîtrise de la demande auront les impacts les plus grands sur la structuration des moyens de production, de transport et de distribution à mettre en place, à telle enseigne que de nombreux rapports ont été rédigés ces dernières années, et que la loi de modernisation du service public de l'électricité a explicitement prévu la rédaction d'une programmation pluriannuelle des investissements.

Le rapport dit "Charpin-Pellat-Dessus", a montré que les scénarios de basse consommation, par rapport aux scénarios de haute consommation, représentaient une économie cumulée sur la période 2000-2050 de l'ordre de 700 milliards de francs (environ 110 milliards d'euros). Ce simple chiffre montre l'absolue nécessité de lancer des programmes ambitieux de MDE, d'autant plus que les difficultés d'alimentation des agglomérations vont se faire de plus en plus importantes. Ces programmes doivent inclure la réduction des usages inefficaces de l'électricité, en particulier pour le chauffage.

Les collectivités locales ont un rôle reconnu par la loi dans ce domaine, et il doit être accru.

Bâtiments

La consommation des bâtiments représente 43 % de la consommation énergétique totale, et ceux-ci recèlent un gisement important d'économies d'énergie. Dans les patrimoines existants, les efforts doivent être portés sur la rénovation du bâti et son isolation et sur les installations de chauffage devenues vétustes et inefficaces.

Le logement social représente un enjeu primordial, en particulier dans le cadre de l'accès à l'énergie pour tous.

Les PALULOS et les OPAH permettent la réhabilitation chaque année de dizaines de milliers de logements, mais l'accent est mis de moins en moins souvent sur l'énergie et les charges énergétiques, l'apparence, le confort et la sécurité étant devenus des thèmes prioritaires. Il conviendrait donc d'inclure de manière systématique et obligatoire la prise en compte de l'énergie dans toutes les démarches de rénovation, ce qui ne nécessiterait que peu de moyens supplémentaires. Il faut également dynamiser la démarche d'OPATB, en particulier en la simplifiant et en la rendant plus accessible.

Les collectivités locales, sans lesquelles aucune de ces opérations concertées ne pourrait être entreprise, doivent être soutenues davantage dans leur animation.

4/4- Instaurer une fiscalité de l'énergie

Il est indispensable d'appliquer les mesures de taxation prévues au Plan National de Lutte contre le Changement Climatique afin d'agir durablement sur les consommations.

Il apparaît également indispensable de faire disparaître les distorsions de TVA dans le domaine de l'énergie, qui ont en particulier comme effet de défavoriser l'utilisation du bois-énergie.

5/ Agir sur l'offre en privilégiant le développement local

L'approche par l'offre s'est jusqu'à présent, dans notre pays, caractérisée par des processus décisionnels qui sont apparus comme imposés et insuffisamment concertés. L'échelon décisionnel est en effet très centralisé. Cela peut conduire à un pouvoir centralisateur fort qui impose unilatéralement ses propres réponses sans véritablement prendre en compte les besoins de chacun, et ce pas uniquement au niveau politique, mais également administratif et économique.

Au contraire, dans le cadre d'une politique énergétique se conformant aux principes énoncés ci-dessus, l'approche par l'offre est décentralisée et conforme aux nécessités du développement local.

Les économies d'échelle procurées par les modes de production centralisés par rapport aux modes décentralisés se réduisent, les modes centralisés nécessitant la mise en oeuvre de technologies à fort impact (par exemple, les lignes THT ou l'éolien de forte puissance). La production décentralisée bénéficie des économies de série.

D'autres critères que le coût économique direct peuvent être pris en compte dans les décisions locales : l'entretien de l'espace naturel, la valorisation de ressources locales, la valorisation énergétique de déchets, le maintien de l'emploi local, la répartition des richesses créées.

Une analyse multicritère peut amener à croiser des approches complémentaires comme par exemple dans le bois-énergie avec l'entretien de la forêt déficitaire à ce jour, le maintien d'emplois agricoles et forestiers locaux, le maintien d'un territoire vivant et accueillant, le soutien à la filière bois (industries et papeteries) et le développement d'une énergie renouvelable. Des politiques publiques, mais sectorielles, existent dans chacun de ces domaines. Une approche globale dans une logique de développement local permet de prendre une décision cohérente et qui tient compte de ces différentes préoccupations.

Par ailleurs, le contenu en emploi des actions liées à la maîtrise de l'énergie et aux énergies renouvelables est plus fort que celui des actions liées aux énergies fossiles ou à l'énergie nucléaire. Une étude menée en 1994 dans le cadre du débat national sur l'énergie animé par M. Jean-Pierre Souviron, avait montré que l'on était dans des ratios de 1 à 2 emplois par millier de tep économisées et de 2 à 6 emplois par millier de tep substituées par le solaire, l'éolien ou la biomasse (bois-énergie), cette dernière ayant le contenu le plus élevé en termes d'emplois directs.

5/1- Energies renouvelables et locales

C'est vraisemblablement dans le domaine des énergies renouvelables que les collectivités territoriales et les citoyens ont un rôle important à jouer. En effet, de nombreuses ressources locales existent dans les secteurs du solaire, de la biomasse, de la petite hydraulique et de l'éolien. Peu valorisées, elles sont cependant accessibles et se situent selon les cas plus ou moins en amont d'un véritable marché.

Le but de cette note n'est pas d'entrer dans les détails de chaque énergie renouvelable. Les objectifs retenus par la France pour développer la part d'électricité d'origine renouvelable ne doivent pas occulter leurs autres usages, notamment thermiques, qui présentent un potentiel important. Notons également que les objectifs de développement des énergies renouvelables au niveau de l'Union Européenne sont très ambitieux et donc non atteignables sans une forte mobilisation des acteurs.

Des systèmes de distribution énergétique existants, comme les réseaux de chaleur, méritent d'être valorisés et développés. Ce sont de vrais outils d'aménagement qui sont indispensables à la collectivité publique, autorité concédante, pour valoriser des énergies locales (UIOM, chaleur de récupération) et des énergies renouvelables (bois), voire des énergies non valorisables par d'autres moyens, tout en répondant aux problèmes d'environnement. Ces réseaux permettent aussi de développer des systèmes d'utilisation rationnelle de l'énergie comme la cogénération. Il paraît utile de rappeler ici la discrimination au niveau de la TVA qui frappe les réseaux de chaleur et qu'il conviendrait de supprimer.

5/2- Production décentralisée d'électricité et évolution du réseau

La mise en oeuvre de systèmes de production décentralisée d'électricité par les collectivités doit être concrètement encouragée, notamment au niveau de la tarification locale d'accès au réseau, ainsi que des conditions techniques et administratives de raccordement, qui sont actuellement un frein important à leur développement.

De même, les collectivités ont un rôle important à jouer dans l'incitation, la planification et la coordination des projets locaux dans un souci de cohérence.

La réflexion doit se faire plus globalement, en intégrant la nécessaire évolution du réseau, qui a actuellement essentiellement pour but de distribuer de l'électricité produite dans des installations centralisées, mais qui devrait devenir un réseau d'équilibrage et d'échanges.

6/ Manifester de la constance dans la politique nationale

6/1- Inscrire les politiques dans la cohérence et la durée

Les politiques de l'Etat dans les domaines de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables sont anciennes (AEE devenue AFME puis ADEME). Malheureusement, le niveau d'engagement de l'Etat a très fortement varié au cours du temps, au gré de considérations extérieures à la problématique énergétique.

La conséquence de cette inconstance a été une grande fragilisation des partenaires et des programmes, même quand les Régions décidaient de se substituer à la carence de l'Etat.

De plus, certaines mesures législatives ne sont pas appliquées faute de décrets d'application. En particulier, l'obligation d'affichage des dépenses énergétiques des bâtiments prévue dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie n'est toujours pas mise en oeuvre après 7 ans.

Il paraît aujourd'hui plus que nécessaire d'avoir un engagement sur la durée, en pleine cohérence avec d'une part le niveau européen, et d'autre part les niveaux locaux.

6/2- Rééquilibrer fortement l'action de l'Etat en faveur de la maîtrise de la demande et les énergies renouvelables

Les moyens financiers de soutien à l'approche par la demande et à la production décentralisée sont multiples : subventions, déductions fiscales, tarifs de rachat, ...

Conformément à sa politique essentiellement axée sur l'offre, les moyens de l'Etat dédiés à l'énergie ont jusqu'à présent été consacrés à la production, en particulier en ce qui concerne la recherche.

Il est indispensable, dans le cadre d'une coopération avec les collectivités locales, de transférer une part notable de ce budget à l'approche par la demande, à la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables. L'Etat doit être exemplaire dans ce domaine.

Ceci est d'autant plus important que d'autres pays ont décidé de lancer des programmes ambitieux de recherche dans ces domaines, en particulier les Etats-Unis, et que tout retard pris maintenant risque de priver notre pays d'un secteur d'activité générateur d'emplois.