

MAITRISE DE L'ENERGIE
ET VALORISATION DES DECHETS

Synthèse

115 personnalités interviewées au cours de 68 auditions pour cette mission que le premier Ministre, Michel Rocard, qui n'avait pas attendu le regain d'intrêrêt qu'on constate aujourd'hui pour l'énergie et l'environnement, m'a confiée dès septembre 1988. La mise en place administrative de cette mission a connu quelques vicissitudes et le travail n'a pu réellement commencer qu'en janvier 1989.

LE CONSTAT

L'histoire récente (85-89) est marquée par la détente pétrolière et la surcapacité électrique : Pour l'ensemble des consommateurs (particuliers, entreprises, collectivités locales) mais aussi pour les pouvoirs publics, le pétrole, le gaz, le charbon sont devenus "durablement bon marché". Il faudra attendre le début de 1989 pour que cette certitude commence à s'effriter. S'y ajoute la surcapacité nucléaire et la surenchère commerciale qu'elle entraîne.

Tous les éléments sont réunis pour le dérapage qu'on observe depuis la fin 85 : le record historique de consommation d'énergie primaire en France établi en 1979 (199,7 Mtep) est pulvérisé (205 Mtep).

Si l'industrie reste sage (42,4 Mtep en 1988, contre 40,7 en 1985), si la sidérurgie décroît lentement, par contre le résidentiel tertiaire amorce la glissade (74 Mtep en 86 contre 68 en 85). Quant au secteur des transports, il explose : 4,4 % de croissance annuelle de la consommation énergétique depuis 1985 alors qu'elle était restée stable pendant les six années précédentes ! Transfert rail route, augmentation des puissances du parc de voitures et de camions, comportement des usagers viennent singulièrement annihiler les progrès technologiques réalisés dans les années 80.

Observatoire Economique
et Statistique des Transports
DOCUMENTATION

Not.

CDAT
4966

LES PERSPECTIVES

Malgré les avantages immédiats et évidents d'un pétrole bon marché (division par trois de la facture pétrolière, économies de 87 milliards de francs pour l'ensemble des acteurs économiques), on peut se demander si la baisse des prix du pétrole a réellement renforcé l'économie de la France, face à la compétition internationale. En effet, cette baisse a eu lieu pour tout le monde et certains en ont profité plus que nous pour investir dans la modernisation de l'outil industriel. La poursuite du dérapage que nous constatons aujourd'hui, si elle se confirmait, ne serait pas vraiment alarmante, tout au moins dans un contexte de relative stabilité des prix pétroliers, pour un pays capable, comme le Japon par exemple, d'équilibrer facilement sa balance commerciale. Ce n'est malheureusement pas le cas de la France.

A long terme enfin, les problèmes d'environnement et d'épuisement des ressources fossiles apparaissent comme des points de rupture potentiels de l'économie mondiale au 21ème siècle. Les pays industrialisés sont investis de responsabilités particulières puisqu'ils sont responsables de près de 80% de la consommation d'énergie et des pollutions de la planète : responsabilités majeures en terme de mise au point et de diffusion des technologies économes et propres comme des énergies renouvelables.

ENJEUX ET PRIORITES :

Parmi les nombreux enjeux d'une politique hardie de maîtrise de l'énergie nous avons déjà abordé celui de la balance commerciale. Liée à cette balance commerciale, la compétitivité des industries nationales qui prennent conscience aujourd'hui, avec parfois un certain retard sur certains de nos partenaires (en particulier le Japon) de l'importance des facteurs de production que sont l'énergie et les matières premières.

A ce propos, une remarque qui tient à la place particulière qu'occupe l'électricité en France : sa surabondance et son prix relativement modéré risquent de retarder l'émergence de ses usages les plus performants dans l'Industrie au profit d'applications plus banales et de mettre en sommeil tout effort d'économie d'électricité spécifique de la part de fabricants d'appareils, domestiques par exemple.

Environnement, confort, sécurité, conditions de travail, apparaissent également comme des enjeux pour la maîtrise de l'énergie et la valorisation des déchets : la parade la plus efficace, la plus rapide, la plus économique aux problèmes d'environnement réside en effet dans l'amélioration constante des performances énergétiques des filières de production industrielle et des produits manufacturés. De même les politiques de maîtrise de l'énergie et de l'environnement ont toujours des conséquences positives sur la sécurité (transfert de la route vers le rail, limitations de vitesse...) sur le confort (isolation, régulation...) et sur les conditions de travail.

Dans ces domaines, la France accuse un retard tout à fait préjudiciable par rapport à certains de ses voisins qui ont su plus tôt prendre en compte positivement la sensibilité écologique qui a émergé dans les années 80.

Nos auditions ont aussi mis en relief l'enjeu essentiel que constitue la maîtrise de l'énergie et de l'environnement pour le développement local. L'expérience acquise dans le domaine par les délégations régionales de l'AFME nous apparaît comme exemplaire. Nous y reviendrons.

Il en est de même, pour la coopération Nord Sud, puisque la contrainte énergétique apparaît comme l'un des freins majeurs au développement des pays du tiers monde.

Rappelons enfin que l'énergie représente 9% des dépenses des ménages (13.000 francs/an). Un gain de 10% sur ces dépenses, objectif modeste d'une politique de maîtrise de l'énergie, c'est un gain de un point de pouvoir d'achat pour la moyenne des ménages, de plusieurs points pour les plus démunis, sans risque de relance de l'inflation.

Compte tenu de l'ensemble de ces enjeux, l'audition de nos très nombreux partenaires nous a conduit à relever les priorités suivantes :

- . AFFICHER CLAIREMENT L'IMPORTANCE QU'ACCORDE LE GOUVERNEMENT à la maîtrise de l'énergie et de l'environnement.

La suppression des déductions fiscales, la suppression du fonds spécial grands travaux, le démantèlement de l'AFME, la chute de son budget comme de celui de l'ANRED, ont complètement démobilisé les acteurs.

Il est indispensable d'affirmer aujourd'hui la priorité accordée par le Gouvernement à ces thèmes et d'accompagner ce discours de mesures et de signes concrets.

Cette volonté nationale doit aussi s'exprimer à l'extérieur, et en particulier dans la politique européenne : l'harmonisation fiscale, le rapprochement des normes et règlements, le renforcement des programmes de R&D européens autant de sujets qui doivent faire l'objet de propositions françaises en matière d'énergie et d'environnement. Dans ce contexte, la fiscalité joue un grand rôle pour créer les conditions d'une réelle concurrence entre les énergies, qui tiennent compte des problèmes d'environnement. Nous en reparlerons.

Un discours national certes, mais s'appuyant sur une déclinaison régionale adaptée aux réalités locales, dans leur diversité, au service du développement. Il s'agit là de transformer en moteur du développement, l'énergie et l'environnement, trop souvent considérés comme des éléments imposés de l'extérieur, des charges et des règlements.

Il s'agit de consommer moins pour faire mieux, de préserver l'environnement pour produire plus et mieux.

L'expérience acquise montre qu'une telle approche thématique est capable d'irriguer, de catalyser et de fédérer les initiatives locales de développement.

. REAGIR AVEC VIGUEUR A LA RESISTIBLE ASCENSION DES
CONSOUMATIONS DES POLLUTIONS ET DE L'INSECURITE DU
TRANSPORT.

Soyons clairs. Quoiqu'en disent certains, et ils sont nombreux, il n'y a pas de fatalisme dans ce domaine. Par contre, les acteurs démissionnent, les intérêts corporatifs cachent l'intérêt collectif, les impératifs du marché servent trop souvent de prétexte au laxisme... Il faut réagir en particulier :

. vis à vis de la SNCF et d'EDF qui devraient consacrer leurs efforts à la reconquête du transport de marchandises ;

. vis à vis des constructeurs pour qu'ils réaniment leur programmes de recherches et peut être plus encore qu'ils sortent des cartons les innovations en matière de maîtrise de l'énergie et de l'environnement qui y dorment ;

. vis à vis des particuliers dont les comportements d'achats et d'usage des véhicules se sont fortement détériorés depuis quelques années.

. MOBILISER L'ENSEMBLE DES ACTEURS et en particulier à 3 niveaux :

. La Recherche Développement. C'est aujourd'hui le parent pauvre. Budgets étiques (divisés par 3 par rapport aux années 80), démobilitation des grands laboratoires, fuite des chercheurs vers des sujets mieux reconnus, pas d'objectif ensemble, pas de continuité. Il faut réagir en remettant les grands organismes de recherche au travail (CNRS, CEA, etc.) en mobilisant les acteurs régionaux, en assurant un flux budgétaire suffisant et stable aux thèmes valorisation énergétique des déchets et énergies renouvelables aujourd'hui complètement délaissés.

. Les collectivités territoriales, point d'ancrage naturel d'une politique exemplaire de maîtrise de l'énergie et de l'environnement au service de l'aménagement et du développement local.

. Le Grand Public : profondément démobilisé sur les problèmes énergétiques, inquiet mais encore passif devant un discours trop souvent abstrait sur l'environnement, le grand public ne peut se remobiliser sans une action de fond à travers les grands média (télévision, presse nationale et régionale) d'explication de la nature des problèmes, des enjeux locaux, nationaux et internationaux. Mais cette action de fond doit être concrétisée sur le terrain par les relais traditionnels d'opinion : collectivités locales, éducation nationale, associations de consommateurs, professionnels de l'information et prescripteurs.

DES PROPOSITIONS CONCRETES

Pour traduire dans les faits, les priorités recensées nous, proposons tout d'abord une évolution des institutions chargées de mettre en oeuvre une nouvelle politique caractérisée par la nécessité :

. de traiter en profonde symbiose les questions liées à l'énergie et à l'environnement ;

. d'aborder ce problème à la fois au niveau local et au niveau planétaire.

Pour cela nous recommandons :

. LA CREATION AUPRES DU PREMIER MINISTRE D'UNE MISSION INTERMINISTERIELLE SUR LA MAITRISE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT chargée d'élaborer, de proposer aux pouvoirs publics et d'impulser une politique de maîtrise de l'énergie et de l'environnement. Cette mission, rattachée directement au Premier Ministre prendrait toute initiative pour assurer la place que mérite cette politique dans les décisions ministérielles. Elle impulserait également la négociation de contrats pluriannuels avec les principaux partenaires publics (agences de l'Etat, Conseils Régionaux, etc...).

. LE RENFORCEMENT ET LA COORDINATION DES DIFFERENTS PARTENAIRES CONCERNES AU NIVEAU DES REGIONS.

2 propositions :

. Remettre à niveau en moyens humains les échelons décentralisés des Agences, décimés en 1987.

. Encourager des expériences de regroupement ou de fusion des échelons décentralisés des agences (ANRED, AFME, AQA) avec les partenaires régionaux, par exemple :

. fusion au sein d'un organisme, cogéré par les différents partenaires publics des compétences existantes ;

. retrait des délégations de l'AFME et de l'ANRED au profit d'une agence régionale, sous la responsabilité de la Région.

Ces expériences institutionnelles diversifiées en fonction des situations locales devraient être impulsées et évaluées par la Mission Interministérielle de l'Energie et de l'Environnement (MIM 2E) et donner lieu à des conventions pluriannuelles Etat-Region fixant les moyens financiers et humains mis à disposition par chacun des partenaires pour la réalisation d'un programme élaboré en commun.

DES PROPOSTIONS FISCALES qui prennent en compte les préoccupations de maîtrise de l'énergie et de l'environnement.

Nous proposons 5 mesures :

-I- RECONDUIRE la procédure de réduction d'impôt sur les DEPENSES DE GROSSES REPARATIONS DE LA RESIDENCE PRINCIPALE (qui doit s'éteindre en 1990) en faisant apparaître clairement les TRAVAUX DE REHABILITATION THERMIQUE (isolation intérieure et extérieure, installation de chaudières performantes, régulation...).

-II- ETABLIR une taxe spécifique pour les véhicules particuliers fonctionnant au gazole.

Il s'agit là de corriger le déséquilibre croissant et spécifiquement français entre parc automobile à essence et parc diesel, en faveur de ce dernier (25% des immatriculations en 1988), qui conduit à des problèmes spécifiques de pollution non résolus (particules cancérigènes) et au déséquilibre du raffinage. Nous proposons, pour rétablir l'équilibre sans pénaliser les professionnels de la route, de créer une taxe spéciale sur les véhicules diesel (hors véhicules professionnels) qui compense en partie l'avantage indu dont bénéficient les usagers privés de ces véhicules dont le prix d'achat rejoint aujourd'hui celui des véhicules à essence.

-III- FAIRE CHUTER LA TVA DE 18,6 à 5,5% sur quelques produits EXEMPLAIRES de Maîtrise de l'Energie et de l'Environnement.

. Les matériels performants d'utilisation des énergies renouvelables (chauffe-eau solaires, systèmes photovoltaïques, chaudières et poêles à bois, etc...).

Dans ce cas la baisse de TVA harmonisera la situation avec le gaz, l'électricité et les réseaux de chaleur dont les abonnements ont bénéficié de la même mesure.

. Les ampoules électriques très basse consommation de rendement 4 fois supérieur aux ampoules classiques et qui sont susceptibles d'économiser de façon très significative de l'électricité d'heures de pointe.

. Les voitures électriques qui utilisent de l'électricité de nuit stockée et ne provoquent aucune pollution ni atmosphérique ni acoustique.

L'ensemble de ces mesures aurait coûté de l'ordre de 45 millions de francs en 1988 et coûtera en année pleine une centaine de millions.

Pour une dépense budgétaire raisonnable, les pouvoirs publics pourraient ainsi afficher clairement et concrètement l'intérêt qu'ils portent à l'environnement et aux énergies renouvelables ; signal important pour le grand public et les industriels.

-IV- HARMONISER LA TAXE A L'IMPORTATION DES PRODUITS PETROLIERS, en particulier du gaz et du fioul lourd, à une valeur suffisante pour inciter à l'économie mais en évitant les transferts systématiques du fioul lourd vers le gaz. Le gaz est actuellement taxé à 65 F la tep le fioul lourd à 120 F. Nous proposons une harmonisation autour 80 à 90 francs la tep.

-V- CREER UNE TAXE SUR LES DECHETS POUR ALIMENTER UN FONDS DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA VALORISATION DES DECHETS.

Nous proposons la création d'une taxe "pollueur-payeur" sur les ordures ménagères (3 francs la tonne) et les déchets industriels (1 à 10 Francs la tonne) pour alimenter un fonds régionalisé de financement des systèmes de dépollution.

. DES MESURES INCITATIVES. 4 initiatives principales dans ce domaine :

-I- CREER UN FONDS POUR L'INFORMATION ET LA FORMATION EN MATIERE DE MAITRISE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT alimenté par une contribution des producteurs d'énergie proportionnelle à leur budget de publicité.

-II- CREER UN FONDS D'INCITATION ET DE GARANTIE A L'USAGE DES OPERATEURS QUI INVESTISSENT DANS LA MAITRISE DE L'ENERGIE.

Le développement des méthodes de "tiers financement" se heurte aux risques que les opérateurs prennent vis à vis des fluctuations du prix du pétrole. Ils sont en effet incapables de se prémunir seuls de façon efficace contre les baisses du prix du pétrole.

On propose un mécanisme de garantie dont le fonctionnement général est le suivant :

L'Etat à travers un établissement financier prête à un opérateur au maximum la moitié du montant des travaux prévus. Le remboursement de ce prêt est effectué sur la base du capital initial plus les intérêts encourus sur une période égale au temps de retour de l'investissement.

Par contre les modalités de remboursement sont indexées sur les prix du pétrole :

- si le prix du pétrole reste stable, le montant annuel du remboursement est constant tout au long de la durée du prêt ;
- si le prix du pétrole augmente, le montant annuel s'accélère (l'opérateur rembourse en un temps inférieur à celui initialement prévu) ;
- si le prix du pétrole diminue, le temps de remboursement s'allonge.

L'Etat prend le seul risque de perdre l'intérêt des sommes qu'il a prêtées, au delà du temps de retour initial prévu. L'opérateur est assuré contre les fluctuations aléatoires des prix.

-III- RENOUELER ET DIVERSIFIER LES METHODES D'INCITATION A LA R&D. Et pour cela,

- rétablir les dotations budgétaires significatives et durables. On propose de rehausser le budget recherche de l'ensemble des agences concernées à 300 MF/an pendant 5 ans (<200 MF/an actuellement).

- en affecter 25% à des programmes actuellement sacrifiés, les énergies locales, le traitement et la valorisation des déchets.

- engager des programmes nouveaux dans les domaines suivants : cogénération, turbines à gaz, stockage électrique, véhicules électriques, procédés propres, carburants de substitution, économies d'électricité spécifique.

-IV- REDONNER VIGUEUR AU PARTENARIAT ETAT-REGION, en augmentant significativement les dotations budgétaires de l'Etat (+100 MF/an) consacrées aux conventions pluriannuelles Etat Région et en régionalisant le Fonds pour l'environnement et la valorisation des déchets précédemment cité.

Ces mesures institutionnelles, fiscales et financières doivent être complétées par l'ajustement de réglementations souvent suffisantes mais pas toujours bien connues ni respectées.

On propose en particulier :

- l'affichage réglementaire des consommations conventionnelles de chauffage (en francs) des logements neufs ou rénovés ;
- l'introduction d'une obligation d'installation de conduits de cheminée dans les logements neufs ;
- la possibilité de déroger aux obligations de comptage-répartition des charges de chauffage dans les immeubles collectifs en échange de programmes de travaux d'économie d'énergie.

Voilà un ensemble de mesures concrètes qui nous semblent indispensables pour assurer la crédibilité d'un discours NOVATEUR ET DYNAMIQUE des pouvoirs publics dans le domaine énergétique et écologique, au service de l'économie et du développement.

Plus largement nos propositions institutionnelles s'inscrivent délibérément dans une perspective de renforcement du rôle d'animation et de coordination des pouvoirs publics, au service d'une politique de décentralisation approfondie et d'une coopération européenne renforcée.

Jun 1989

RAPPORT de MISSION
SUR
LA MAITRISE DE L'ENERGIE

Mission confiée à

M. Pierre BRANA, Député de la Gironde

par M. Michel ROCARD

Premier Ministre

(décret du 30 décembre 1988)

*Ministère Economique
Ministère des Transports
MISSION*

CDAT
4966

Handwritten text, possibly a signature or date, located in the bottom right corner of the page.

Avant-propos

Je voudrais tout d'abord remercier chaleureusement

Benjamin DESSUS

Jean-Paul FONCEL

Jean-Marie MARTIN

qui ont bien voulu travailler avec moi dans le cadre de la mission que m'a confiée le Premier Ministre sur la maîtrise de l'énergie et la valorisation énergétique des déchets.

A raison d'une heure trente à deux heures d'entretien par interlocuteur, nous avons procédé à 68 auditions de personnalités : élus, partenaires économiques et sociaux, conseillers ministériels, experts, etc (la liste complète figure en annexe).

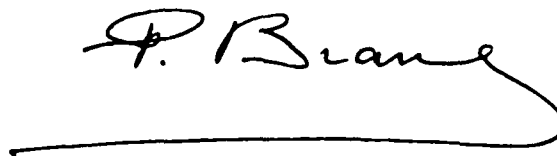
Nous avons ainsi recueilli de nombreuses informations et des réflexions diverses

* sur le bilan des actions entreprises depuis quelques années (réglementation, déductions fiscales, incitations directes à l'investissement, programmes de recherche et de développement, programmes régionaux de maîtrise de l'énergie), sur la pertinence et l'efficacité des agences d'objectifs, chargées d'impulser et de coordonner ces actions ;

* sur des propositions nouvelles que peuvent susciter l'évolution de la situation énergétique mondiale, la volonté réaffirmée de décentralisation et de démarche locale du développement et, bien sûr, les préoccupations d'environnement.

Certains de nos interlocuteurs nous ont fait parvenir une synthèse de leurs propos que nous avons jointe en annexe.

Nous avons tenu le plus grand compte du contenu de ces entretiens qui ont tous été significativement intéressants et je renouvelle ici nos remerciements à chacun de nos partenaires.



Pierre BRANA

N° 1059/SG

Monsieur le Député,

En 1985, une mission parlementaire conduite par Monsieur Robert CHAPUIS a dressé un bilan de la politique de maîtrise de l'énergie mise en oeuvre depuis 1981.

Le bilan détaillait l'ensemble des interventions publiques, en particulier :

- la réglementation thermique dans les secteurs de l'habitat et du tertiaire,
- les déductions fiscales pour les particuliers ayant engagé des travaux de maîtrise de l'énergie,
- la mise en oeuvre d'un volet maîtrise de l'énergie dans les différentes tranches du Fonds Spécial de Grands Travaux,
- les programmes de recherche et de développement conduits par les agences d'objectifs dans les domaines de la maîtrise de l'énergie, des énergies renouvelables et de la valorisation des déchets,
- les programmes contractuels et pluriannuels en matière de maîtrise de l'énergie conclus par l'A.F.M.E. avec des Conseils Régionaux.

.../...

Monsieur BRANA
Député de la Gironde
SEMBLEE NATIONALE
6, rue de l'Université
75000 PARIS

Ces interventions ont permis d'enregistrer des résultats significatifs, et notamment :

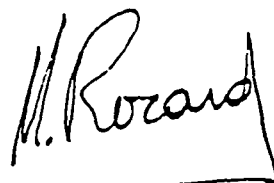
- de conforter la position des industriels français de biens d'équipement d'utilisation de l'énergie et de valorisation des déchets, constitués pour la plupart de PME,
- de tirer un premier bilan de l'impact de programmes pluriannuels de maîtrise de l'énergie et de valorisation des déchets dans une démarche locale de développement.

Depuis lors, les baisses du prix du pétrole et du cours du dollar ont créé un contexte énergétique nouveau et entraîné une certaine démobilitation des actions économiques. Parallèlement, le montant des concours publics consacrés à la maîtrise de l'énergie a diminué de façon sensible.

Il m'apparaît nécessaire, à la lumière à la fois de cette évolution récente et des analyses disponibles sur les perspectives énergétiques à long terme, d'actualiser la réflexion menée sur les différents thèmes couverts par la mission de Monsieur CHAPUIS afin de porter une appréciation et, le cas échéant, de formuler des propositions sur l'action des Pouvoirs Publics dans ce domaine. Je souhaite donc qu'une mission d'étude soit menée à cette fin ; je vous remercie d'avoir accepté de la conduire.

Je souhaiterais disposer d'un rapport de synthèse au plus tard fin juin 1989. Pour vous aider dans la conduite de vos travaux, vous pourrez faire appel en tant que de besoin aux services compétents de l'administration et des établissements publics.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Michel ROCARD

MAITRISE DE L'ENERGIE
ET VALORISATION
ENERGETIQUE DES DECHETS

INTRODUCTION

-I- UN CONTEXTE ENERGETIQUE PORTEUR DE NOUVEAUX RISQUES

I₁- L'HISTOIRE RECENTE (1985-1989)

- A. L'abondance d'énergie bon marché.
- B. La relance économique et le relâchement des acteurs.
 - E₁ Une industrie dont le dérapage n'apparaît pas encore.
 - E₁ Un secteur résidentiel et tertiaire mal contenu.
 - E₂ L'explosion de la consommation des transports.
 - E₃

I₂- QUELLES PERSPECTIVES A COURT ET MOYEN TERME ?

- A. Des avantages immédiats évidents.
- B. Des risques sérieux à moyen terme.

I₃- LE LONG TERME

-II- QUELS OBJECTIFS POUR LA MAITRISE DE L'ENERGIE ?

II₁- LES ENJEUX.

- A. La balance commerciale.
- B. La productivité et la compétitivité de l'industrie sur les marchés intérieurs et extérieurs.
- C. La protection de l'environnement.
- D. La maîtrise des charges énergétiques des ménages.
- E. La sécurité, le confort et les conditions de travail.
- F. La performance des services publics.
- G. Le développement local et l'emploi.
- H. La coopération Nord-Sud.

II₂- 7 PRIORITES POUR AUJOURD'HUI.

- A. Afficher clairement la priorité que constitue la maîtrise de l'énergie et de l'environnement pour le Gouvernement.
- B. Traduire la priorité accordée à la maîtrise de l'énergie et de l'environnement dans les orientations que la France souhaite imprimer à la construction européenne.
- C. Créer les conditions d'une réelle concurrence entre énergies qui tiennent compte des problèmes d'environnement et d'aménagement du territoire.
- D. Faire de la maîtrise de l'énergie et de l'environnement un élément structurant et dynamique d'animation décentralisée et de développement local.
- E. Réagir avec vigueur en concertation avec nos partenaires européens à la résistible ascension des consommations et des pollutions du transport (des personnes et des marchandises).
- F. Mettre à niveau la recherche, le développement industriel et la démonstration des matériels, en particulier dans les domaines de la valorisation des déchets, des procédés propres et économes en énergie, des énergies renouvelables.
- G. Sensibiliser durablement le grand public, en étroite liaison avec les professionnels et les associations de consommateurs aux problèmes de l'énergie et de l'environnement (voitures, logement, appareils domestiques...).

-III-

DES PROPOSITIONS.

L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS EST INDISPENSABLE.

III₁- DES PROPOSITIONS REGLEMENTAIRES

- A. La constructive neuve.
- B. L'habitat existant.
- C. Le secteur industriel.
- D. Le secteur des transports.

III₂- DES PROPOSITIONS FISCALES

- A. Fiscalité et grand public
 - A₁ Réductions d'impôt sur le revenu des personnes physiques.
 - A₂ Une taxe spécifique pour les véhicules particuliers fonctionnant au gazole.
 - A₃ La diminution du taux de TVA de 18,8% à 5,5% sur 3 catégories de produits exemplaires de maîtrise de l'énergie et de l'environnement.
- B. L'harmonisation de la taxe à l'importation des produits pétroliers.
- C. La création d'une taxe sur les déchets pour alimenter un fonds de l'environnement et de la valorisation des déchets.

III₃ - DES PROPOSITIONS FINANCIERES.

- A. Les ressources nouvelles.
- B. Les procédures d'incitation.
 - B₁ Créer un fonds de garantie et d'incitation à l'usage des opérateurs qui investissent dans la maîtrise de l'énergie.
 - B₂ Mettre en place le fonds de l'environnement et de la valorisation des déchets.
 - B₃ Encourager l'élaboration de conventions pluriannuelles avec les régions.
 - B₄ Informer le grand public des nouvelles dispositions fiscales de maîtrise de l'énergie. Former les professionnels.
 - B₅ Renouveler et diversifier les méthodes d'incitation à la R&D et à la démonstration.

III₄ - DES MESURES SECTORIELLES SPECIFIQUES.

- A. Les réseaux de chaleur.
- B. Le développement de l'utilisation du bois énergie en zone rurale.
- C. La politique énergétique dans les DOM et les TOM.

III₅ - DES PROPOSITIONS INSTITUTIONNELLES.

- A. La création d'une mission interministérielle de la maîtrise de l'énergie et de l'environnement.
- B. Le renforcement et la coordination des différents partenaires concernés au niveau des régions.

Annexes

INTRODUCTION

En 1985, la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale décidait la création d'une mission d'information, chargée d'établir le bilan de la politique de maîtrise de l'énergie ; cette mission était conduite par Monsieur Robert Chapuis, député de l'Ardèche. L'amorce d'une baisse des prix du pétrole et la décroissance des crédits publics de maîtrise de l'énergie justifiaient pleinement cette initiative.

Depuis la remise de ce rapport, aucun nouveau travail parlementaire n'a été engagé dans les domaines de la maîtrise de l'énergie et de la valorisation des déchets.

Pourtant, depuis octobre 1987 où un débat à l'Assemblée Nationale avait permis de définir les lignes de force d'une politique énergétique globale (production nationale d'énergies compétitives, économies d'énergie, diversification des approvisionnements), celle-ci a subi des infléchissements majeurs sans qu'aucun débat parlementaire n'ait été engagé :

- . ralentissement spectaculaire du programme nucléaire ;
- . diminution notable de la production nationale de charbon ;
- . démantèlement de la politique publique de maîtrise de l'énergie, avec la suppression des déductions fiscales pour travaux de maîtrise de l'énergie, du Fonds spécial de grands travaux et la diminution notable des effectifs et des moyens financiers de l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie (AFME). Pendant ce même temps, l'Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets (ANRED) voyait ses budgets d'intervention et de fonctionnement fortement réduits.

Aujourd'hui, dans le domaine énergétique, quatre éléments dominent la perspective :

- . Le fort risque d'une aggravation de la contrainte énergétique extérieure ;
- . La prise en compte croissante des préoccupations d'environnement liées à la production et à la consommation de l'énergie dans le Monde ;

- . L'avènement du marché unique européen en 1993 qui constitue à la fois une chance à saisir et une échéance à laquelle il convient de se préparer ;
- . L'incertitude liée aux perspectives de l'industrie nucléaire, face à la diminution de ses marchés dans le monde.

C'est dans ce contexte général qu'on assiste aujourd'hui en France à une reprise inquiétante de la croissance des consommations énergétiques. Avec une consommation de 205 Mtep* en 1988 le record historique français, vieux de neuf ans, est battu de plus de 5 Mtep. Début 1989 l'augmentation des prix du pétrole fait apparaître la sensibilité de notre économie en termes de balance commerciale et de hausse des prix ; les services du Ministère de l'Economie et des Finances attribuent la moitié de l'inflation du mois d'avril (0,6%) à la hausse des prix de l'énergie.

Devant cette rapide évolution de la situation, le gouvernement, au cours du Conseil des Ministres du 10 Mai dernier, a souligné, dans une déclaration sur la politique énergétique, l'importance des économies d'énergie et ses conséquences positives sur la protection de l'environnement.

Au cours de ces six derniers mois, la mission a procédé à un grand nombre d'auditions** de partenaires très divers, pour analyser en profondeur les résultats et les perspectives des politiques de maîtrise de l'énergie et de valorisation énergétique des déchets.

Elle s'est efforcée de s'élever au dessus de considérations à court terme, parfois même à courte vue, en insistant, dans le rapport présenté, sur les raisons principales pour lesquelles le France devrait accorder la priorité à de telles politiques, notamment du fait de leur impact :

- . sur la balance commerciale, l'inflation, la croissance économique ;
- . sur la protection de l'environnement ;
- . sur le développement local et l'emploi.

C'est sur ces bases que se fondent des propositions nouvelles en matière réglementaire, fiscale et financière.

* Mtep : Million de tonnes équivalent pétrole.

** Voir Annexe 1

C'est au service d'une telle politique que nous proposons des aménagements institutionnels qui prennent pleinement en compte le nécessaire repositionnement du rôle des Agences publiques qui ne sont plus mises en cause aujourd'hui. Leurs missions et leurs actions doivent relayer les politiques définies par les pouvoirs publics et s'inscrire dans l'évolution irréversible de la décentralisation des actions de l'Etat.

I - UN CONTEXTE ENERGETIQUE PORTEUR DE NOUVEAUX RISQUES

I₁ - L'HISTOIRE RECENTE (1985-1989)

A. L'ABONDANCE D'ENERGIE BON MARCHE

Apparemment stabilisés autour de trente dollars le baril fin 1985, les prix du pétrole s'effondrent au premier semestre 1986 jusqu'à moins de dix dollars ; ils vont fluctuer ensuite entre douze et dix huit dollars jusqu'au début de 1989 où ils dépassent à nouveau vingt dollars. Sur l'ensemble de la période une division d'un facteur deux du prix international du pétrole. Le gaz suit le mouvement, le charbon aussi mais dans une moindre mesure (30% de baisse). Dans le même temps :

- le dollar perd 40% de sa valeur en francs (dix francs en 1985, six francs en 1988)
- les taxes perçues sur les produits pétroliers diminuent pour le gaz naturel et le fioul lourd, augmentent, mais à des rythmes inférieurs à l'inflation, pour l'essence, le gazole et le fioul léger à usage industriel.*

Bref, pour l'ensemble des consommateurs, entreprises et particuliers, administrations et collectivités locales, pétrole, gaz et charbon sont devenus durablement bon marché.* Il faudra attendre le début de 1989 avec un baril à près de vingt dollars et un dollar à plus de six francs cinquante pour que cette certitude s'effrite.

C'est pendant cette même période que la France prend conscience de la surcapacité de production d'EDF avec ses conséquences :

- une politique d'exportation d'électricité en Europe ;
- une politique de pénétration tous azimuts en France et, en particulier, sur le marché de la chaleur dans l'industrie, qui se heurte à une vive concurrence des producteurs de combustibles fossiles ; ceux-ci bénéficient à la fois de leurs prix très bas et des progrès techniques considérables qu'ils ont accomplis pendant les années de crise**.

* Voir annexe 2 - Tableaux 1 et 2

** Pendant les années de pétrole cher, les producteurs ont engrangé des innovations très importantes (amélioration des rendements des chaudières, dépollution, etc...).

C'est enfin le moment où se renforce la compétition entre compagnies pétrolières et distributeurs indépendants sur les marchés des carburants, en particulier après l'abandon en février 1985 de toute réglementation des prix pétroliers.

Tous les éléments sont réunis pour anesthésier l'opinion, pour démobiliser l'attention.

B. LA RELANCE ECONOMIQUE ET LE RELACHEMENT DES ACTEURS.

Dans un contexte de sortie de crise des pays industrialisés où la croissance redémarre en France, la consommation d'énergie s'emballe. Avec 204,8 Mtep en 88, la consommation d'énergie primaire dépasse de 5 Mtep son dernier record, vieux de neuf ans. Comme les pertes et l'autoconsommation du système énergétique (raffineries, production, transport, distribution) ont peu varié, c'est bien du côté de la consommation finale qu'il faut chercher des explications*.

Alors que depuis 1979 cette consommation finale d'énergie avait baissé de plus de 11 Mtep**, la voilà qui remonte, d'abord lentement en 1983 (0,7%) et 1984 (1,7%), puis de façon bien plus marquée en 1986 (2,5%), 1987 (1,4%) et surtout en 1988 (3,5%). Alors que depuis 1973, l'intensité énergétique*** diminuait en France régulièrement, elle se stabilise en 1985 et recommence même à croître légèrement.

Comment expliquer ce phénomène ?

B₁. L'industrie n'en est pas responsable.

51 Mtep en 1988 contre 50,1 Mtep en 1985 : les secteurs de la sidérurgie et de l'industrie ne sont pas les responsables du dérapage constaté. Pourtant la pente s'inverse en 1987 : l'intensité énergétique de l'industrie qui

* Annexe 2 - Tableau 3

** Pendant que le PIB augmentait de 18%.

*** L'intensité énergétique mesure la quantité d'énergie nécessaire pour produire une unité de PIB.

diminuait chaque année s'arrête de décroître. La chute des investissements de maîtrise de l'énergie dans l'industrie depuis 1985 (alors même que l'investissement global redémarre), liée à la baisse des prix de l'énergie et à la suppression des aides de l'Etat, commence à produire ses effets négatifs.

B₂. Un secteur résidentiel et tertiaire mal contenu.

La consommation de ce secteur, qui avait diminué de 1978 (66,2 Mtep) à 1982 (64,9 Mtep) se remet à croître à un rythme non négligeable (2,2%) depuis cette époque. De 1985 (68,2 Mtep) à 1988 (74,1 Mtep) le rythme s'accélère (2,8%) : il atteint même 4,8% en 86, 3,2% en 88.

Dans le tertiaire, au delà de l'augmentation des surfaces, on impute cette croissance de la consommation à deux raisons principales :

- une augmentation des besoins, en particulier avec le développement de la climatisation, de l'informatique et de la bureautique ;
- une régression des investissements de maîtrise de l'énergie dans les bâtiments tertiaires anciens, pourtant connus pour leur médiocres performances énergétiques.

Signalons enfin que la réglementation thermique du tertiaire, régulièrement repoussée jusqu'à la fin de la période, n'a pas eu d'influence sur la construction neuve.

Dans l'habitat, le premier facteur explicatif de la croissance des consommations semble être la croissance du nombre de ménages, conséquence directe de la poursuite de la décohabitation.

Mais l'accélération récente de cette croissance est attribuée au ralentissement de l'investissement d'économie d'énergie des particuliers depuis 1986, suite à la chute des prix et à la suppression des incitations publiques (réductions d'impôts, etc...).

La réglementation nouvelle de l'habitat neuf qui date d'avril 1988 n'a pas eu encore de réelle influence sur le bilan puisqu'elle n'a pu concerner, depuis sa parution, qu'à peine 1% du parc immobilier existant.

B₃. L'explosion de la consommation des transports.

C'est dans ce secteur que la progression de la consommation est réellement alarmante depuis 1985 : 4,4% par an en moyenne alors qu'elle était restée stable de 1979 à 1985*.

Transports aériens (9%/an) et transports routiers (4,7%/an) s'y taillent la part du lion. Le transport ferroviaire, malgré des innovations considérables (TGV, RER, VAL, etc...), voit sa part régresser dans l'ensemble du secteur ; sa consommation ne progresse que de 1,6%/an. Les transports maritimes et fluviaux voient leur consommation diminuer.

Sur les 42 Mtep consommés en 88, 33,5 le sont par les transports routiers, 20,7 par les voitures, 12,3 par les véhicules industriels, 0,5 par les deux roues.

Cette explosion de la consommation des transports automobiles est d'abord la conséquence d'une forte accélération de la propension à se déplacer. Le trafic voyageurs augmente de 70% en France entre 1970 et 1987, derrière l'Italie (80%), mais très loin devant le Royaume Uni (51%) et l'Allemagne fédérale (44%).

Comme dans le reste de l'Europe, plus de 80% de ces transports individuels sont effectués en voiture, moyen de transport qui continue à progresser au détriment des transports collectifs. Mais plusieurs phénomènes viennent renforcer les conséquences de cette croissance des déplacements :

- alors que la consommation conventionnelle des voitures neuves avait diminué de 15% entre 1978 et 1983, elle ne diminue plus à partir de 1985 ;
- la proportion de voitures puissantes dans le parc automobile augmente ;
- la proportion de voitures diesel augmente très vite ; or on constate que la consommation annuelle moyenne des voitures diesel (pourtant plus économes au km) est deux fois supérieure à celles des voitures à essence. Avant 1985, les acheteurs de ces voitures (taxi, voyageurs de commerce...) acceptaient un surcoût d'investissement parce qu'ils

* Annexe 2 - Tableau 4.

l'amortissaient du fait de leurs nombreux déplacements. Tout se passe comme si maintenant que ce surcoût est pratiquement annulé, les acheteurs de voitures diesel augmentaient sensiblement leur mobilité du fait du faible prix du gazole ;

- les nouveaux modes d'utilisation de la voiture (deuxième voiture pour les petits déplacements) sont très énergivores.

Toutes ces raisons expliquent pourquoi la consommation unitaire effective du parc automobile ne diminue plus.

En ce qui concerne le transport de marchandises, la croissance encore plus rapide de leur consommation depuis 1985 (5,1%/an) s'explique d'abord par une reprise du trafic après la chute du début des années 80. La part du trafic routier dans le trafic de marchandises augmente de plus de 16 points en France de 1970 à 1987*, comme en Allemagne. Pendant le même temps, elle n'augmente que de 3,5% au Royaume Uni, 7% aux Pays Bas, 2,7% au Danemark.

Mais au delà de ce phénomène, l'évolution de la structure du parc des camions (puissance) et des conditions d'utilisation (vitesse sur route et autoroutes) viennent annuler les gains qu'apportent les progrès technologiques.

Un tableau sombre donc, mais dont on voit bien, à travers des exemples étrangers, qu'il n'est peut être pas aussi fatal qu'on se plaît à le répéter trop souvent.

I₂- QUELLES PERSPECTIVES A COURT ET MOYEN TERME ?

A. DES AVANTAGES IMMEDIATS EVIDENTS.

Depuis 1985, la baisse des prix des énergies importées a apporté à l'économie française des avantages immédiats décisifs :

- une facture énergétique divisée par trois (180 milliards de francs en 1985, 66 milliards de francs en 1988) ; il fallait deux mois

* 41,6% en 1970 - 57,9% en 1987.

d'exportations en 1985 pour couvrir cette facture, il n'en faut que 0,8 en 1988, moins qu'en 1973 (1,2 mois)^{*} ;

- 87 milliards de francs d'économies pour l'ensemble des acteurs économiques , 33 pour l'industrie, 38 pour le résidentiel tertiaire, 13 pour les transports, 3 pour l'agriculture.

Les gains de pouvoir d'achat des particuliers et la santé financière retrouvée des entreprises qui en résultent ont contribué puissamment à la croissance du P.I.B.

Pour autant, il n'est pas sûr que cette baisse des prix ait renforcé l'économie française dans la compétition internationale :

- d'abord parce que tous les pays importateurs de pétrole (aux variations de taux de change et aux taxes près) ont bénéficié de ces baisses de prix ;

- ensuite parce qu'en France, une part non négligeable du pouvoir d'achat ainsi dégagé s'est reportée sur de nouvelles importations de biens de consommation.

B. DES RISQUES SERIEUX A MOYEN TERME.

Dès 1989, la facture énergétique va croître sensiblement puisque le prix du brut a augmenté de 50% et le dollar de plus de 10% depuis le début de l'année. De 66 milliards en 88 elle pourrait passer à environ 80 milliards en 89.

Mais c'est surtout la tendance de cette croissance énergétique qui, si elle se confirme, apparaît comme préoccupante. Les projections de l'Observatoire de l'Energie du Ministère de l'Industrie, dressées en 1987, sont toutes largement dépassées, même celles qui prenaient pour hypothèse une croissance soutenue, des prix modérés de l'énergie et peu d'efforts de maîtrise de l'énergie^{**}. Si on extrapole les résultats des premiers mois de 89, l'écart est déjà de 5 Mtep avec ces projections ; contrairement aux prévisions, la consommation de pétrole ne décroît plus, mais repart, au rythme de 2,3% l'an. A ce rythme, sa consommation atteindrait 91 Mtep en

* Annexe 2 - Tableau 5

** Annexe 2 - graphique n° 1

1990, 115 Mtep en 2000. Dans un contexte d'extrême incertitude sur les cours futurs du pétrole et du dollar, il est facile d'imaginer l'incidence que pourrait avoir la croissance des importations pétrolières sur la balance commerciale. Dans une hypothèse très modérée de lente remontée des cours du brut à 20 dollars le baril (le dollar restant comptabilisé à 7 francs), la facture pétrolière atteindrait de nouveau 140 milliards de francs à la fin du siècle.

Une telle perspective ne serait pas alarmante pour un pays capable d'équilibrer sans trop d'efforts sa balance commerciale. Ce n'est pas le cas de la France. La vigilance s'impose donc . .

1₃- LE LONG TERME

A plus long terme la croissance des consommations d'énergie peut devenir source de tensions nouvelles.

Les besoins associés à l'indispensable développement des pays les moins avancés, dont les populations vont croître fortement jusqu'à la fin du siècle prochain et la relative fragilité des systèmes énergétiques des pays industrialisés (centralisation, dépendance, pollution régionale), sont en effet de nature, si l'on n'y prend pas garde, à provoquer ruptures et blocages, pénuries ou modifications irréversibles de l'écosystème. Faire face à ces tensions quand elles se déclarent coûte toujours très cher.

La question qui se pose alors est de savoir si la maîtrise de l'énergie est un élément de réponse significatif à ces défis du 21ème siècle en termes d'énergie et d'environnement.

Les études les plus récentes présentées en France au Séminaire Prospective des Déséquilibres Mondiaux* ou à la Conférence Energie et Environnement de l'OCDE** apportent des éléments de réponse nouveaux :

* Ministère de la Recherche et de la Technologie - Février 1989

** Paris 12-14/4/1989. Expert Seminar on Energy Technologies to Reduce Emissions of Greenhouse Gases.

. tout d'abord la mise en évidence du fait que les avancées technologiques et l'efficacité énergétique participent d'un même mouvement du progrès. Productivité et réduction des consommations d'énergie, loin d'être antinomiques, sont au contraire intimement corrélées.

Cette affirmation va à l'encontre d'un mode de pensée encore bien implanté dans la plupart des sociétés productivistes industrielles. On y considère encore communément que les gains de productivité de l'industrie humaine, avant tout liés à ceux de la productivité du travail (par la mécanisation) entraîneraient des dépenses énergétiques fatalement et considérablement accrues ; d'où la nécessité d'assurer au système productif une alimentation énergétique, abondante, sûre et bon marché.

L'évolution des techniques et des modes de production dans les pays industriels, depuis la fin du 19ème siècle, montre que cette conception n'est pas exacte. Parmi les nombreux exemples cités (maisons, voitures, trains, etc...) il semble intéressant de s'arrêter sur celui de l'agriculture. En effet, tout le monde s'accorde sur le fait que la révolution de l'agriculture des années 1950 en Europe tient tout d'abord à la mécanisation et à la fertilisation des sols qui ont permis la réduction d'un facteur trois du temps de travail et un gain d'un facteur deux du rendement à l'hectare.

Cependant, contrairement aux idées reçues, on constate que la quantité d'énergie nécessaire à la production d'une tonne de blé dans cette région a diminué au cours de cette période de 20%.

Quantité d'autres exemples, dans le domaine industriel ou tertiaire, viennent confirmer cette tendance : l'évolution des technologies et leur introduction dans le système productif conduisent de façon très générale à la diminution des consommations spécifiques d'énergie. L'émergence de nouvelles technologies, à la fin du siècle (matériaux, biotechnologies, supraconductivité), renforcera cette tendance.

La raréfaction des ressources fossiles et surtout les préoccupations d'environnement à long terme (gaz carbonique et effet de serre) ne peuvent que renforcer l'intérêt de technologies efficaces en énergie*.

* Cf Chapitre II, C

. Les conséquences de ces choix s'étendront sur plusieurs décennies après leur apparition.

La pénétration des innovations à des niveaux significatifs dans un parc de matériels est soumis aux délais de renouvellement de ce parc. C'est ainsi qu'au rythme de construction actuel (300 000 logements par an) ce n'est que vers l'année 2050 que le parc français de logements aura globalement bénéficié des innovations de maîtrise de l'énergie qui ont conduit à la réglementation de 1989. Pour la voiture, l'impact des innovations des années 80 ne se fera pleinement sentir qu'en 2005.

Cela montre à l'évidence que les économies d'énergie réalisées de 1973 à 1988 l'ont été essentiellement grâce à des efforts de comportement et d'investissement ; l'influence des innovations de ces années de crise énergétique n'apparaîtra pleinement que bien après l'an 2000.

On peut donc estimer que la consommation spécifique d'énergie de chaque activité humaine des pays développés continuera de diminuer à un rythme sensible et de façon durable au delà du début du siècle prochain.

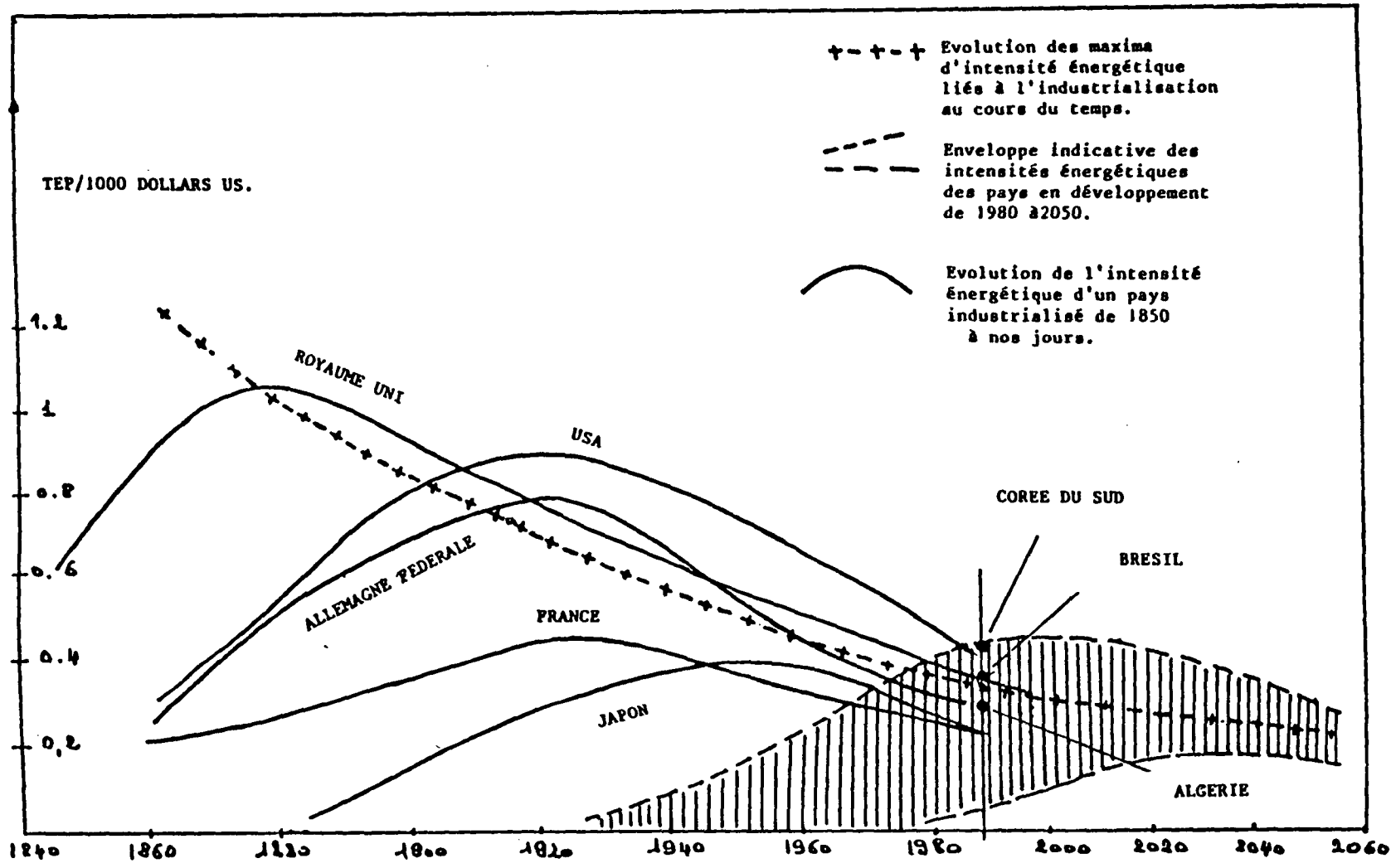
La question qui se pose est de savoir si l'on peut étendre ces considérations aux pays en voie de développement.

L'analyse de l'évolution de l'intensité énergétique* passée des pays industrialisés, sur plus d'un siècle, apporte des éléments de réponse à cette question**. L'industrialisation de chacun de ces pays conduit tout d'abord à une augmentation de l'intensité énergétique pendant une cinquantaine d'années, suivie généralement d'une diminution presque continue (courbe n° 1). Ce qui est plus frappant encore, c'est que les maxima atteints par chacun de ces pays forment une courbe décroissante.

Ce phénomène s'explique en grande part par le fait que l'industrialisation d'un nouveau pays s'effectue avec un lot de technologies beaucoup plus

* L'intensité énergétique (en Tep par 1000 dollars de P.I.B.) mesure la quantité d'énergie nécessaire pour produire une unité de P.I.B.

** L'intensité énergétique de l'activité économique dans les pays industrialisés. Les évolutions de très longue période livrent-elles des enseignements utiles ? J.M. Martin. ECONOMIE ET SOCIETE n°4 1988.



INTENSITE ENERGETIQUE ET DEVELOPEMENT

efficaces que celles qui ont permis l'industrialisation des plus anciens. On peut donc dessiner une enveloppe indicative probable des trajectoires d'intensité énergétique liées au développement des pays non encore industrialisés qui fait apparaître des valeurs qui ne dépassent guère les valeurs actuelles des pays développés.

. L'enjeu des énergies renouvelables

Au cours des années 70 ces énergies ont fait l'objet d'efforts de recherche et développement qui ont conduit dans la plupart des cas à des démonstrations de faisabilité technique en vraie grandeur, voire de démonstrations de faisabilité économique. C'est ainsi que des progrès continus et substantiels sont apparus dans toutes les filières (capteurs plans, photovoltaïque, éolienne, microhydraulique, culture et transformation de la biomasse). On dispose aujourd'hui d'éléments fiables sur l'état des technologies, on connaît les applications déjà rentables.

Cependant, et en particulier depuis le contrechoc pétrolier, la recherche et le développement des énergies renouvelables marquent le pas. L'utilisation commerciale significative de ces techniques est renvoyée à un futur plus ou moins mythique à partir de considérations qui apparaissent bien souvent comme subjectives : considérations concernant à la fois l'évaluation des ressources, les surfaces et les rendements de captation, les usages et les prix de ces énergies. Les arguments échangés sont en fait sous tendus par des visions divergentes du débat dialectique entre production et consommation d'énergie et une insuffisance notoire d'approche quantitative et cartographique des phénomènes.

Pourtant les études les plus récentes et les efforts importants consentis par nos voisins européens montrent que ces énergies renouvelables seront amenées à jouer un très grand rôle au 21ème siècle. Ce qui ressort le plus évidemment des études réalisées c'est que les formes les plus décentralisées de ces énergies renouvelables (bois, photovoltaïque, microhydraulique, éolien) doivent être prises très sérieusement en considération pour la satisfaction des besoins des zones rurales des pays en développement :

- . parce que cela concerne une énorme masse de population (2,5 à 3 milliards d'habitants en 2020) ;

. parce que les solutions centralisées imposent des investissements unitaires et des coûts de fonctionnement (production et réseau) souvent incompatibles avec les conditions locales (faible densité de population, faible consommation annuelle par habitant) et entraînent, la plupart du temps, des gaspillages énergétiques et par conséquent des pollutions atmosphériques inutiles quand les sources sont des combustibles fossiles.

De plus, l'évolution extrêmement rapide des technologies photovoltaïques rend vraisemblable dès le début du 21ème siècle l'utilisation de telles solutions pour des applications centralisées dans les pays industrialisés à ensoleillement élevé.

Les éléments de réponse apportés aux questions précédentes contribuent à dessiner une nouvelle stratégie de planification en avenir incertain. Ils renforcent la crédibilité et l'aspect concret de scénarios volontaristes à bas profil énergétique et par conséquent faibles risques écologiques*, en particulier pour le climat.

Confrontés à un avenir incertain où les échéances relatives des problèmes de modification de climat et d'épuisement des ressources fossiles font l'objet de débats contradictoires, les pays industrialisés sont investis d'une responsabilité majeure et ce pour plusieurs raisons :

. D'abord parce que tout effort de maîtrise de l'énergie dans ces pays aura des répercussions importantes et immédiates sur les bilans énergétiques globaux et sur les problèmes d'environnement de l'ensemble de la planète (dont ils sont responsables à 80% aujourd'hui).

. Ensuite parce que le transfert de nouvelles technologies économes ou de production décentralisée vers les pays en développement suppose la mise au point et la démonstration des filières et des techniques dans les pays les plus avancés.

* J. Goldemberg. (Brésil). Johanson (Suède). Reddy (Inde). Williams (USA)
"Energy for a sustainable world".

. Enfin, parce que la recherche systématique de procédés économes en énergie est une des conditions d'émergence des énergies renouvelables au service du développement local.

II - QUELS OBJECTIFS POUR LA MAITRISE DE L'ENERGIE ?

II₁ - LES ENJEUX

Avant d'aborder les priorités qu'il est raisonnable de fixer à une politique ambitieuse de maîtrise de l'énergie et de valorisation énergétique des déchets, soulignons l'importance et la diversité de ses objectifs.

A. LA BALANCE COMMERCIALE

La remontée récente des prix du pétrole, de 70% en quelques mois, 12\$ le baril en Octobre 1988 à 21\$ le baril en Avril 1989, même si elle ne conduit pas à imaginer un nouveau choc pétrolier, à court ou moyen terme, vient nous rappeler la fragilité de notre économie vis à vis des problèmes énergétiques. La facture énergétique de 1988 s'est élevée à 66 milliards en France. Ce chiffre est à mettre en regard du solde négatif de la balance commerciale de 32 milliards en 1988.

Dans un contexte de reprise économique des pays industrialisés, où la balance des paiements reste pour la France un souci permanent, il apparaît comme fondamental de se donner les moyens de limiter au maximum les effets des fluctuations plus ou moins aléatoires des prix des différentes énergies sur notre économie. L'aspect contre aléatoire d'une politique volontariste de maîtrise de l'énergie vis à vis des incertitudes diverses qui concernent à la fois les besoins d'énergie (variations climatiques) et les prix des énergies, n'est plus à souligner. Dans ces conditions, il serait affligeant de se refuser les moyens de réduire ce handicap structurel de la France, dépourvue, sauf dans le domaine de l'électricité nucléaire et hydraulique, de réserves d'énergie nationale significatives.

B. LA PRODUCTIVITE ET LA COMPETITIVITE DE L'INDUSTRIE SUR LES MARCHES INTERIEURS ET EXTERIEURS.

Après une longue période où l'industrie a trouvé l'essentiel de ses gains de productivité globale dans les économies de main d'oeuvre, les effets

d'échelle et les effets de série, les acteurs économiques prennent aujourd'hui conscience des limites de ces politiques et redécouvrent l'importance des facteurs de production que sont les matières premières et l'énergie. Diminution des charges de matières premières et d'énergie des entreprises, qualité et performance énergétiques des produits manufacturés deviennent des éléments clés de la compétition internationale. C'est ainsi que certains mouvements de délocalisation de l'industrie s'inversent aujourd'hui pour des raisons énergétiques.

Une mention particulière doit être faite à l'électricité. La France doit, en effet, être d'autant plus vigilante dans ce domaine que, grâce à son parc nucléaire, elle dispose d'une électricité actuellement abondante et relativement bon marché (tarifs saisonniers et tarifs de nuit pour les industriels, tarifs domestiques pour les ménages). Cette particularité peut entraîner, à côté de ses avantages, deux types d'effets pervers :

. D'une part elle peut retarder l'émergence des usages les plus rationnels de l'électricité dans l'industrie, au profit d'applications plus triviales, laissant ainsi ses voisins européens développer une offre très compétitive de filières électriques, à fort contenu d'innovation et d'améliorations des conditions de travail.

. D'autre part, elle conduit dès aujourd'hui les fabricants de matériels électriques grand public à mettre au second plan leur performance énergétique, tant il est vrai, en particulier pour les appareils électroménagers, que l'économie d'électricité n'apparaît pas dans notre pays comme un argument significatif de vente. L'absence totale de corrélation entre les prix et les performances énergétiques des appareils électroménagers (qui varient dans un rapport trois pour le même service rendu) en est l'illustration^{*}. Pourtant la plupart de ces appareils entraînent au cours de leur existence des dépenses énergétiques bien supérieures à l'investissement initial.

* Une enquête récente ("Consommation d'Electricité des appareils ménagers proposés sur le marché français") effectuée par Junior ESSEC, à la demande de l'AFME et d'EDF, le montre pour les réfrigérateurs (3wh/litre/jour à 8,5wh/litre/jour), les congélateurs (4wh/litre/jour à 16wh/litre/jour), les fours à microondes (50wh/litre à 120wh/litre), les lave-linge (0,4 kwh à 0,8 kwh par kg de linge lavé), etc. sans qu'on puisse établir la moindre corrélation entre le prix d'achat et la consommation.

Certains d'entre eux (éclairage, télévision, cuisine électrique) provoquent au niveau national des pointes journalières importantes (4 à 5 GW).

Il serait donc de l'intérêt de tous, collectivité nationale, usagers, Electricité de France, de favoriser la pénétration d'appareils électroménagers économes en électricité*. La situation actuelle, très particulière à la France en Europe, risque de mettre nos industriels dans une position de faiblesse sur les marchés étrangers dans un certain nombre de pays industrialisés (Etats Unis, Japon, Allemagne, Europe du Nord) et dans ceux des pays en développement où l'électricité est et restera longtemps rare.

C. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT.

L'émergence récente des problèmes climatiques potentiels liés au gaz carbonique a fait reprendre conscience de l'intime liaison qui existe entre la consommation d'énergie et les problèmes de pollution, en particulier atmosphérique (oxydes de soufre et d'azote, particules et poussières, ...). Dans ce domaine, les pays industrialisés ont une responsabilité majeure puisqu'à eux seuls, ils contribuent à 80% des émissions polluantes de l'ensemble de la planète. Il apparaît chaque jour plus clair que la parade la plus rapide, la plus efficace et la plus économique réside dans l'amélioration constante des performances énergétiques des filières de production industrielle et des produits manufacturés mis à disposition des usagers. Dans ces domaines les stratégies d'anticipation du renouvellement des matériels courants énergivores et polluants (chaudières vétustes, voitures anciennes, lampes à incandescence, etc...) peuvent avoir des impacts considérables en termes d'économie d'énergie et de protection de l'environnement.

* A ce propos citons l'expérience "SMART LIGHT" lancée aux Etats Unis (voir annexe 3). La compagnie productrice d'électricité met à disposition des ménages un éclairage performant pour 20 cents par mois (1,20 francs). Elle fait ainsi bénéficier les usagers de prix d'achats groupés de lampes performantes et économise 50 watts de puissance par lampe placée ; elle évite ainsi la mise en place de capacités électriques de pointe onéreuses.

On constate, en effet, que les stratégies curatives (quand elles existent), consistant à traiter les émissions polluantes liées à la production d'énergie (oxydes de soufre, poussières), viennent grever lourdement les dépenses d'investissement et d'exploitation des unités de production. La désulfuration des fumées des centrales thermiques au charbon, par exemple, entraîne des surcoûts de l'ordre de 10% du prix du kWh. De même, la dépollution des fumées des usines d'incinération des ordures ménagères contenant des produits chlorés entraîne des surcoûts d'investissement de l'ordre de 25%. Reste le gaz carbonique dont l'émission est toujours proportionnelle à la quantité brûlée d'un combustible donné.

La prise de conscience de ces problèmes, à l'échelle régionale et planétaire, conduit la plupart des pays industrialisés, et en particulier nos voisins européens (Allemagne, Italie, pays scandinaves), très sensibilisés par leur opinion publique, à mettre en oeuvre des politiques très actives dans ce domaine, en étroite synergie avec leurs partenaires industriels. Cette politique industrielle de "produits propres", à la fois en termes de filières de fabrication et en termes d'exploitation pour l'utilisateur, place les industriels de ces pays dans une position privilégiée sur les marchés étrangers. La prise en compte des problèmes d'économie d'énergie et de matières premières, de traitement des déchets et de protection de l'environnement, devient un critère majeur de jugement des réponses aux appels d'offres internationaux, comme des décisions internes à chacun de ces pays.

La France accuse un retard tout à fait préjudiciable dans la prise en compte simultanée des problèmes d'économie d'énergie et de maîtrise de l'environnement, parfois antinomiques*, la plupart du temps complémentaires et synergiques. La montée récente d'une forte sensibilité écologique dans notre pays comme les impératifs de compétitivité sur les marchés extérieurs incitent à combler au plus vite cette grave lacune.

* On pense en particulier à la perte de 1 à 2% de rendement provoquée par la mise en place des pots catalytiques sur les automobiles et les risques d'émission de CFC consécutifs à un développement important des pompes à chaleur.

D. LA MAITRISE DES CHARGES ENERGETIQUES DES MENAGES.

Les dépenses énergétiques (chauffage, électricité, essence) représentaient en 1987 près de 9% de la consommation des ménages (13.000 francs par ménage et par an). C'est donc un élément important, parfois soumis à des fluctuations rapides et non maîtrisables par les ménages (par exemple, le prix de l'essence à la pompe) et par conséquent très sensible dans l'opinion publique. De plus, alors que 5,8 millions de ménages sont exonérés de l'impôt sur le revenu, tous supportent de lourdes charges énergétiques (chauffage et électricité domestique au minimum), y compris les plus démunis*. Cet état de fait montre bien la pertinence que peuvent présenter des mesures d'économie d'énergie susceptibles d'éviter à terme la distribution d'aides récurrentes à fonds perdus. De façon plus globale, il faut insister sur le fait qu'un gain de 10% sur les dépenses énergétiques des ménages, objectif tout à fait modeste et réalisable à court terme (trois ou quatre ans) d'une politique de maîtrise de l'énergie, permet de gagner un point de pouvoir d'achat pour la moyenne des ménages, plusieurs points pour les plus démunis, dans un processus d'investissement qui a l'avantage de ne pas contribuer à la relance éventuelle de l'inflation.

E. LA SECURITE, LE CONFORT ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL.

Les politiques actives de maîtrise de l'énergie sont étroitement liées à ces notions. Par exemple :

. dans le domaine des transports, les limitations de vitesse et les transferts de la route vers le rail (pour les transports de voyageurs et pour les transports de marchandises), facteurs décisifs de sécurité des personnes, présentent dans le même temps un fort contenu potentiel d'économie d'énergie ;

. dans le domaine de l'habitat, les mesures d'isolation des parois opaques ou vitrées, la régulation des ventilations et des chauffages augmentent de façon significative le confort thermique mais aussi acoustique et sanitaire des logements ;

* Cette situation a d'ailleurs conduit l'Etat et les collectivités locales, en liaison avec EDF, à prendre en charge les factures d'électricité des plus démunis. Plus de 100 millions de francs y ont été consacrés en 1988.

. dans le domaine industriel, la prise en compte des problèmes de logistique, de flux de matières premières et d'énergie dans l'entreprise, sources d'économies, est souvent décisive pour l'amélioration des conditions de travail. On pense en particulier à la gestion des déchets toxiques et des rejets thermiques, à l'isolation thermique des sources chaudes (conduites de vapeur, fours, flammes nues) à l'automatisation, la télégestion, l'élimination des vibrations, etc.... ;

. dans le domaine des collectivités locales, la maîtrise de l'éclairage public, source d'économies significatives (souvent supérieures à 20%) permet, à budget constant, l'extension des zones éclairées et l'accroissement de la sécurité des personnes et des biens.

F. LA PERFORMANCE DES SERVICES PUBLICS.

Les travaux d'économie d'énergie réalisés souvent par "tiers financement", en particulier dans les lycées et collèges, à l'initiative des conseils régionaux et des conseils généraux ont révélé une excellente rentabilité. Ces expériences (plusieurs centaines d'établissements d'enseignement) montrent qu'on obtient des économies de dépenses énergétiques de 10 à 20%, avec des temps de retour inférieurs à 5 ans, sur des dépenses totales qui représentent souvent plus de 70% du budget de fonctionnement (hors salaires) des établissements. Indépendamment de la qualité de confort thermique, visuel et acoustique obtenue, favorable à l'activité pédagogique et à l'équilibre des élèves (suppression des classes surchauffées ou glaciales, etc...), les économies de charges réalisées permettent de dégager de nouvelles ressources de fonctionnement pour l'activité proprement pédagogique.

Il en est bien entendu de même dans tous les lieux qui accueillent du public, administrations diverses, mairies et centres de soins (hôpitaux, dispensaires, etc...), dont la consommation énergétique est souvent considérable. Dans tous ces cas il s'agit d'allier des économies de charges souvent importantes avec une amélioration significative de la qualité du confort d'accueil et du service rendu au public.

G. LE DEVELOPPEMENT LOCAL ET L'EMPLOI

Energie, matières premières, environnement, autant de thèmes qui traversent l'ensemble de l'activité économique et sociale. La demande d'énergie apparaît souvent comme un constat, une fatalité à laquelle on ne peut pas grand chose, l'offre d'énergie elle, comme une forme d'action. Les rejets et les déchets sont considérés comme une conséquence inéluctable de l'activité humaine qu'au mieux on peut corriger marginalement.

Enfin la sectorisation du système administratif de l'Etat n'incite pas à une vision globale des problèmes posés. Dans ces conditions les acteurs locaux, même quand ils sont bien conscients de la nécessité d'intégration de ces préoccupations, comme le sont généralement les communes, sont amenés à traiter ces questions indépendamment les unes des autres, cas par cas. Ce faisant, ils sont privés des avantages décisifs que peut apporter une réflexion intégrant l'ensemble de ces thèmes dans l'analyse technique et économique du développement local.

D'éléments fatals inhérents au développement, analysés en termes de contraintes et de blocages (rejets, déchets) ou de coûts d'exploitation subis (énergie), il s'agit de transformer la maîtrise de l'énergie et de l'environnement en éléments dynamiques et innovants de modernisation et d'aménagement du territoire.

L'expérience acquise dans ce domaine par les délégations régionales de l'AFME est significative, non seulement en termes d'économies d'énergie ou de devises pour la nation, mais aussi en termes :

- . de mise en relation, d'échange et de mise en commun d'expériences d'acteurs locaux très divers ;
- . de détection de ressources laissées en jachère et d'émergence de marchés nouveaux créateurs d'emplois locaux (filrière bois, valorisation des déchets d'élevage, réseaux de chaleur, entretien et mise en valeur des patrimoines) ;
- . de mise en évidence d'aspects de qualité souvent insoupçonnés au départ (technologies propres, conditions de travail, aménagements urbains, productivité...) ;

. de prise de conscience de marges de compétitivité disponibles qui justifient des créations d'emplois. C'est l'un des rares domaines où il apparaît comme directement rentable de développer des entreprises de services intermédiaires, emplois d'insertion, missions locales de service public, etc... .

Une telle démarche horizontale de terrain est de nature, non seulement à éviter les blocages économiques ou écologiques, mais à dynamiser les potentialités locales d'aménagement et de développement équilibrés.

H. LA COOPERATION NORD SUD.

La contrainte énergétique des pays du tiers monde est l'un des freins majeurs au développement. On ne peut donc envisager de coopération Nord-Sud approfondie sans un volet maîtrise de l'énergie étayé sur des expériences probantes. Nous insisterons sur trois points :

. la nécessité d'une diffusion la plus large possible du concept de maîtrise de l'énergie afin d'orienter de manière durable les comportements des pays qui n'ont pas encore évolué vers une croissance sobre en énergie et par conséquent économique et à faibles risques écologiques ;

. l'importance de la mise au point et de la mise à disposition des pays les moins avancés :

- d'outils de prospective des besoins et des alternatives énergétiques ;

- d'outils de planification énergétique adaptés ;

- de technologies performantes d'économie d'énergie, en particulier pour les transports et l'utilisation de l'électricité ;

. l'enjeu que représente le développement des énergies renouvelables (biomasse, solaire, hydraulique, éolien...) pour les pays du tiers monde. Les réserves d'énergies renouvelables aujourd'hui mobilisables économiquement sont considérables et concernent une part très importante des populations de ces pays (plus de 2 milliards d'habitants). De plus chacun s'accorde sur le caractère indispensable du recours aux énergies renouvelables à long terme.

La responsabilité des pays développés dans ce domaine est engagée car la mise au point des technologies de transformation de ces énergies repose principalement sur leur volonté et leur capacité technique (ex. photovoltaïque).

L'enjeu d'une politique de coopération approfondie avec les pays du tiers monde dans le domaine de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables est donc clair :

- . le transfert de technologies économes, démontrées dans les pays avancés, vers les pays en développement, contribuera à "aplanir la bosse" de la courbe d'évolution de l'intensité énergétique liée à l'équipement initial en infrastructures de ces pays^{*} ;
- . la mise au point des filières d'énergies renouvelables doit permettre l'émergence de nouveaux systèmes énergétiques, mieux adaptés aux besoins des populations concernées, moins massivement capitalistiques et à moindre risque écologique.

Faute d'une politique hardie dans ces domaines, les pays en développement construiront leur système à l'exemple des occidentaux, en privilégiant l'offre d'énergie plutôt que la rationalisation de la demande. Incapables à court terme d'accueillir les technologies les plus lourdes de production (nucléaire par exemple), ils ne pourront pas bénéficier des outils de production d'énergie les plus avancés dont les pays industrialisés s'équipent et seront alors pénalisés sur les deux tableaux (production et consommation). La France se doit de participer à cet effort d'équipement économe en énergie du tiers monde, lieu d'activités économiques majeures au vingt et unième siècle.

* Voir chapitre I. La courbe n° 1.

L'ensemble de ces objectifs se situe dans une stratégie de rééquilibrage entre politique de l'offre (dont la primauté a entraîné en France la surcapacité de raffinage, puis la surcapacité nucléaire) et politique de la demande qui permette la confrontation des coûts des actions sur la consommation aux coûts de production avec pour objectif l'optimisation du service rendu :

. pour l'utilisateur, la meilleure qualité de service (fiabilité, souplesse, sécurité) et le moindre coût ;

. pour les collectivités territoriales et nationales, le meilleur choix économique (investissements, emplois, devises) et stratégique (autonomie, diversification, coopération, développement du tiers monde et respect de l'environnement).

II₂ - 7 PRIORITES POUR AUJOURD'HUI

A. AFFICHER CLAIREMENT LA PRIORITE QUE CONSTITUE LA MAITRISE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT POUR LE GOUVERNEMENT.

L'audition de nombreux partenaires, professionnels, industriels, constructeurs, élus locaux, confédérations syndicales, a mis en évidence leur désarroi et leurs hésitations sur l'attitude à adopter en matière de maîtrise de l'énergie*. Il n'en est pas toujours de même des producteurs dont certains nous ont semblé assimiler un peu hâtivement maîtrise de l'énergie et de l'environnement au placement commercial de l'énergie qu'ils produisent ou distribuent. Les représentants de l'administration, quant à eux, ne semblent pas très convaincus de l'intérêt d'inscrire dans la durée un effort de maîtrise de l'énergie ni de porter une attention quelconque au développement des énergies renouvelables, pour le court ou moyen terme.

* Certains constructeurs se déclarent même choqués de s'entendre reprocher la déficience de la balance industrielle alors que les pouvoirs publics ne disent pas un mot de la facture pétrolière qui a augmenté très sérieusement ces derniers mois.

L'absence de prise de position claire du gouvernement* sur la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables, depuis plusieurs années, est ressentie d'autant plus que successivement ont disparu :

- . le fonds spécial grands travaux, dont l'effet mobilisateur pour les collectivités locales a été souvent souligné au cours de nos auditions (bâtiments des collectivités locales, villes pilotes, etc...) ;
- . les primes accordées à l'usage des énergies renouvelables et, en particulier, des chauffe eau solaires ;
- . enfin, et surtout, les incitations fiscales aux économies d'énergie (réduction de l'impôt sur le revenu des ménages) qui rappelaient opportunément chaque année aux contribuables l'intérêt porté par l'Etat à cette politique.

Dans un tel contexte, la diminution importante des effectifs de l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie (très sensible sur le terrain régional) et la chute de ses crédits de recherche et d'innovation (de 395 MF par an en moyenne pendant la période du programme mobilisateur n°1 "utilisation rationnelle de l'énergie et diversification des sources énergétiques" 1983-1985** à 170 MF en 1989***, près d'un facteur trois de réduction en francs constants), sont considérés par les partenaires socioéconomiques comme un réel désengagement de l'Etat dans ce domaine. La nécessité où s'est trouvée l'ANRED, pour équilibrer son budget de fonctionnement également atteint par les mesures budgétaires du gouvernement Chirac, de facturer dans certains cas ses prestations, relève, pour ces partenaires, des conséquences d'un même désengagement de l'Etat. Ce désengagement est d'ailleurs confirmé par la chute du budget d'intervention de l'ANRED de 50MF en 1985 à 15MF en 1989.

* Du moins jusqu'à la communication au Conseil des Ministres du 10 Mai 1989 "POLITIQUE DE L'ENERGIE" :

1. Remettre l'accent sur les économies d'énergie.
2. Accroître la contribution du secteur énergétique à la protection de l'environnement
3. Préparer le marché unique de l'énergie. Voir annexe 4.

** dont 36 MF de désengagements des années précédentes.

*** Source AFME

Ainsi que nous le disait l'un de nos interlocuteurs : "Tout s'est passé comme si, devant la bataille apparemment gagnée en 1986, on s'était empressé de licencier l'armée dont la mobilisation avait permis ce succès. Les aides de l'AFME ont rapidement cessé, alors même que la TIPP* chutait brutalement. Tout ceci a contribué à casser l'élan précédemment impulsé : non seulement la disparition brutale des aides s'est ajoutée à la baisse des prix du pétrole pour casser l'intérêt à court terme des opérateurs dans les investissements de maîtrise de l'énergie, mais les pouvoirs publics ont laissé entendre de cette façon que ces investissements ne correspondaient plus à une priorité de l'intérêt général".

Le mutisme des pouvoirs publics a été d'autant plus ressenti que la chute des prix du pétrole de 1985 à 1988, la prise de conscience de la surcapacité nucléaire et la surabondance des contrats gaziers donnaient libre cours à un sentiment trompeur de retour à des situations comparables à celle des années 50. S'y ajoute, depuis plus d'un an, la déréglementation de la publicité des producteurs d'énergie.

Les constructeurs d'équipements de maîtrise de l'énergie, les gestionnaires collectifs et les particuliers, ne se sentant plus soutenus ni financièrement, ni même moralement par l'Etat, baissent les bras.

Il apparaît aujourd'hui comme urgent, au moment où la croissance retrouvée provoque de nouvelles craintes sur l'évolution des prix énergétiques et sur les problèmes de pollution, d'affirmer la priorité accordée par le Gouvernement à la maîtrise de l'énergie et de l'environnement. Les partenaires économiques et sociaux attendent un discours cohérent et mobilisateur qui rencontre leurs diverses préoccupations ; une politique de fond qui ne soit pas soumise aux fluctuations aléatoires à court terme des prix de l'énergie ni aux effets de mode médiatiques.

L'affichage d'une telle volonté, largement partagée par la plus grande partie de l'éventail des sensibilités politiques, conditionne à notre sens :

. la reprise des travaux de maîtrise de l'énergie dans l'habitat, source de confort, de réduction des charges et d'amélioration du cadre de vie

* TIPP : Taxe à l'Importation des Produits Pétroliers.

A ce propos il faut noter que l'absence d'incitation et le climat doux de ces deux dernières années ont conduit les propriétaires à retarder le remplacement de chauffages vétustes : l'âge moyen des matériels augmente, le rendement des appareils se dégrade*. Dans de telles conditions, l'arrivée d'un hiver rigoureux risque d'avoir des conséquences très négatives sur les charges des ménages, sur la facture énergétique de la France et sur la charge des industriels, soumis brutalement à une forte demande après une longue période de calme plat.

. l'acceptation par les usagers des surcoûts entraînés par les dispositifs antipollution des automobiles et le respect des limitations de vitesse (sécurité) ;

. l'introduction, dans l'industrie, des innovations élaborées entre 1973 et 1985 en période de crise énergétique et qui restent aujourd'hui sur les étagères ;

. la relance d'efforts de recherche que la santé des entreprises françaises permet d'envisager, indispensables au renforcement de la compétitivité des produits nationaux dans une Europe désormais acquise aux vertus de la maîtrise de l'énergie et de l'environnement ;

. la crédibilité des prises de position de la France sur les problèmes de protection de l'environnement au niveau planétaire, en particulier vis à vis des pays en développement.

* Les ventes de chaudières au sol ont subi en 1988 une baisse de 8% en volume, de 25% sur les 3 premiers mois de 1989. Alors qu'en 1972 le marché de premier équipement ou de renouvellement était de 530.000 chaudières, il n'est de que de 300.000 chaudières en 1988. On est par conséquent très loin d'assurer le renouvellement de chaudières qui ont maintenant 15 ans et qui ont des performances de 25 à 40% moins bonnes que les chaudières modernes (Source : C.M.C. Syndicat National des Constructeurs de matériel de chauffage central).

B. TRADUIRE LA PRIORITE ACCORDEE A LA MAITRISE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES ORIENTATIONS QUE LA FRANCE SOUHAITE IMPRIMER A LA CONSTRUCTION EUROPEENNE.

L'affichage par les pouvoirs publics nationaux d'une forte priorité à la maîtrise de l'énergie ne peut être efficace que si elle s'inscrit dans l'action que l'on entend conduire au sein de la Communauté Européenne. A la veille de la réalisation du grand marché européen, on ne saurait en effet sousestimer l'importance du contenu des politiques communautaires qui accompagnent l'ouverture des frontières.

Ces politiques auront une incidence sur la maîtrise de l'énergie en France et dans les autres pays européens, principalement à travers trois canaux : la fiscalité, les normes et les règlements, le financement de la recherche-développement et des opérations de démonstration.

1. Inclure l'objectif de maîtrise de l'énergie dans les décisions d'harmonisation fiscale.

L'instauration de la concurrence entre les entreprises européennes implique une harmonisation fiscale et un rapprochement des pratiques tarifaires. En l'absence de volonté politique claire, l'une et l'autre peuvent progresser, mais à l'encontre de la maîtrise de l'énergie.

La proposition d'accises intermédiaires entre celles de la France et de l'Italie qui sont élevées et celles de l'Allemagne Fédérale et du Royaume Uni qui sont basses (1), affaiblirait considérablement l'incitation à la maîtrise de l'énergie en France.

A l'occasion des discussions sur l'harmonisation des fiscalités européennes, les pouvoirs publics français devraient donc défendre les principes :

(1) Accises proposées par la CCE et actuellement en vigueur

	Accises proposées	Accises en vigueur au 1/9/1988			
		R.F.A.	France	Italie	U.K.
Super (ECU/1000 litres)	340	255	419	550	311
Diesel (ECU/1000 litres)	177	213	216	115	263
Fuel lourd (ECU/tonne)	17	7	17	8	12

Source CCE - Le marché pétrolier et l'industrie du raffinage dans la Communauté.

- d'accises sur les carburants fixées au niveau des pays où elles sont élevées ;
- de taux normaux et non réduits de TVA sur les ventes de produits énergétiques aux foyers domestiques et aux industries.

Dans le cadre général de ces principes, des exceptions pourraient être acceptées :

- pour les énergies locales (renouvelables, déchets, etc...) ;
- pour les foyers à revenus modestes ;
- pour les industries très grosses consommatrices d'énergie, soumises à une vive concurrence des pays tiers.

2. Rapprocher les règlements et les normes des divers pays européens pour en faire des instruments de maîtrise de l'énergie.

Le rapprochement des règlements et des normes s'impose, à la fois pour assurer la libre circulation des produits à l'intérieur de l'espace européen et pour éviter que le nouveau marché ne soit envahi par des produits en provenance de pays tiers qui ne respectent pas la législation européenne.

Encore faut-il que le rapprochement aille bien dans un sens favorable à la maîtrise de l'énergie. La Communauté Européenne s'en préoccupe depuis plusieurs années mais elle n'a publié à ce jour que quatre directives^{*} et cinq recommandations^{**} dont l'application rencontre d'ailleurs des difficultés.

La France devrait agir auprès de la Commission pour que le processus d'harmonisation des règlements et des normes s'accélère et prenne toujours pour objectif la norme du pays de la Communauté le plus avancé dans le domaine de la maîtrise de l'énergie.

* dont deux sont relatives aux générateurs de chaleur et deux à l'étiquetage des appareils domestiques.

** recommandations qui visent : l'isolation thermique des bâtiments ; les installations de chauffage des bâtiments existants ; les appareils électro-ménagers ; la production d'eau chaude sanitaire et le comptage de la chaleur dans les nouveaux bâtiments.

Cette action devrait privilégier les équipements de transport routier. Dans le cadre du CCMC (Comité des Constructeurs Automobiles du Marché Commun), les pouvoirs publics français devraient intervenir en vue de rendre les constructeurs européens plus responsables de leurs choix techniques et de leurs arguments de vente (vitesse et puissance). La France pourrait prendre l'initiative d'une grande campagne européenne sur le thème "conduire autrement" à laquelle seraient associés tous ceux qui se sentent concernés par un transport plus sûr, moins polluant et plus économe en énergie.

3. Renforcer l'efficacité des programmes de recherche-développement, de démonstration et de diffusion.

Parmi les programmes de la Communauté Européenne, plusieurs sont directement axés sur la maîtrise de l'énergie :

- le programme JOULE (DG12) ;
- le programme de démonstration qui devrait être remplacé par le programme THERMIE (DG17) ;
- le programme VALOREN (DG16)

Ces programmes ne se concurrencent pas car chacun concerne des opérations différentes (recherche & développement, diffusion, réalisations industrielles).

Aucun de ces programmes n'est exempt de critiques, mais au lieu de les faire disparaître par suppression de crédits, il convient au contraire de les rendre plus efficaces et d'aider les opérateurs français à en tirer un plus grand parti.

C. CREER DES CONDITIONS D'UNE REELLE CONCURRENCE ENTRE ENERGIES QUI TIENNE COMPTE DES PROBLEMES D'ENVIRONNEMENT ET. D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

Les utilisateurs d'énergie que nous avons rencontrés, industriels, prescripteurs, bureaux d'étude, élus locaux, gestionnaires de parcs d'habitations ou de véhicules, exploitants de chauffage, associations de consommateurs ou constructeurs ont souvent mis en avant la difficulté d'un choix entre énergies, et les biais introduits à la fois par les différents régimes de taxation et de réglementation et par la surenchère d'avantages commerciaux et financiers accordés par les différents producteurs.

Nos interlocuteurs ont ainsi relevé quelques exemples significatifs :

. pour les particuliers et notamment pour la construction neuve, le choix énergétique est la plupart du temps imposé par le promoteur, lui même guidé par l'économie d'investissement, à confort donné. Ce choix ne prend pas en compte les frais d'exploitation qu'aura à subir pour de très nombreuses années l'usager de l'habitation selon le choix initial réalisé*. En règle générale, l'acheteur éventuel ne dispose d'aucune information sur l'importance des charges engendrées par la solution adoptée. Il en est bien souvent de même sur le marché de l'habitat ancien rénové (chauffage tout électrique sans mesures d'isolation appropriées, suppression quasi systématique des arrivées de gaz dans les petits logements). Dans la plupart des cas, au moment des transactions, l'acheteur ou le locataire éventuel ne disposent ni du choix, ni même de l'information ;

. dans le domaine des transports individuels, la forte détaxation du carburant diesel par rapport à l'essence induit une surreprésentation des voitures diesel de petite cylindrée dans le parc automobile français, qui n'est pas toujours justifiée pour les usagers et qui est source, à terme, de nouveaux problèmes de pollution atmosphérique et de raffinage ;

* L'absence fréquente de conduit de fumée et l'absence de desserte en gaz interdit pratiquement tout changement d'énergie à terme.

. pour les industriels, le différentiel de taxation entre gaz et fioul lourd, en faveur du gaz (120 F contre 65 francs par tep) sur deux produits importés est incitateur à la consommation de gaz. Dans le même temps, le fioul lourd tend à devenir un "produit fatal" du raffinage français (sauf modifications importantes et improbables à court terme de la structure de ce raffinage);

. pour les collectivités locales, promoteurs et gestionnaires de réseaux de chaleur, les nouvelles réglementations sur les rejets des usines d'incinération d'ordures ménagères, parfaitement justifiées pour la protection de l'environnement, les placent en situation défavorable, non seulement vis à vis des producteurs distributeurs d'énergie mais aussi vis à vis de collectivités locales, moins soucieuses d'environnement qui se contentent de déverser leurs ordures ménagères en décharges plus ou moins contrôlées.

. pour les collectivités locales encore, l'absence d'opérateur technique capable de prendre en main sérieusement le développement de la géothermie a conduit au désenchantement, parfois à des difficultés majeures. Là encore, isolées face à des producteurs puissants (techniquement et financièrement) les collectivités locales, sous l'incitation de l'Etat, ont engagé des opérations lourdes de géothermie au début des années 80 ; certaines se trouvent aujourd'hui en grande difficulté pour des raisons techniques et financières. Il serait dommage que ces difficultés dues pour une grande part à des défauts technologiques de jeunesse et à des montages financiers très onéreux remettent en cause de manière globale et hâtive l'intérêt de cette filière pour la collectivité nationale.

. pour les constructeurs de matériels utilisant des énergies renouvelables (solaire, éolien, bois), la taxe à la valeur ajoutée de 18,6 % introduit un handicap important par rapport à la taxe appliquée aux abonnements de gaz et d'électricité (sensée représenter l'amortissement d'investissement des réseaux), ramenée récemment au taux de 5,5 %.

Ces quelques exemples montrent d'une part l'intérêt d'une mise à plat des différents régimes de taxation et de réglementation et peut être plus encore la nécessité d'une information claire des utilisateurs, en particulier le grand public.

Ils mettent aussi en évidence l'absence actuelle de lieu de concertation et de confrontation des points de vue entre aménageurs locaux du territoire (communes, départements, régions) et antennes déconcentrées des entreprises énergétiques publiques.

Pour redresser cette situation, il faut insister sur la nécessité d'approches économiques globales. Les besoins d'une société ne sont pas directement des besoins de produits énergétiques primaires (charbon, bois, pétrole, etc...) ni même secondaires (chaleur, électricité...) mais des besoins de confort, de déplacement, de moyens de transformation, bref de "services" qui pour être satisfaits nécessitent certaines quantités d'énergie. On peut alors définir une politique de l'énergie comme "l'ensemble des actions destinées à assurer dans les meilleures conditions possibles (économiques, politiques, écologiques, sociales, techniques, etc...) l'obtention de services requérant de l'énergie"^{*}. La comparaison économique entre les différentes solutions possibles se fera alors en calculant le "coût de mise à disposition du service actualisé sur la durée d'usage"^{**} ; on pourra ainsi prendre en compte, non seulement l'ensemble des coûts économiques liés à la filière énergétique qui permet d'aller du service rendu aux sources d'énergie primaires, mais aussi, dans la même logique, les effets secondaires et les effets pervers des solutions retenues (ex. pollution atmosphérique). On pourra, enfin, comparer des opérations comportant plusieurs services simultanés (ex. fourniture d'énergie et dépollution par traitement des ordures ménagères).

Ce type d'approche est susceptible d'apporter un éclairage nouveau à l'indispensable prise en compte économique des risques écologiques liés à l'ensemble des filières énergétiques (de l'utilisateur à la mine) et peut servir de base à la définition d'une assiette éventuelle pour une fiscalité tenant compte des problèmes écologiques.

* Une conception globale de la politique de maîtrise de l'énergie. Revue de l'Energie, n° 404, Juillet/Août 1988. B. Laponche.

** .Maîtrise de l'énergie et coût de mise à disposition d'un service. Revue de l'Energie n° 392. Mai 1987. B. Dessus.
.L'économie des filières énergétiques ; coût de mise à disposition des énergies et choix des investissements de maîtrise de l'énergie. J.C. Hourcade, M. Labrousse. n° 390. Février 1987

C. FAIRE DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT UN ELEMENT STRUCTURANT ET DYNAMIQUE D'ANIMATION DU DEVELOPPEMENT LOCAL.

L'audition de nombreux acteurs économiques locaux (conseils régionaux, communes, chambres de commerce et d'industrie, délégations régionales de l'AFME, etc...) a montré l'originalité et la fécondité d'une prise en charge locale de la demande, en termes de développement et d'emploi. Traditionnellement l'énergie et l'environnement sont considérés comme des éléments imposés de l'extérieur à l'activité économique locale sous forme de contraintes financières et réglementaires, donc en termes négatifs. L'approche par la demande, au contraire, en rendant le consommateur acteur et non plus sujet, privilégie la qualité sur la quantité, l'aspect local sur les aspects extérieurs. Au niveau microéconomique, l'originalité de l'approche apparaît clairement . Il ne s'agit pas tant :

- d'économiser pour consommer moins mais de consommer moins pour faire mieux (en compétitivité, confort, performance...) ;
- de dépolluer pour préserver l'environnement mais de préserver l'environnement pour produire plus et mieux.

De très nombreux exemples nous ont été rapportés qui montrent l'aspect structurant et dynamique qu'ont pu avoir des projets de maîtrise de l'énergie et de valorisation des déchets en terme d'animation et d'aménagement local :

- organisation de filières bois qui permettent dans de nombreuses régions de mettre en présence offreurs et utilisateurs locaux qui jusque là s'ignoraient ou se méfiaient les uns des autres (propriétaires forestiers, scieurs, constructeurs de chaudières, gestionnaires d'hopitaux, d'écoles, d'HLM...) ;
- méthanisation des effluents de grands élevages de porcs en Bretagne qui contribue à desserrer une situation dangereuse sur le plan de l'environnement qui bloquerait toute perspective de développement de la taille des élevages et par conséquent la compétitivité des produits ;

- conseil d'orientation énergétique dans les collectivités locales (Nord Pas de Calais) s'appuyant sur un réseau de professionnels au profit de l'ensemble des mairies de la région ;
- contrat du secteur de la mégisserie en Midi Pyrénées qui intègre les préoccupations de maîtrise de l'énergie, de respect de l'environnement, de modernisation et de création d'emplois locaux ;

voilà quelques exemples qui, dans leur diversité, montrent l'interpénétration complète entre énergie-environnement-développement et emploi local. L'approche technique et microéconomique concrète qu'impose l'analyse des problèmes d'énergie et de matières premières, et de valorisation des ressources locales, des rejets et des déchets, s'est révélée capable d'IRRIGUER, DE CATALYSER ET DE FEDERER LES INITIATIVES LOCALES DE DEVELOPPEMENT.

A une époque où la décentralisation politique s'affirme et où tous les partenaires reconnaissent le rôle majeur et structurant de l'espace local comme lieu du développement économique, il est indispensable de souligner le rôle déterminant des thèmes énergie et environnement dans cette dynamique.

E. REAGIR AVEC VIGUEUR EN CONCERTATION AVEC NOS PARTENAIRES EUROPEENS A LA RESISTIBLE ASCENSION DES CONSOMMATIONS, DES POLLUTIONS ET DE L'INSECURITE DU TRANSPORT.

Avec un accroissement de consommation d'énergie de 14% de 1985 à 1988 pour les transports individuels et de 16% dans la même période pour les transports de marchandises, le secteur des transports apparaît en France et plus généralement en Europe comme très préoccupant ; forte augmentation de la consommation d'énergie malgré les progrès techniques apportés aux véhicules, augmentation des accidents de personnes* malgré les efforts d'investissement réalisés sur le réseau routier, augmentation générale de la pollution atmosphérique due aux carburants, engorgements et embouteillages dans les grandes villes et sur les autoroutes aux périodes de pointe, augmentation incessante du trafic de marchandises sur le réseau routier et autoroutier au détriment des réseaux ferrés et fluviaux.

* 9 855 morts en 1987

10 548 en 1988 (7% d'augmentation).

Le journal le Monde du 10 Mai dernier fournit un écho à ces préoccupations en titrant "La fin de la voiture facile . Les retours du pont ont provoqué dans la nuit du 8 au 9 Mai d'énormes embouteillages sur les routes et autoroutes convergeant vers Paris et aux abords des grandes villes. On a dénombré jusqu'à 200 km de bouchons. Cette thrombose, qui a échappé à Bison futé, annonce la fin de la période de la voiture facile en France".

Cependant la complexité du dossier et ses multiples aspects (psychologiques sociologiques, industriels etc...) semblent conduire un certain nombre de partenaires du secteur au fatalisme :

- . "Le transfert rail-route apparaît comme inéluctable en France et en Europe. Même la mise en place d'un TGV ne peut retarder durablement cette évolution ...".
- . "En matière de recherche technique sur les véhicules, les programmes sont déjà faits. Les nouvelles normes antipollution vont à l'encontre de l'efficacité énergétique".
- . "Le véhicule électrique : des conditions difficiles à satisfaire mais un environnement qui pourrait tout bouleverser".
- . "Les transports par voie d'eau sont dépassés".
- . "Il n'y a aucun lieu de concertation et de délibération sur les problèmes de circulation dans les agglomérations...".
- . "Pour ce qui est des transports collectifs urbains, il n'y a pas lieu d'espérer de grands développements de l'électricité dans ce secteur".
- . "La banque mondiale a axé sa politique vis à vis des pays du tiers monde sur le développement de la voiture individuelle".
- . "Les pays du tiers monde vont payer très cher, sous l'angle de la sécurité, le développement extrêmement rapide de leur circulation automobile ; c'est là qu'interviendra le blocage, bien avant la pollution".

Bref, un dossier certes complexe mais pour lequel les partenaires interrogés semblent compter sur des solutions "venues d'ailleurs" plutôt que sur leur propre action.

Il nous semble tout à fait significatif à ce sujet :

- qu'il n'y ait pas aujourd'hui à EDF, aux côtés des services commerciaux qui se consacrent à l'industrie, à l'agriculture, au tertiaire et à l'habitat, un service spécialisé dans les transports ;
- que les grands laboratoires publics (CEA, EDF, CNRS...)* ne consacrent qu'une part très minime de leur budget de recherche (moins de 8MF en tout en 1988) au développement de batteries électriques ou de piles à combustible ;
- que le Commissariat Général au Plan ne soit chargé d'aucune étude comparative des politiques de transports de marchandises trans-européennes (extension ou duplication du réseau autoroutier ou trains de marchandises à grande vitesse) à l'horizon de l'ouverture des frontières du marché commun.

Dans ces conditions, et devant la démission ou le scepticisme des acteurs, il est d'autant plus urgent que le gouvernement affirme haut et fort la priorité qu'il accorde aux problèmes de rationalisation des transports en insistant sur les problèmes de maîtrise de l'énergie qui ne font plus depuis plusieurs années l'objet ni d'informations ni d'incitation publique. Il faut réaffirmer la très forte corrélation qui existe entre sécurité, prévention des pollutions, économies d'énergie et de charges dans les transports :

- . une voiture consomme de 18 à 25 % de plus à 140 km/h (vitesse souvent dépassée sur les autoroutes malgré la limitation à 130 km/h) qu'à 120 à l'heure, elle pollue dans les mêmes proportions ; sa distance minimale de freinage augmente de 36 % etc...

* EDF : Electricité de France
CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique
CEA : Commissariat à l'Energie Atomique

- . le km voyageur de train (de l'ordre de 50 centimes) est pratiquement six fois moins cher que le km.voyageur en voiture individuelle* et deux fois plus économe en énergie** .

Il faut inciter les entreprises publiques, en particulier EDF et la SNCF, à promouvoir une véritable politique de retour au rail du transport de marchandises. Il est en effet hautement paradoxal de voir la France qui dispose de technologies très avancées dans le domaine du transport ferroviaire (TGV par exemple) et d'une électricité abondante, se désintéresser d'une politique partenariale hardie d'aménagement régional, national et européen qui mette en valeur ses capacités techniques ; on pense en particulier aux "installations terminales embranchées" et à la logistique de raccordement rail-route indispensables au développement du trafic marchandises par le rail. L'idée d'un équivalent du TGV au niveau du transport des marchandises, avec son image de modernité, de compétitivité et de rapidité pourrait ainsi s'imposer en Europe à partir d'une action concertée de la SNCF, d'EDF et des constructeurs avec l'aide des Régions et de l'Etat. Il en est de même pour les transports urbains (métro, tramways, RER, VAL) dont EDF devrait être un promoteur convaincu, aux cotés des collectivités locales et de l'Etat.

Il faut inciter les constructeurs automobiles à mettre à profit les recherches entreprises avec l'aide de l'Etat au cours des années 80 (programmes 3 litres) pour mettre sur le marché des voitures dont les performances, pour des cylindrées réduites, concourront de façon significative à la prévention des pollutions atmosphériques (oxydes, hydrocarbures ...) et à la limitation des rejets de gaz carbonique dans l'atmosphère. Les constructeurs français risquent à très court terme de perdre l'avance qu'ils avaient acquise à travers ces programmes ; les résultats des recherches ne doivent en aucun cas rester sur les étagères (alors que le prix du pétrole n'est plus un aiguillon suffisant), les recherches elles mêmes doivent être poursuivies avec vigueur. Mention particulière doit être faite des voitures diesel, dont l'usage se justifie pleinement quand les parcours annuels sont élevés, qui sont généralement d'un rendement meilleur que les voitures à allumage commandé mais qui engendrent des problèmes de pollution atmosphérique qui n'ont pas reçu de solution aujourd'hui (en particulier dues à des particules cancérogènes).

* Quand on compte l'ensemble des dépenses d'investissement, d'assurance de parking, péage et entretien.

** . TGV, 13,8 grammes équivalent pétrole (gep) par voyageur.Km
. Automobile, 36,2 gep. Source : Enerpresse n°4744. Janvier 1989

Le déséquilibre du parc actuel en faveur du diesel pour les voitures particulières (25 % des immatriculations neuves), très particulier à la France et en grande partie dû à la détaxation du carburant gazole, doit être corrigé : il entraîne en effet de nouveaux problèmes de pollution atmosphérique et à terme des problèmes d'équilibre du raffinage en France.

F. METTRE A NIVEAU LA RECHERCHE LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET LA DEMONSTRATION DES MATERIELS, EN PARTICULIER DANS LES DOMAINES DE LA VALORISATION DES DECHETS DES PROCEDES PROPRES ET DES ENERGIES RENOUVELABLES.

L'analyse de l'évolution des budgets de recherche consacrés à ces domaines et le résultat de nos diverses auditions soulignent la faiblesse des efforts consentis par l'Etat, les laboratoires publics et le tissu industriel pour offrir des matériels performants, dans les domaines de la maîtrise de l'énergie, des énergies renouvelables et de la valorisation des déchets.

Comme l'environnement, la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables restent les parents pauvres de la recherche : ces secteurs ne sont pas considérés comme nobles, les chercheurs qui s'y engagent ne sont guère valorisés, la stratégie d'ensemble n'apparaît pas, la continuité n'existe pas. Toute recherche à moyen et long terme est taxée d'utopie dangereuse. Toutes ces caractéristiques contrastent fortement avec l'image de la recherche sur les moyens de production d'énergie centralisés, valorisante pour les chercheurs, objet de consensus et de stratégie d'ensemble, dotée de moyens importants même quand il s'agit de projets à très long terme*.

Les efforts consacrés par l'état en 1982-1985 à la recherche en maîtrise de l'énergie (395 millions de francs par an en moyenne) avaient cependant permis de dynamiser le domaine, de susciter des vocations (en particulier en thermique), de conforter des équipes au sein des grands organismes de recherche. Mais cette politique a subi dès 1985 le contrecoup de la chute des prix du pétrole. L'Etat s'est fortement désengagé ; les conséquences en sont désastreuses.

* A ce propos l'exemple du programme des recherches sur la fusion est tout à fait significatif ; ce projet du long terme fait l'objet d'un consensus international fort et pérenne alors même que les chances de succès au niveau du laboratoire ne sont pas encore chiffrables.

En effet, le coefficient multiplicateur des crédits d'incitation d'Etat est très important pour les laboratoires publics. Il atteint des valeurs de 7 à 10 pour des organismes du type CNRS ou INRA^{*}. Dans un tel contexte, la chute des crédits d'incitation implique la réorientation de pans entiers de la recherche vers d'autres domaines mieux reconnus.

Pour les grands laboratoires de l'industrie, où le coefficient multiplicateur des crédits d'incitation ne dépasse pas des valeurs de 1,5 à 2, les partenaires rencontrés se plaignent en particulier de la démotivation que l'absence d'intérêt des pouvoirs publics entraîne dans les secteurs de la recherche. Au delà du problème financier qui n'apparaît pas comme toujours prioritaire à ces grandes entreprises, c'est la motivation des pouvoirs publics qui leur apparaît comme déficiente.

Enfin, en ce qui concerne les entreprises petites et moyennes (bureaux d'étude et constructeurs), souvent porteuses de technologies très pointues et à développement extrêmement rapide, elles manquent quand elles ne sont pas les filiales de grands groupes, des crédits indispensables à des efforts de recherche et développement qui représentent une part considérable de leur chiffre d'affaire annuel (souvent plus de 30 %). C'est en particulier le cas d'entreprises techniquement très performantes dans les domaines des énergies renouvelables (photovoltaïque, méthanisation des ordures ménagères, capteurs solaires, microhydraulique) qui sont confrontées à une évolution extrêmement rapide des technologies et dont le marché est soumis à une très forte concurrence internationale. A l'autre extrême nombreuses sont les PME PMI^{**} qui ne trouvent pas dans leur contexte régional la culture technique et l'aide qu'elles devraient obtenir localement des structures universitaires, des centres techniques et des agences de l'Etat.

* INRA : Institut National de la Recherche Agronomique.

** PME : Petites et Moyennes Entreprises.

PMI : Petites et Moyennes Industries.

La situation est particulièrement préoccupante dans le domaine de la valorisation des énergies locales (déchets-bois-géothermie-tri, incinération et méthanisation des ordures ménagères-photovoltaïque) où les crédits sont tombés au dessous des seuils critiques. Cette chute entraîne l'exode, au Japon en Allemagne et aux Etats Unis, des technologies de pointe, souvent mises au point en France avec l'aide des pouvoirs publics, sans contrepartie intéressante ; le développement et l'industrialisation sont effectués à l'extérieur du sol français, les transferts de technologie vers les pays en développement sont effectués par nos concurrents.

Enfin la recherche, dans le domaine industriel, de produits et de technologies propres accuse un retard considérable par rapport à nos voisins européens. En particulier, le développement d'approches du transfert de technologies propres et économes vers les pays en développement impose de créer des synergies nouvelles entre disciplines diverses. L'avenir de l'ingénierie de notre pays à l'export en dépend pour une large part.

Dans de telles conditions, il nous apparaît indispensable de redresser rapidement la barre, d'autant que nos voisins européens, en particulier en ce qui concerne les énergies renouvelables et l'environnement, développent une activité importante (photovoltaïque et éoliennes, stockage et utilisation rationnelle de l'électricité y compris dans ses utilisations domestiques captives, cogénération, turbines à gaz et réseaux de chaleur, produits propres).

Dans ces divers domaines la compétence des grands laboratoires publics (CNRS, CEA, EDF, INRA etc...) devrait être mise à contribution en priorité. C'est en particulier le cas du CEA qui pourrait y trouver de nouveaux enjeux à sa mesure.

Une telle politique doit trouver une continuité vers l'aval, fondée sur la démonstration et la prédiffusion des produits et des méthodes qui assure leur pénétration sur les marchés nationaux et internationaux.

G. SENSIBILISER DURABLEMENT LE GRAND PUBLIC, EN ETROITE LIAISON AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES, LES PROFESSIONNELS ET LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS, AUX PROBLEMES DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Nous n'avons pas pu, au cours de la mission, mesurer directement le degré de désensibilisation du grand public à la maîtrise de l'énergie. Cependant, des éléments convergents nous donnent à penser que la démobilisation est profonde :

- c'est ce que ressentent les responsables des collectivités locales vis à vis de leurs administrés ;
- c'est ce que les services commerciaux des constructeurs et les professionnels du bâtiment ressentent vis à vis de leur clientèle ;
- c'est enfin l'indication que fournit le faible impact de la campagne radiophonique "parlons solutions" réalisée par l'AFME en automne 1988.

Notons cependant que dans les villes où l'AFME est intervenue en concertation avec les élus locaux et l'ensemble des partenaires (par exemple les "villes pilote") son intervention a laissé des traces durables dans les esprits, non seulement des élus, mais aussi de la population qui reste motivée par ces problèmes ; l'absence de suivi presque générale des actions engagées conduit cependant ces mêmes partenaires simultanément à considérer que la principale des mesures de maîtrise de l'énergie a été réalisé et à regretter parfois "la disparition de l'AFME".

Quant aux questions d'environnement qui préoccupent nos concitoyens et leurs élus locaux, elles ne semblent pas encore naturellement liées dans l'esprit du grand public aux problèmes de l'énergie. Ce sont les problèmes de pollution des grandes installations industrielles qui retiennent l'attention mais sans lien évident avec la satisfaction des besoins quotidiens des citoyens.

Cette situation semble tout d'abord engendrée, comme nous l'avons déjà signalé, par l'absence de message fort et clair de la part des pouvoirs publics dans le domaine de la maîtrise de l'énergie et singulièrement depuis le contrechoc pétrolier.

Mais il n'est pas non plus certain que la brutale médiatisation des problèmes d'environnement planétaire (couche d'ozone, effet de serre), malgré la prise de conscience qu'elle peut engendrer auprès du grand public, ait un effet positif à court terme sur les comportements et les investissements des particuliers et cela pour deux raisons :

- d'abord parce que le discours actuel sur l'environnement, souvent alarmiste, reste toujours abstrait ; il conduit plus aisément à des comportements fatalistes qu'à l'action ;
- ensuite parce que la liaison de ces problèmes avec la production et la consommation d'énergie n'a pas, jusqu'à ce jour, fait l'objet d'explications concrètes et convaincantes.

Pour tenter de renverser une telle situation, il faut engager résolument une politique durable de sensibilisation du public qui fasse une place importante à la mise à plat des problèmes réels et des enjeux, à leur hiérarchisation, à leur déclinaison internationale, nationale, locale et individuelle.

Avant de "parler solutions" il faut faire prendre conscience de la nature des problèmes et de la façon dont ils se posent concrètement.

Au delà d'une sensibilisation actuellement absente à travers les grands médias (télévision, presse nationale et régionale) et pourtant indispensable comme démarrage et support d'une action de fond, c'est à travers les relais traditionnels d'opinion et de conseil qu'il faut tenter d'agir. On pense essentiellement :

- aux collectivités locales dont les élus peuvent trouver une légitimité accrue auprès de leurs électeurs dans une politique exemplaire de maîtrise de l'énergie et de l'environnement ;
- à l'Education Nationale qui devrait recevoir mission de sensibiliser la population scolaire et étudiante aux conséquences sur l'environnement des comportements dans le domaine du chauffage, des transports, de l'élimination des déchets... ;
- aux associations de consommateurs dont le rôle d'information objective et désintéressée peut contribuer grandement au meilleur choix de l'utilisateur ;
- aux professionnels de l'information, journalistes de la presse écrite parlée et télévisée, la plupart du temps eux même sous informés, dont le rôle d'analyse et de diffusion des expériences locales est considérable.

Comment motiver ces divers partenaires ?

Par une présence de terrain, auprès des collectivités locales, de techniciens capables d'apporter une expertise globale des problèmes d'énergie et d'environnement de la commune, du département, de la région. On insistera à ce sujet sur la nécessité d'une présence et d'une animation continues de la part des échelons régionalisés des diverses agences concernées. Cette continuité dans l'animation est indispensable pour que la maîtrise de l'énergie et de l'environnement devienne partie intégrante de la réflexion des élus sur l'aménagement et la gestion des collectivités locales. La valeur d'exemple de réalisations "à portée de main" (bâtiments communaux économes et utilisateurs d'énergies locales, systèmes de tri à la source et traitement exemplaire des ordures ménagères, flottes municipales propres et économes en énergie) est irremplaçable pour la population et les partenaires économiques locaux. Une telle politique justifierait à elle seule un renforcement des moyens financiers et humains dans les échelons régionaux des agences concernées (AFME, ANRED, AQA, ANAH) *.

Par l'information et la formation (initiale et continue) du tissu diffus des professionnels, en privilégiant le dialogue avec leurs organisations représentatives locales (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers, syndicats professionnels, etc...). Mais la motivation durable de ces professionnels, prescripteurs principaux des investissements familiaux, ne peut s'envisager sans une politique d'incitation fiscale capable de relancer une demande sélective de travaux de maîtrise de l'énergie. C'est à notre sens une condition indispensable de mobilisation et d'investissement dans la formation de la profession.

Par un dialogue approfondi avec les organisations de consommateurs et les associations (ADIL par exemple) * qui doivent devenir des partenaires privilégiés des agences concernées et des pouvoirs publics pour diffuser labels et normes de qualité écologique et énergétique des équipements destinés aux particuliers et pour comparer prix et qualités des services rendus aux usagers par ces équipements (prix, qualité, confort, propreté, frais d'entretien, charges énergétiques etc...).

* AQA : Agence pour la Qualité de l'Air
ANAH : Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
ADIL : Association Départementale d'Information sur le Logement

Par un effort soutenu, non événementiel, d'information des journalistes de la presse écrite ou radio télévisée et en particulier de la presse orientée vers la vie quotidienne (maison, famille, voitures, consommateurs, loisirs etc...).

L'ensemble de cette action vis à vis du grand public doit être sous tendue par une politique renouvelée de normalisation, de labellisation et d'affichage des consommations énergétiques et des qualités écologiques (biodégradation, absence de CFC** etc).

** CFC : Produits ChloroFluorés

III - DES PROPOSITIONS

L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS EST INDISPENSABLE

- Les opérateurs privés ne peuvent, à eux seuls, prendre en charge de façon objective la démonstration de nouvelles méthodes et de procédés performants, l'information, la sensibilisation et l'animation des usagers et des professionnels (particuliers, collectivités locales, PME, PMI), face à l'omniprésence des producteurs-distributeurs d'énergie ou des entreprises spécialisées dans le traitement des déchets.

- La balance commerciale, l'indépendance nationale, la préservation de l'environnement, les équilibres régionaux, les rapports Nord-Sud, ne sont pas des paramètres directement accessibles à la plupart des acteurs socio-économiques.

- Le marché se révèle incapable d'assurer les arbitrages indispensables pour la collectivité nationale entre les diverses solutions proposées pour la satisfaction d'un besoin déterminé. A l'opposé, la politique réglementaire, bien que souvent efficace, ne peut prétendre régler l'ensemble des problèmes posés.

- Les efforts de recherche et développement nécessaires à la mise au point de nouveaux produits, de nouveaux procédés et de nouveaux services propres et économes impliquent des enjeux à long terme, des risques technologiques et des efforts financiers qui dépassent les moyens et l'horizon de décision des entreprises, en particulier PME et PMI.

- La démonstration et la prédiffusion de techniques performantes impliquent une animation, un suivi et une évaluation technico-économiques.

- Le développement des ressources locales, et tout particulièrement des énergies renouvelables comme de la valorisation des déchets, n'est pas naturellement pris en charge par le système industriel dominant.

Ces raisons justifient amplement une intervention publique d'animation et d'incitation soutenues. Encore faut-il que cette intervention publique n'intervienne pas à contre temps. Quand on analyse en effet l'évolution des budgets d'incitation aux économies d'énergie ou à la valorisation des déchets à des fins énergétiques aux cours de ces dernières années on constate qu'ils suivent fidèlement l'évolution en francs des prix du pétrole. Elevés quand le pétrole était au plus cher ils sont retombés au plus bas après le contrechoc pétrolier de 1985. Cette politique semble paradoxale à posteriori. En effet, quand le prix du pétrole est très élevé les acteurs économiques ont naturellement tendance à penser aux investissements de maîtrise de l'énergie. Pour passer à l'acte ils ont essentiellement besoin d'informations, de démonstration de matériels, au besoin de systèmes de financement et d'une assurance vis à vis des retournements conjoncturels de prix.

Par contre quand le prix du pétrole chute, les acteurs économiques n'ont plus tendance, même si c'est rentable, à décider d'investissements de maîtrise de l'énergie : plus même, ils retardent les investissements de renouvellement prévus et relâchent leur effort de gestion et d'entretien des outils énergétiques ; ce faisant ils contribuent à une augmentation des dépenses nationales d'importation et à une surpollution. C'est bien à ce moment que des incitations financières spécifiques sont les plus nécessaires.

L'explication de ce paradoxe tient probablement au fait que le contrechoc pétrolier a surpris tout le monde. Les incitations financières décidées au début des années 80 l'avaient été sur la base d'un prix durablement élevé du pétrole importé. Tout se passe aujourd'hui comme si l'on considérait aujourd'hui que le prix du pétrole allait maintenant rester durablement bas.

Une telle politique, bien loin d'avoir l'effet contre aléatoire recherché, risque au contraire d'amplifier les conséquences des fluctuations erratiques du prix du pétrole. Ce phénomène risque d'être renforcé par le décalage de un à deux ans imposé par la réalisation et la mise en route des investissements subventionnés en période de prix forts : le bénéficiaire de l'aide peut ne recueillir les bénéfices de son investissement qu'au moment où ceux-ci se rétrécissent (voire s'annulent) momentanément, sous l'effet d'une fluctuation des prix du pétrole. L'image de la maîtrise de l'énergie risque d'en souffrir considérablement.

Toutes ces raisons militent pour une action de fond soutenue dans le temps, plus intense même, en période de bas prix du pétrole.

III, - DES PROPOSITIONS REGLEMENTAIRES :

UN APPAREIL REGLEMENTAIRE GLOBALEMENT SATISFAISANT MAIS
DES AMELIORATIONS PONCTUELLES A APPORTER

UN NECESSAIRE EFFORT D'INFORMATION, DE FORMATION ET DE
CONTROLE

Depuis la première crise pétrolière, la France s'est dotée d'un arsenal réglementaire assez complet et de grande qualité, en particulier dans le secteur de l'habitat.

A. LA CONSTRUCTION NEUVE

La dernière réglementation thermique (avril 1988) concernant le bâti résidentiel est la consécration des efforts d'innovation dans la conception architecturale, les matériaux et leur mise en oeuvre depuis 1973. Précédée par une concertation approfondie avec l'ensemble de la profession, elle est globalement satisfaisante et devrait conduire à une diminution d'un facteur deux des consommations énergétiques des nouveaux logements par rapport à 1973.

Deux points techniques méritent cependant attention :

- une prise en compte insuffisante de l'apport potentiel des énergies renouvelables et en particulier de l'énergie solaire ; leurs apports sont pénalisés dans le calcul par rapport à la réalité constatée ;
- l'absence d'une obligation d'installation de conduit de cheminée par logement qui interdit tout passage ultérieur à des solutions individuelles de chauffage à combustibles.

Mais au delà des améliorations potentielles des textes, c'est bien un besoin important de formation et d'information des professionnels et des prescripteurs de terrain qui apparaît.

A ce propos soulignons l'importance d'un contrôle sur le terrain, et non pas seulement sur plan, du respect de la réglementation thermique. L'objectif poursuivi est moins répressif que pédagogique vis à vis de la profession. De plus ce contrôle apparaît indispensable à l'évaluation globale des résultats. Les moyens actuellement mis en place dans les Directions Départementales de l'Equipeement sont notoirement insuffisants pour effectuer un contrôle sur des échantillons significatifs.

Enfin, il nous apparaît comme hautement souhaitable d'imposer l'affichage, si possible en francs (valeur du 1er janvier de l'année de finition de l'ouvrage) des consommations conventionnelles des logements neufs. Il s'agit là d'une mesure, tout à fait analogue à celle aujourd'hui unanimement admise pour les véhicules automobiles. Elle permettrait une réelle information des usagers. Dans le même esprit on propose l'affichage de la consommation conventionnelle des logements rénovés, en cas de transaction.

La construction de bâtiments à usage non résidentiel (tertiaire, locaux à usage industriel) a fait l'objet d'une réglementation récente satisfaisante, même si l'on reconnaît volontiers qu'elle pourrait être rendue plus sévère à moyen ou long terme. Le même besoin d'information, de formation et de contrôle apparaît dans ce domaine.

B. HABITAT EXISTANT

Dans ce secteur, lors de nos auditions, de nombreux partenaires ont mis en exergue les difficultés et oppositions rencontrées pour respecter l'obligation nouvelle de comptage et de répartition des charges de chauffage dans les immeubles collectifs. Difficultés et imprécision des mesures, surcoûts d'investissement et surtout d'exploitation (relevés individuels), effets pervers sur le confort et l'état du patrimoine bâti, sont souvent soulignés. Ces effets pervers conduisent souvent les investisseurs collectifs à privilégier en cas de rénovation, l'installation de solutions individuelles de chauffage, bien souvent électriques, au détriment du rendement énergétique d'ensemble et de l'abaissement des charges de chauffage.

Sans remettre en cause l'esprit de cette réglementation, nous proposons que soient définies des mesures dérogatoires, assorties pour les propriétaires et les gestionnaires des immeubles collectifs concernés, d'engagements précis et chiffrés d'amélioration du confort, de l'hygiène et de l'efficacité énergétique, conduisant à des économies de charges pour les habitants.

D'autre part, de nombreux partenaires ont souligné l'intérêt de la mise en place d'une procédure permettant une répercussion partielle sur les locataires des travaux de maîtrise de l'énergie réalisés par les propriétaires bailleurs. On propose pour inciter ceux-ci à effectuer des travaux de maîtrise de l'énergie, l'affectation d'une partie des gains de charges annuels constatés (par exemple 50%) à l'amortissement d'une fraction de l'investissement réalisé par le propriétaire. Cette mesure devra faire l'objet d'un texte de loi dont le décret d'application définira le montant minimum et la nature des travaux retenus, l'assiette de l'amortissement (par exemple 50% du montant des travaux), la fraction de l'économie de charges constatée qu'on pourra y affecter.

Enfin, en ce qui concerne les bâtiments des administrations de l'Etat on a noté des difficultés d'application des procédures de financement par crédit bail des travaux de maîtrise de l'énergie. Pourtant le Ministre de l'Economie et des Finances, par une lettre du 25 Novembre 1987,* avait autorisé à titre exceptionnel le recours au crédit bail pour financer des équipements générateurs d'économie d'énergie à deux conditions :

" D'une part, les opérations ainsi financées devront dégager dès la première année, et pendant toute la durée de leur amortissement financier, des économies supérieures aux annuités de crédit-bail. Les économies seront calculées sur la base des consommations constatées ;

"D'autre part, pour être autorisés à utiliser cette technique, les Ministères devront élaborer un programme pluriannuel cohérent d'économies d'énergie faisant apparaître l'ensemble des objectifs et des moyens qu'ils sont prêts à engager dans cette perspective."

La deuxième de ces conditions constitue un frein non négligeable aux initiatives des représentants locaux de l'administration gestionnaire de bâtiments en raison de la lourdeur de préparation d'un plan global.

* Annexe n°5

On propose d'assouplir cette mesure en reportant au niveau régional et non plus national, sous l'autorité du préfet, la nécessité d'élaboration de programmes cohérents .

Signalons d'autre part que la lettre du Ministre des Finances ne s'applique pas aux hôpitaux pour lesquels la circulaire n° 536 du 3 Mars 1978, émanant du Ministère de la Santé, est toujours applicable. Cette circulaire interdit tout achat par crédit-bail. On propose d'appliquer la même mesure aux hôpitaux et aux mêmes conditions que pour les bâtiments de l'administration.

Il est hautement souhaitable que l'ensemble de ces mesures d'incitation au recours du crédit bail pour les bâtiments publics fasse l'objet d'une circulaire du Ministère de l'Economie et des Finances à l'ensemble des départements ministériels.

C. LE SECTEUR INDUSTRIEL

Dans ce secteur les entreprises consommant plus de 300 TEP/an et ceux qui utilisent des chaudières de grande puissance sont soumis à l'arrêté de 1977 (Il en est de même pour les grosses chaudières de l'habitat et du tertiaire). La visite réglementaire triennale est effectuée sous la responsabilité des DRIR* par des bureaux de contrôle agréés.

Ces visites conduisent à des prescriptions obligatoires en matière de sécurité et d'environnement. Elles ne conduisent qu'à des conseils en matière d'efficacité énergétique.

Indépendamment du contenu même des contrôles effectués (extension à la régulation des systèmes thermiques par exemple) on préconise les mesures suivantes :

- confier aux Directions Départementales de l'Equipement l'application de l'arrêté de 1977 dans le domaine habitat et tertiaire ;
- transmettre systématiquement aux représentants locaux des agences concernées (AFME, ANRED, AQA) les comptes rendus des visites effectuées sous la responsabilité des DRIR ou des DDE.

* DRIR : Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche.

Ces éléments permettront aux agences concernées de proposer aux industriels des solutions techniques et financières adaptées aux problèmes soulevés.

D. LE SECTEUR DES TRANSPORTS

Nous n'aborderons pas ici les problèmes de réglementation concernant les carburants et leur utilisation par les véhicules particuliers, les transports en commun et les transports de marchandises. Ils font l'objet de considérations actuellement discutées au niveau européen en particulier en ce qui concerne la pollution atmosphérique.

Par contre nous souhaiterions souligner l'importance pour la sécurité, le respect de l'environnement et la maîtrise des consommations d'énergie, du respect des limitations de vitesse sur route (90 kmh) et sur autoroute (130 kmh) dont le non respect a une influence considérable en termes de consommation et de pollution.

III₂ - DES PROPOSITIONS FISCALES :

PRENDRE EN COMPTE LA MAITRISE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA FISCALITE.

A. FISCALITE ET GRAND PUBLIC.

A₁. REDUCTIONS D'IMPOT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES.

De 1972 à 1986, les lois de finances successives prévoyaient une réduction spécifique d'impôt "travaux d'économies d'énergie, ou économies de chauffage dans l'habitat". Ainsi, chaque année, les contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) se voyaient rappeler l'intérêt des pouvoirs publics pour la maîtrise de l'énergie, intérêt concrétisé par une "perte fiscale" de l'ordre de 1,1 milliards de Francs par an au cours des dernières années d'application^{*}. L'effet incitatif s'est donc

* Cette perte a été compensée chaque année par des recettes de TVA du même ordre.

révélé important puisque l'investissement annuel du secteur se chiffrait à des valeurs de l'ordre de six milliards de francs. La suppression brutale de cette incitation fiscale sous le gouvernement Chirac a été cependant assortie d'un engagement des producteurs d'énergie (en particulier EDF et GDF), auprès du gouvernement de l'époque, d'accorder des subventions directement aux particuliers pour certains investissements de maîtrise de l'énergie. L'efficacité de cette mesure de débudgétisation et de transfert aux producteurs d'énergie s'est révélée très marginale* puisque les aides recensées n'atteignent pas 100 millions de francs en 1988.

Un tel désengagement de l'Etat, consécutif au contre-choc pétrolier, a eu un rôle très démobilisateur et des conséquences sensibles sur les chiffres d'affaires des équipementiers. C'est ainsi que :

- . le marché des appareils consommant du bois a chuté de 1,93 milliards de francs en 1985 à 1,6 milliards de francs en 1988* ;
- . celui des isolants (d'origine minérale) a chuté de 21% depuis 1986 (5,4% en 1987, 15% en 1988) ;
- . celui des chaudières au sol de 8% en 1988 et de 25% pour les 3 premiers mois de 1989**.

Même si l'on doit se garder d'imputer cette démobilisation à la seule suppression des incitations fiscales, il n'en demeure pas moins que la situation demeure préoccupante.

S'il nous semble difficile, dans le contexte budgétaire actuel, de proposer de remettre en place à l'identique le système de réductions d'impôts qui prévalait avant 1986, il nous paraît indispensable de faire apparaître clairement les préoccupations de maîtrise de l'énergie et de l'environnement des pouvoirs publics à l'occasion de la déclaration annuelle de revenus des ménages.

* Cette mesure n'a pas fait l'objet d'une communication soutenue. D'autre part, elle a généré parfois quelques effets pervers dans la mesure où les subventions des producteurs n'ont pas toujours été liées à des normes bien définies de travaux de maîtrise de l'énergie.

** Source GIFAM

*** Source AIMCC

Pour y parvenir, à des coûts moins élevés, nous proposons de PROROGER la procédure de réduction d'impôt sur les "DEPENSES DE GROSSES REPARATIONS DE LA RESIDENCE PRINCIPALE" en insistant dans ce cadre sur les "TRAVAUX DE REHABILITATION THERMIQUE" qui n'apparaissaient pas clairement dans le texte "notice pour remplir votre déclaration de revenus" éditée par le Ministère de l'Economie et des Finances *.

On propose une nouvelle rédaction de ce chapitre qui attire l'attention sur les notions de maîtrise de l'énergie et de l'environnement :

DEPENSES DE REHABILITATION LOURDES DE LA RESIDENCE PRINCIPALE : GROS OEUVRE, MAITRISE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT.

"Vous avez droit à une réduction pour les grosses dépenses de réhabilitation du gros oeuvre ou des équipements essentiels de votre résidence principale si elle est achevée depuis plus de 15 ans. Parmi ces dépenses seront admises les dépenses de réhabilitation thermique (isolation thermique intérieure et extérieure des locaux, installation de chaudières performantes** et de régulations de chauffage en remplacement de chaudières usagées...) qui conduisent à des économies d'énergie et par conséquent contribuent au respect de l'environnement".

* Dépenses de grosses réparations de la résidence principale.
Vous avez droit à une réduction pour les grosses réparations de votre résidence principale si elle est achevée depuis plus de 15 ans. Il s'agit des dépenses de remise en état des éléments du gros oeuvre ou des équipements essentiels pour maintenir l'immeuble en état d'être utilisé conformément à sa destination (ex. : remplacement d'une chaudière de chauffage centrale) ; les dépenses d'entretien, d'amélioration, de reconstruction, d'agrandissement de la construction ne sont pas admises.
Dépenses de grosses Réparations. 25% des dépenses (y compris dépenses non imputées en 1987 et faisant l'objet d'un report), celles-ci étant limitées à la moitié d'un plafond de 16000F pour un couple marié, 8000F dans les autres cas, + 2000F par personnes à charge ou 2500F pour le 2e enfant et + 3000F pour le 3e, sans que l'ensemble des dépenses effectuées du 1.1.1985 au 31.12.1989 ne puisse excéder ce plafond.

** On considérera comme performants les appareils répondant aux spécifications du niveau 2 de référence de la réglementation thermique de l'habitat neuf à l'exception des appareils électriques pour lesquels le niveau 3 sera exigé (J.O. du 8 Avril 1988).

Nous insistons sur l'importance d'une telle mesure qui, sans remettre en cause ni l'esprit ni la disposition de la loi et sans engager de dépenses budgétaires en 1990^{*}, aura un effet certain de signal positif vis à vis des contribuables et montrera concrètement l'intérêt que portent les pouvoirs publics à la maîtrise de l'énergie et au respect de l'environnement.

A₂. UNE TAXE SPECIFIQUE POUR LES VEHICULES PARTICULIERS FONCTIONNANT AU GAZOLE.

Nous avons eu l'occasion de souligner le déséquilibre croissant et spécifiquement français entre parc automobile à essence et parc diesel en faveur de ce dernier et on a souligné ses effets pervers (problèmes spécifiques de pollution, déséquilibre à terme du raffinage).

Pour corriger ce déséquilibre sans pénaliser les professionnels de la route (transporteurs, taxis, VRP, ...), on propose de créer pour les véhicules diesel (hors véhicules de servitude) une taxe spéciale compensant en partie l'avantage indu dont les usagers privés bénéficient aujourd'hui dans la mesure où le surcoût des voitures diesel par rapport aux voitures à essence diminue constamment ou s'annule même dans certains cas. On propose d'affecter le produit de cette taxe qui pourrait être progressivement établie^{**}, à la mise au point de systèmes diesel plus économes en énergie (moteurs deux temps par exemple) et à la solution des problèmes posés par les émissions polluantes (particules cancérigènes).

A₃. LA DIMINUTION DU TAUX DE TVA DE 18,6% A 5,5% SUR TROIS CATEGORIES DE PRODUITS EXEMPLAIRES DE MAITRISE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT : énergies renouvelables, véhicules électriques, éclairage très basse consommation.

On propose une baisse significative et sélective de la TVA sur un très petit nombre de matériels grand public qui peuvent contribuer de manière exemplaire à la maîtrise de l'énergie et à la protection de l'environnement.

* Les effets d'une telle mesure sont décalés d'un an en terme de dépenses de l'Etat. Par contre les recettes de TVA sont disponibles dès 1990.

** Des mesures transitoires devront être définies qui respectent l'égalité des citoyens devant la loi.

Les critères de choix de ces matériels sont les suivants :

- . le caractère usuel du service rendu ;
- . l'efficacité énergétique incontestable du matériel à service rendu donné ;
- . la contribution de l'usage de ce matériel à la protection de l'environnement ;
- . la recherche d'un traitement plus égalitaire de l'utilisateur vis à vis des différentes sources d'énergie ;
- . la promotion industrielle de produits français et européens de qualité sur le marché mondial.

On propose de retenir sur ces bases trois types de matériels :

- . Les matériels performants* de production d'énergie utilisant les ENERGIES RENOUVELABLES.

Dans ce cas, la baisse de TVA harmonisera la situation avec le gaz, l'électricité et les réseaux de chaleur dont l'utilisateur a vu l'abonnement bénéficier du même abattement.

On propose la liste de matériels suivante qui pourrait être élaborée par l'administration après concertation avec les professionnels :

- . Capteurs solaires
- . Chauffe eau solaires
- . Systèmes photovoltaïques
- . Chaudières et poêles à bois
- . Cuves de méthanisation de biomasse
- . Eoliennes (pompage agricole et usages domestiques)
- . Turbines hydrauliques de faible puissance (<20kw).

- . Les ampoules électriques très basse consommation dites "fluocompact" (consommation inférieure à 0,025 Watt par lumen) qui sont susceptibles d'économiser de façon très significative de l'électricité d'heures de pointe. Ces ampoules sont de 3 à 4 fois plus efficaces que les lampes à incandescence classiques.**

* Niveau 2 de référence de la réglementation thermique de l'habitat neuf (J.O. 8 Avril 1988)

** La pointe journalière engendrée en hiver par la consommation domestique hors chauffage peut atteindre 6GW (entre 18 et 21 Heures).

. Les voitures électriques à batteries rechargeables.

Ce type de voiture utilise de l'électricité de nuit (heures creuses), ne provoque aucune pollution (bruit et émissions atmosphériques) et présente un excellent rendement énergétique.

Ces trois mesures spécifiques sont de nature à relancer les marchés stagnants ou en perte de vitesse des chaudières à bois et des chauffe eau solaires, à soutenir le développement des marchés encore confidentiels de la voiture électrique et des lampes basse consommation.

Compte tenu des marchés actuels de ces produits et des perspectives d'extension engendrées par une telle mesure, on peut estimer le coût annuel maximum, en année courante, d'une telle disposition à une centaine de millions de francs. Elle aurait coûté 45MF sur l'exercice 1988*.

Une telle décision ne manquerait pas d'avoir une répercussion importante auprès du grand public, qui y verrait un signal concret de l'intérêt que portent les pouvoirs publics au respect de l'environnement et aux énergies renouvelables. Bien plus elle marquerait sur la scène internationale, la volonté de la France de participer activement à la défense de l'environnement ; les industriels français s'en trouveraient renforcés sur les marchés extérieurs. L'extension, dans le cadre européen, d'une telle mesure à l'initiative de la France est particulièrement souhaitable.

*

<u>Hypothèses retenues</u>	<u>1988</u>	<u>Année pleine d'application de la mesure proposée</u>
. Marché des chaudières à bois des poêles à bois	200 MF	300 MF (croissance 50%)
. Marché des lampes basse consommation (lampe à incandescence 840MF pour 240 millions de lampes)	40 MF	120 MF (15% du marché des lampes à incandescence)
. Marché solaire + éolien, y compris DOM-TOM (capteurs, photovoltaïque...)	100 MF	200 MF
. Voitures électriques 50 Voitures/an	5 MF	100 MF (1000 Voitures/an)
TOTAL MARCHE.....	345 MF	720 MF
perte sur TVA (18,6 - 5,5) = 13,1 %	45 MF	95 MF

B. L'HARMONISATION DE LA TAXE A L'IMPORTATION DES PRODUITS PETROLIERS

Comme nous l'avons indiqué plus haut, il existe actuellement un différentiel élevé de taxe à la tep entre le gaz à usage industriel et le fioul lourd. Le gaz est taxé à 0,56c/kWh soit 65F la tep, pour les gros consommateurs de gaz, contre 120F la tep pour le fioul lourd. L'harmonisation des deux taux à une valeur intermédiaire (80 francs par exemple) aurait l'avantage, sans mettre les industriels français dans une position difficile par rapport à leurs collègues européens, de maintenir l'incitation à l'économie de fioul lourd mais d'éviter des transferts systématiques du fioul lourd vers le gaz qui ne se justifient pas dans la mesure où le fioul lourd devient de plus en plus un produit fatal des raffineries françaises.

C. LA CREATION D'UNE TAXE SUR LES DECHETS POUR ALIMENTER UN FONDS DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA VALORISATION DES DECHETS.

Cette mesure se fonde sur une analogie avec le système de financement de dépollution de l'eau (système pollueur payeur) : une taxe est prélevée par les Agences de bassin auprès des utilisateurs d'eau, soit parce qu'ils la polluent, soit parce qu'ils en prélèvent.

On propose un système du même type pour les déchets industriels, agricoles ou ménagers, en prélevant une taxe dont l'assiette serait la production de déchets tandis que le taux serait modulé selon le degré de toxicité et le risque d'atteinte à l'environnement du produit.

Cette taxe alimenterait un fonds d'aide à l'investissement des moyens nécessaires aux investissements de dépollution, de valorisation des déchets et d'implantation de procédés propres. Il est souhaitable que ce fonds soit régionalisé et cogéré par les échelons locaux des agences concernées et les régions.

On propose le barème suivant :

- ordures ménagères : trois francs par tonne*
- déchets industriels et agricoles : de un à dix francs la tonne selon le degré de toxicité (un franc la tonne pour les déchets courants, cinq francs la tonne pour les déchets spéciaux, dix francs la tonne pour les déchets toxiques).

Le produit d'une telle taxe unique permettrait de répondre aux divers besoins de gestion des déchets au moyen de crédits spécifiques.

En particulier, la taxe sur les ordures ménagères (100 à 150 MF/an) permettrait de contribuer au financement des systèmes de dépollution des usines de traitement des ordures ménagères des collectivités locales, actuellement fortement pénalisées dans leur volonté de préserver l'environnement.

III₃ - DES PROPOSITIONS FINANCIERES

Rappelons d'abord la nécessité, à notre sens, de rehausser les dotations budgétaires des agences concernées (AFME, ANRED) dans les domaines de la recherche et du développement (+ 100 millions de francs) et de l'action vis à vis des collectivités locales (+ 100 millions de francs).

A. RESSOURCES NOUVELLES

Elles se composent tout d'abord du produit des nouvelles taxes proposées :

- . la taxe sur les voitures diesel ;
- . l'harmonisation de la TIPP ;
- . la taxe sur les déchets et les ordures ménagères.

* Le coût de ramassage moyen des ordures ménagères est de l'ordre de 300F/tonne.

Nous proposons de plus la création d'un "FONDS POUR L'INFORMATION ET LA FORMATION EN MATIERE DE MAITRISE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT", alimenté par une contribution des producteurs d'énergie proportionnelle à leur budget de publicité et géré par les Agences concernées de l'Etat.

B. PROCEDURES D'INCITATION

Dans le contexte budgétaire et économique actuel, les aides à l'investissement du type Fonds Spécial Grands Travaux n'ont plus de justification évidente vis à vis de l'ensemble des secteurs économiques. En particulier, dans le domaine industriel, la bonne santé des entreprises françaises permet d'imaginer la relance indispensable des investissements sans une intervention massive de crédits publics.

On propose donc dans ces conditions d'adapter les mesures d'incitation aux caractéristiques sectorielles de l'activité économique et, en particulier, de :

B₁. CREER UN FONDS D'INCITATION ET DE GARANTIE, A L'USAGE DES OPERATEURS QUI INVESTISSENT DANS LA MAITRISE DE L'ENERGIE.

Au cours des dernières années sont apparus de nouveaux concepts de financement des travaux de maîtrise de l'énergie, crédit bail, tiers financement, plus récemment service complet avec garantie de résultat. L'opérateur s'engage à réaliser des travaux chez son client, à les financer ou à trouver le financement et à en garantir les résultats financiers vis à vis de ce même client.

Dans le cas du tiers financement, la garantie du client devient totale puisque la rémunération de l'opérateur ne s'effectue que sur les économies réalisées grâce à l'investissement.

Ce faisant, l'opérateur des travaux prend trois types de risques très différents :

- un risque technique quant aux solutions qu'il propose. Ce type de risque est susceptible d'une assurance au sens classique du terme;

- un risque sur la pérennité du client chez lequel il investit, également passible d'une assurance ;
- un risque sur l'évolution du prix de l'énergie : toute la rentabilité de l'investissement d'économie ou de substitution d'énergie repose en effet sur une comparaison, à un instant donné, du montant de l'investissement et des économies financières futures, en fonction des cours des énergies économisées ou substituées.

Le rapprochement de ces deux données définit le temps de retour de l'investissement de maîtrise de l'énergie. L'opérateur ne peut en aucun cas se prémunir par une assurance vis à vis des fluctuations des prix des énergies puisqu'il n'y a pas, pour l'assureur éventuel, mutualisation mais cumul des risques. Cet effet est d'autant plus pervers que la réussite statistique de nombreuses opérations conduit à une diminution de la demande globale d'énergie et par conséquent contribue à faire baisser les prix des énergies. Cette chute des cours pénalise alors l'opérateur dont l'investissement présente un temps de retour dégradé.

On aboutit donc à une situation paradoxale où l'opérateur qui contribue par son action à améliorer le bilan énergétique national et à retarder l'éventualité d'une hausse des prix des énergies importées, risque d'être pénalisé par sa propre action.

Il n'apparaît pas déraisonnable, dans une telle circonstance, de demander aux pouvoirs publics de prendre, aux côtés de l'opérateur, une partie du risque encouru, puisque la réalisation du risque implique une amélioration de la situation d'ensemble de l'économie nationale.

Le système proposé repose sur la notion de partage entre la collectivité nationale et l'opérateur du risque lié aux fluctuations en francs, des prix des énergies importées. Ce système de garantie a pour fonction essentielle de lisser, pour l'opérateur, les aléas engendrés par des fluctuations erratiques des prix du pétrole. Il s'agit d'une mutualisation du risque dans le temps et non plus sur le foisonnement des opérations à un instant donné.

On propose un mécanisme de garantie dont le fonctionnement général est le suivant :

L'Etat, à travers un établissement financier, prête à un opérateur de maîtrise de l'énergie la moitié au maximum du montant des travaux envisagés. Le remboursement de ce prêt par l'opérateur à l'établissement financier est effectué sur la base d'un montant global égal au capital initial augmenté des intérêts encourus au cours d'une durée égale au temps de retour de l'investissement. Quant aux modalités de remboursement, on propose qu'elles soient indexées sur les prix du pétrole (en francs) :

- si le prix du pétrole ne varie pas au cours de la période, le montant annuel du remboursement est constant tout au long de la durée du prêt, durée égale au temps de retour brut de l'investissement ;
- si le prix du pétrole augmente, le montant annuel du remboursement s'accélère proportionnellement (au besoin avec un plafond à déterminer pour maintenir un degré d'incitation suffisant) ;
- si le prix du pétrole diminue le montant annuel du remboursement diminue.

Dans tous les cas le capital et les intérêts dûs pendant une période égale au temps de retour prévu initialement sont remboursés. L'Etat, à travers l'établissement financier public, prend le risque (pour la moitié du montant des travaux) de ne pas toucher l'intérêt de la somme prêtée à l'opérateur, au delà de la période correspondant au temps de retour initialement prévu. Par contre en cas d'augmentation des prix du pétrole il bénéficie en fait grâce au remboursement plus rapide d'un intérêt réel plus élevé que prévu*. Il est bien évident que ce type de procédure devrait pouvoir faire l'objet, de la part de la France, de propositions d'élargissement à l'ensemble de la CEE sous forme d'un Fonds européen de garantie et d'incitation à la maîtrise de l'énergie et de l'environnement.

B₂. METTRE EN PLACE LE FONDS DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA VALORISATION DES DECHETS, alimenté par la taxe sur les déchets, pour inciter au traitement et à la valorisation des déchets (ordures ménagères, déchets industriels) sous forme d'attribution d'aides et d'avances remboursables à l'investissement.

* On trouvera en annexe n° 5 une simulation des résultats pour plusieurs scénarios de prix du pétrole.

**B₃. ENCOURAGER L'ELABORATION DE CONVENTIONS PLURIANNUELLES
AVEC LES REGIONS.**

Nous avons eu l'occasion à plusieurs reprises de souligner l'importance de l'action partenariale de terrain dans le domaine de la maîtrise de l'énergie et de l'environnement. La réussite des contrats de plan Etat-Régions dans ce domaine, établis sous forme paritaire et cogérés par les exécutifs régionaux et les délégations régionales de l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie montre la voie. Pour relancer ce type de démarche que ni la volonté de l'AFME ni les budgets qui lui ont été alloués depuis 1986 n'ont permis de maintenir*, il est à notre sens indispensable d'agir dans trois directions :

- engager les partenaires (l'Etat et les Régions) sur des bases de conventions pluriannuelles (par exemple 5 ans) indispensables pour assurer la continuité dans l'action et la mobilisation des hommes ;
- redonner une dimension significative aux dotations budgétaires affectées à cet objectif dès 1990 (200 MF/an) ;
- affecter une part importante de la taxe "pollueur payeur" au niveau régional pour permettre, en particulier, le financement des investissements locaux de valorisation des déchets et de dépollution.

**B₄. INFORMER LE GRAND PUBLIC DES NOUVELLES DISPOSITIONS
FISCALES DE MAITRISE DE L'ENERGIE. FORMER LES
PROFESSIONNELS.**

On rappelle ici le caractère fortement incitatif, en particulier pour les ménages, des mesures proposées :

- réduction de la TVA sur trois produits exemplaires ;
- réduction d'impôt sur les travaux de réhabilitation lourds de la résidence principale.

* La part du budget de l'AFME consacrée aux fonds régionaux de maîtrise de l'énergie est passé de 101 MF en 88 à 68 MF en 89 soit une chute de 33 %.

Encore faut-il que le grand public ait un accès complet à l'information et que les professionnels soit formés à l'installation et à l'entretien des produits performants. C'est l'enjeu du "fonds pour l'information et la formation" alimenté par la contribution des producteurs d'énergie proportionnellement à leur budget de publicité.

B₅. RENOUELER ET DIVERSIFIER LES METHODES D'INCITATION A LA RECHERCHE ET AU DEVELOPPEMENT ET A LA DEMONSTRATION

1. Rétablir des dotations budgétaires significatives et surtout en assurer la pérennité sur la moyenne période (300 MF par an pendant 5 ans).
2. En affecter de l'ordre de 20 à 25 % à des secteurs actuellement totalement délaissés : énergies locales, traitement et valorisation des déchets.

Tenu compte de la structure des entreprises concernées, il peut se révéler judicieux pour l'Etat de financer les recherches et le développement à des taux très élevés (75 à 90 %) sur des programmes précis avec des objectifs et des délais parfaitement définis et contrôlés.

3. Engager des programmes nouveaux dans les domaines suivants :
 - a) cogénération, turbines à gaz,
 - b) stockage de l'électricité et véhicules électriques, stockage du froid,
 - c) procédés industriels propres et économes en énergie,
 - d) carburants de substitution,
 - e) appareils domestiques grand public économes en électricité.
4. Dégager les moyens humains et financiers d'une politique de culture technique des PME et PMI* fondée sur la mobilisation des compétences locales, en particulier au niveau de la région. C'est à notre sens une condition indispensable de la dynamisation du tissu industriel et agricole, de la valorisation des ressources locales, du maintien et du développement de l'emploi. Les grandes entreprises publiques, les

* Actuellement les crédits de Recherche de l'AFME qui vont directement à des petites et moyennes entreprises représentent moins de 15 % du total.

centres techniques et les Agences de l'Etat ont une responsabilité particulière dans cette diffusion intersectorielle des techniques performantes et de la culture technique dans le tissu industriel local.

5. Pratiquer une politique de soutien à la formation complémentaire des techniciens supérieurs par la recherche (bourses d'un an prise en charge conjointement par l'Etat, la région et les entreprises).

IV₄ DES MESURES SECTORIELLES SPECIFIQUES

Au delà des mesures envisagées dans les paragraphes précédents nous souhaitons insister sur trois aspects particuliers :

- le développement des réseaux de chaleur ;
- le développement de l'utilisation du bois énergie en zone rurale
- la politique énergétique dans les DOM et les TOM.

A. LES RESEAUX DE CHALEUR

Les études les plus récentes réalisées sur les coûts des différents modes de chauffage ont montré l'intérêt des réseaux de chaleur dont les coûts globaux pour l'utilisateur se situent dans le bas de la fourchette. Intéressants pour l'utilisateur, ces réseaux sont également utiles à la collectivité dans la mesure où ils sont capables d'utiliser, comme source d'énergie, des énergies fatales (rejets, déchets) ou locales (géothermie, charbon national, etc...). Enfin, ils participent, de manière souvent décisive, à l'amélioration de l'environnement. Il apparaît donc comme particulièrement important d'encourager leur développement en synergie avec les préoccupations des collectivités locales en matière d'environnement.

Indépendamment des mesures précédemment décrites et qui sont de nature à encourager le développement des réseaux de chaleur (taxe sur les ordures ménagères, fonds de garantie et d'incitation à la maîtrise de l'énergie et de l'environnement) nous proposons les mesures suivantes qui concernent les usines de traitement d'ordures ménagères avec fourniture de chaleur ou de gaz :

1. distinguer deux parties dans l'investissement, la partie "destruction" des ordures ménagères soumise à TVA mais récupérable par le fonds de compensation de la TVA et la partie "production d'énergie", productive de recettes taxables, dont la TVA est récupérée selon les règles ordinaires. En effet, actuellement, les collectivités qui valorisent les rejets thermiques de leurs usines d'incinération sont pénalisées par le système de taxation.
2. par analogie avec l'ensemble des autres services municipaux, fixer à 5,5% le taux de TVA applicable au traitement des ordures ménagères.

Indépendamment de ces mesures techniques et financières de nombreux partenaires ont souligné l'importance de l'établissement d'un droit de regard des collectivités locales sur la coordination des réseaux énergétiques pour éviter des coucurrences coûteuses.

B. LE DEVELOPPEMENT DE L'UTILISATION DU BOIS ENERGIE EN ZONE RURALE.

L'entretien des forêts, le débroussaillage dans les régions à hauts risques d'incendies, l'élimination des petits bois d'éclaircie devraient être favorisés par la promotion des nouveaux systèmes de chaufferies à bois et déchets qui apparaissent sur le marché.

En devenant producteurs non plus seulement de combustibles, mais de chaleur pour les hôpitaux ruraux, pour les petits collectifs, les maisons de retraite, etc, les ruraux, dont l'occupation est souvent saisonnière, pourraient trouver un complément d'activité, dans le prolongement de la loi de 1985 sur la pluriactivité rurale.

Pour y parvenir on propose :

- . de rendre éligible au FRILE (Fonds Régionalisé pour les Initiatives Locales et l'Emploi), les études de faisabilité de telles installations ;
- . de faire prendre en charge à l'échelon local par les Agences (AFME, ANRED) la démonstration et la promotion des matériels comme l'assistance technique aux exploitants.

C. LA POLITIQUE ENERGETIQUE DANS LES DOM ET LES TOM.

On voudrait insister ici sur l'importance pour les départements et territoires d'outre-mer d'une politique hardie pérenne et concertée de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies locales.

Les problèmes énergétiques s'y posent dans un contexte très différent de celui de la métropole. Dans les DOM où EDF restera longtemps déficitaire et les TOM où les réseaux sont très peu développés, collectivités territoriales, producteurs distributeurs d'énergie, usagers enfin, ont un intérêt objectivement convergent à la mise en place d'un système énergétique global adapté à leur situation particulière. De plus les DOM et les TOM doivent être considérés comme des vitrines irremplaçables des technologies françaises à l'usage des pays voisins (zone caraïbe et pacifique), en particulier pour l'utilisation des énergies renouvelables (solaire, biomasse, géothermie) et des systèmes ruraux d'électrification hors réseau. C'est donc pour la France un élément clé de la coopération Nord Sud, un lieu privilégié de mise au point et de transfert de technologies vers les pays les moins avancés.

Pour renforcer le dispositif actuel on propose :

- . d'appliquer des détaxations sur l'octroi de mer analogues à celles proposées sur la TVA en métropole (énergies renouvelables, éclairage basse consommation) et d'élargir cette mesure à d'autres appareils électriques économisant de l'électricité de pointe (climatiseurs performants, télévisions basse consommation...)
- . de définir et engager, en concertation avec les conseils régionaux, les agences concernées et les producteurs d'énergie, un plan de développement énergétique à moyen terme (5 ans) fondé sur l'analyse globale des situations locales et tenant compte de l'aspect démonstratif des réalisations engagées pour les pays en développement voisins ;
- . De favoriser la création d'entreprises locales de produits et de services énergétiques adaptés aux conditions locales tournées vers le marché intérieur mais aussi vers les marchés des pays voisins.

V - DES PROPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

Le tour d'horizon réalisé à l'occasion de cette mission, l'évolution de la situation énergétique mondiale et la prise de conscience croissante de la nécessaire protection de l'environnement à l'échelle locale comme à l'échelle planétaire nous conduisent à proposer, pour traduire dans les faits les priorités recensées, une évolution des structures chargées de mettre en oeuvre cette nouvelle politique caractérisée par la nécessité :

- . de traiter en profonde symbiose l'ensemble des questions liées à la maîtrise de l'énergie et à la maîtrise de l'environnement.
- . d'aborder ce problème à la fois sous l'angle du développement et de l'animation locale et d'une politique européenne et planétaire.

L'affirmation de la priorité qu'accorde le gouvernement à ces deux facettes d'une même politique justifie à nos yeux deux initiatives complémentaires :

A. LA CREATION, AUPRES DU PREMIER MINISTRE, D'UNE MISSION INTERMINISTERIELLE SUR LA MAITRISE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT,

Les interdépendances nombreuses entre maîtrise de l'énergie et maîtrise de l'environnement doivent trouver une traduction dans l'organisation du dispositif central.

Il nous paraît urgent que soient rapprochés, et incités à travailler ensemble, sous une même impulsion, des représentants des Ministères de l'Industrie, de l'Environnement, de l'Equipement et des Transports, de la Recherche et de l'Education Nationale et des experts recrutés hors des services de l'administration, pour former une mission interministérielle chargée :

"d'élaborer, de proposer aux pouvoirs publics et d'impulser une politique de maîtrise de l'énergie et de l'environnement".

Rattachée directement au Premier Ministre, cette mission "légère" pourrait prendre toute initiative pour que la maîtrise de l'énergie et de l'environnement apparaisse bien comme prioritaire dans toutes les décisions

ministérielles : dotations budgétaires, nouvelles réglementations, négociations internationales, coopération avec les pays en développement. En particulier, elle pourrait impulser la négociation des contrats pluriannuels avec les principaux partenaires publics (agences spécialisées de l'Etat, Conseils Régionaux) et animer la concertation avec les principaux acteurs économiques (producteurs d'énergie, constructeurs, professionnels) et les partenaires associatifs et sociaux.

B. LE RENFORCEMENT ET LA COORDINATION DES DIFFERENTS PARTENAIRES CONCERNES AU NIVEAU DES REGIONS.

Il s'agit là d'abord de renforcer en moyens humains les échelons décentralisés des agences (AFME, ANRED, AQA) qui ont subi des pertes importantes depuis 1987 mais aussi de développer au maximum les synergies et les regroupements avec les partenaires privilégiés que sont les exécutifs régionaux.

A ce propos, plutôt que de tenter de figer un schéma unique d'organisation au niveau régional, nous proposons d'encourager des expériences de regroupement ou de fusion en fonction des motivations des partenaires ; par exemple :

- . retrait des délégations de l'AFME et de l'ANRED au profit d'une Agence Régionale, sous la responsabilité de la région ;
- . fusion au sein d'un organisme unique, cogéré par les différents partenaires publics, des compétences existantes (agences, services techniques des Régions) dans une optique de partenariat avec l'Etat.

Plusieurs régions, et en particulier Rhône-Alpes et Nord-Pas de Calais, se sont exprimées dans ce sens.

Une telle diversité institutionnelle reflèterait l'inégale implication des régions vis à vis de cette problématique. Elle assurerait la véritable expérimentation qu'a prohibé, jusqu'à présent, une centralisation jugée de plus en plus pesante par les acteurs locaux.

Ces expériences pourraient être impulsées et évaluées par la Mission Interministérielle de Maîtrise de l'Energie et de l'Environnement et donner

lieu à des conventions pluriannuelles Etat-Région. Ces conventions définiraient à la fois les moyens financiers et les moyens humains mis à disposition par chacun des partenaires pour la réalisation d'un programme élaboré en commun.

Un tel dispositif d'impulsion et de coordination gouvernemental au plus haut niveau et de recherche des synergies et des regroupements au niveau régional est de nature à renforcer considérablement l'efficacité des agences existantes, sans remettre en cause leur capacité technique et leur culture d'entreprise.

Elles pourront consacrer l'essentiel de leur action à l'animation des recherches indispensables, aux études technico économiques et prospectives, à la communication et à l'information. Elles joueront un rôle essentiel de pôle de référence technique et économique, non seulement auprès des entités régionales, mais aussi auprès des instances internationales, en particulier la Communauté Européenne.

C'est cette double avancée, aussi bien dans l'approfondissement de la décentralisation et du rôle de service public de l'Etat, que dans l'affirmation explicite au plus haut niveau gouvernemental de sa volonté de prendre en main ces problèmes fondamentaux pour l'avenir de la France et du monde, que nous proposons de concrétiser dès aujourd'hui par ces aménagements institutionnels.