

Le débat national sur les énergies

Dans sa déclaration de politique générale, prononcée le 3 juillet 2002, le Premier ministre, Monsieur Jean-Pierre Raffarin, a annoncé : « Dans le domaine de l'énergie, un grand débat public sera ouvert et suivi d'un projet de loi d'orientation qui consacrera un rôle accru pour les énergies renouvelables, mais aussi une place reconnue pour l'énergie nucléaire ». Madame Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'Industrie, a été chargée de la mise en œuvre de ce débat qui s'est tenu au cours du premier semestre de 2003. Le dépôt du projet de loi d'orientation devrait intervenir à la fin de l'année.

**par Jacques Leloup,
Chef de la cellule Internet
et publications de synthèse
à la Direction générale de l'énergie
et des matières premières,
membre de l'équipe projet
du débat national sur les énergies**

Les responsables de la politique énergétique française sont parfois accusés de cultiver le secret. Aucun grand choix stratégique, celui du nucléaire singulièrement, n'aurait été, dit-on, précédé par une phase

d'explication et d'écoute, qui devrait caractériser le fonctionnement d'une démocratie digne de ce nom. Laissons aux historiens de la politique énergétique le soin d'apprécier cette question et prenons acte aujourd'hui de la volonté du gouvernement actuel de ne pas encourir un tel reproche. Le « Débat national sur les énergies », qui vient de se dérouler, concrétise ce souci d'organiser une large discussion dans le pays afin de susciter en retour l'expression des attentes de nos concitoyens, puis de concevoir des choix énergétiques aussi consensuels que possible pour les prochaines années, voire les prochaines décennies. Mais avant de lancer le débat, un état des lieux était nécessaire pour caractériser l'opinion française du moment sur les questions énergétiques. Ensuite, il a fallu organiser le débat, en prenant toutes les précautions nécessaires pour garantir son objectivité et l'accès de tout un chacun à l'information comme à la parole. Puis, le débat s'est déroulé, de mars à juin 2003, sous diverses formes. Enfin, l'heure est venue d'en tirer les principaux enseignements et de définir, à sa lumière, les possibles orientations de notre politique énergétique à moyen et long termes.

La préparation du débat

Une des premières initiatives prises pour la préparation du débat national sur les énergies a été la réalisation d'un sondage sur les Français et l'énergie, afin de mieux cerner les attentes de nos concitoyens et leur perception des problématiques énergétiques. Ce sondage a été réalisé en novembre 2002 par l'institut CSA Opinion, dans le cadre des baromètres de la communication gouvernementale réalisés régulièrement. Ce sondage a révélé qu'une majorité de Français (51 %) se déclarait intéressée par les questions concernant l'énergie, sujet sur lequel un plus grand nombre

d'entre eux (70 %) s'estimaient mal informés. On a pu constater que les Français se faisaient une idée assez juste de l'importance relative des différentes énergies dans le « bouquet » énergétique global. Pour l'électricité, par exemple, ils positionnaient assez bien, en volume et en coût, les différentes énergies primaires nécessaires à sa production, avec la prépondérance du nucléaire, la part assez importante de l'hydraulique, le rôle de complément joué par les énergies fossiles et le caractère encore marginal de l'éolien et du solaire. Enfin, ils percevaient la notion de dépendance extérieure en distinguant correctement les énergies nationales et les énergies importées.

Cependant, il est apparu qu'un certain nombre d'idées fausses persistaient dans l'esprit des sondés. Ils estimaient, par exemple, que l'augmentation de la consommation d'énergie était principalement imputable à l'industrie (45 %) plutôt qu'aux transports (23 %), à la consommation domestique (21 %) et aux services (3 %). Sensibles aux menaces pour l'environnement, particulièrement celles qui proviennent de l'industrie chimique (94 %), des transports routiers (90 %), de la production d'électricité nucléaire (76 %) et des énergies fossiles (74 %), ils attribuaient à tort aux centrales nucléaires une responsabilité dans le risque de changement climatique (58 %), mais les ondes électromagnétiques (46 %) et l'exploration spatiale (39 %) étaient également accusées... Parmi les objectifs de la politique énergétique de la France, étaient jugés très prioritaires ou prioritaires le respect de l'environnement (93 %), la sécurité d'approvisionnement (86 %) et la compétitivité des prix pour le bien des entreprises et des ménages (85 %). Enfin, une grande partie des Français (49 %) souhaitait un rééquilibrage de la production d'électricité entre le nucléaire et les énergies renouvelables, mais une

minorité seulement (21 %) se disait prête pour cela à voir le prix de l'électricité augmenter de plus de 5 %.

Ce sondage a donc montré que le débat devait être accompagné d'un gros effort d'information du grand public et que sa dimension pédagogique était essentielle. Immédiatement après ce sondage, la préparation du débat est entrée dans une phase active. Une « équipe projet » a été constituée fin 2002 à la DGEMP, sous la direction de Fabrice Dambrine, ingénieur général des mines, pour participer au quotidien à l'organisation de l'opération, en relation avec le cabinet de Madame Fontaine et la Direction de la communication. L'ensemble des compétences de la Direction générale devait naturellement être largement mobilisé.

Sur les modalités du débat, les principes suivants ont été retenus :

- l'organisation d'une série de rencontres à Paris et en région, largement ouvertes au grand public, chacune consacrée à une thématique importante de l'énergie ;
- la mise en place d'un site Internet spécifique permettant aux internautes d'accéder à un très large éventail d'informations sur l'énergie et leur offrant un espace interactif pour transmettre leurs contributions au débat ou discuter avec d'autres internautes ;
- la publication d'une « charte des initiatives partenaires », pour encourager toutes manifestations organisées parallèlement au programme officiel et de nature à enrichir l'information et la réflexion sur les problématiques énergétiques ;
- la réalisation de documents d'information nécessaires au débat, notamment à destination du grand public.

Pour garantir la pluralité et l'équilibre des points de vue exprimés, un « comité des sages » a été mis en place. Composé d'Edgar Morin, sociologue et philosophe, de Pierre Castillon, fondateur et ancien président de l'Académie des technologies, et de Mac Lesggy, journaliste scientifique, ce comité devait notamment superviser l'information officielle diffusée dans le cadre du débat. En outre, un « comité consultatif », composé notamment de parlementaires, du président et des vice-présidents de la Commission nationale

du débat public, de représentants d'entreprises et d'institutions du secteur de l'énergie, de responsables associatifs, d'experts et de scientifiques a été constitué et placé sous la présidence de Jean-Marc Jancovici, ingénieur-conseil spécialiste de l'énergie et du changement climatique. Ce comité devait contribuer, par ses avis, à préciser les conditions de réalisation du débat, notamment en ce qui concernait le déroulement et le contenu des rencontres

thématiques, ainsi que le choix des intervenants. Enfin, Jean Besson, député du Rhône, a été nommé parlementaire en mission pour accompagner l'organisation du débat et en être le relais auprès de l'ensemble des élus.

Le déroulement du débat

Le lancement officiel du débat national sur les énergies est intervenu le 8 janvier 2003 sous la forme d'une communication en Conseil des ministres présentée par Madame Nicole Fontaine. Simultanément, l'organisation mise en place pour la préparation du débat – comité des sages, comité consultatif et parlementaire en mission – était exposée, le calendrier des rencontres à Paris et en région était précisé, le site Internet du débat – www.debat-energie.gouv.fr – était ouvert et les premières initiatives partenaires étaient annoncées. La phase publique de l'opération pouvait commencer. La

place manque ici pour rendre compte en détail de la richesse et de la variété des contributions qui ont été apportées au débat, que ce soit dans le cadre des rencontres officielles, des forums ou des *chats* sur Internet ou encore des initiatives partenaires. Celles-ci seront fidèlement conservées pendant quelques mois encore sur le site Internet.

Sept rencontres ont été organisées à Paris, Strasbourg, Nice, Bordeaux et Rennes (voir l'encadré ci-contre) et ont

Une des premières initiatives prises pour la préparation du débat a été la réalisation d'un sondage sur les Français et l'énergie

accueilli au total près de 2 300 personnes. La crédibilité du débat a largement été

assurée par la participation de 130 intervenants de grande qualité, venus de tous horizons et de toutes sensibilités : scientifiques, médecins, élus, experts, représentants du monde associatif et de l'entreprise, intervenants étrangers et d'institutions européennes et internationales.

Si l'expérience a confirmé qu'il était difficile d'obtenir une forte participation du grand public lors des rencontres régionales, cela a été très largement compensé par la fréquentation du site Internet par plus de 160 000 visiteurs. Plus de 2200 contributions ont été reçues sur les forums, plus de 600 consultations en direct des vidéos ont été recensées, 200 questions ont été posées par les internautes avant les rencontres régionales. De plus, une trentaine de contributions spontanées ont été proposées aussi bien par des organismes ou syndicats professionnels que des associations, des organismes

Les rencontres du débat national sur les énergies

- Paris, le 18 mars 2003

Quels nouveaux défis pour la politique énergétique ?

- Strasbourg, le 3 avril

Energie et vie quotidienne, comment consommer mieux ?

- Nice, le 15 avril

Energie, entreprises et transports : comment concilier compétitivité et responsabilité ?

- Bordeaux, le 24 avril

Charbon, gaz, pétrole : atouts et faiblesses, jusqu'à quand ?

- Rennes, le 5 mai

Energies renouvelables, alternative ou complément ?

- Rennes, le 6 mai

Energie nucléaire, énergie d'avenir ou fausse solution ?

- Paris, le 24 mai

Vers une politique énergétique durable.

publics ou même des particuliers pour être mises en ligne sur le site Internet du débat.

Une brochure de 16 pages, intitulée « Energies, comprendre pour choisir » a été spécialement conçue pour le grand public afin de servir de documentation de référence. Elle a été diffusée à 3 millions d'exemplaires, grâce à des partenariats avec la presse, les agences EDF, les stations services, l'ADEME, les DRIRE, et dans le métro parisien.

Les initiatives partenaires ont été proposées dans toute la France par des associations, des entreprises, des fédérations professionnelles, des syndicats, des écoles ou des universités ou d'autres institutions publiques ou privées. 231 événements, dont 41 expositions, 97 réunions publiques, 80 visites de sites, 4 sites Internet, 9 publications, ont ainsi été agréés pour leur qualité pluraliste et pédagogique et ont concerné une grande variété de thèmes liés à l'énergie.

Les principaux enseignements du débat national sur les énergies

Le débat national sur les énergies a d'abord permis de faire émerger un consensus sur certains principes qui doivent guider notre future politique énergétique. On peut en retenir cinq :

- contribuer à la compétitivité économique de notre pays ;
- renforcer notre indépendance énergétique ;
- préserver l'environnement ;
- affirmer un droit à l'énergie à un prix compétitif pour tous nos concitoyens ;
- s'inscrire dans les politiques énergétiques et environnementales définies aux niveaux européen et international.

Le deuxième enseignement du débat est que la politique énergétique des prochaines décennies sera sous-tendue par deux défis principaux qui ne sont réellement apparus que depuis peu et dont nos prédécesseurs avaient pu s'affranchir jusque-là.

Le premier défi, c'est évidemment celui de l'effet de serre provoqué aux deux tiers par les rejets de gaz carbonique dans l'atmosphère du fait de l'utilisation

massive des combustibles fossiles : charbon, pétrole et gaz. Aujourd'hui, l'humanité émet chaque année près de 7 milliards de tonnes de carbone quand la capacité d'absorption de notre planète n'est que de

l'ordre de 3 milliards de tonnes. Qui plus est, au rythme

actuel de développement, ce seront 10 milliards de tonnes que nous rejetterons dans 20 ans si rien n'est fait d'ici là pour inverser la tendance. Les conséquences climatiques et sanitaires de l'effet de serre sont pourtant aujourd'hui avérées : réchauffement du climat, montée des eaux, phénomènes météorologiques extrêmes, désertification de certaines zones, propagation des épidémies, etc. Pour répondre à ce défi, nous devons désormais nous mettre résolument en ordre de bataille avec pour objectif de diviser par quatre nos émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, ce qui représente une baisse moyenne de 3 % par an. Pour cela, tous les moyens devront être mobilisés dans tous les secteurs responsables d'émissions de gaz à effet de serre : l'énergie bien sûr, mais également l'industrie ainsi que l'agriculture qui représente près de 20 % des émissions françaises de gaz à effet de serre.

Le second défi est à plus long terme mais est tout aussi exigeant : c'est celui du renchérissement inévitable des prix du pétrole et du gaz avec l'augmentation de la demande mondiale, alors que l'on va

arriver à horizon de 20 à 40 ans à des maximums de production eux-mêmes annonceurs de l'épuisement des ressources avant la fin du siècle. La confrontation d'une offre stagnante avec

une demande croissante, du fait notamment des besoins des pays en développement,

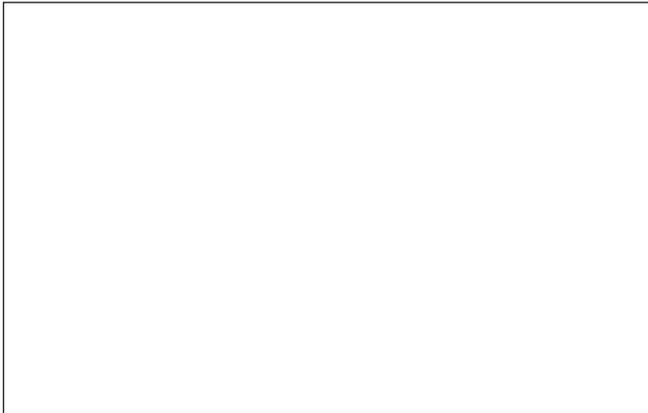
doublée d'une concentration des réserves dans un nombre limité de pays (notamment au Moyen-Orient pour le pétrole), se traduira inévitablement par une forte tension sur les prix.

Ces deux défis conduisent à repenser profondément notre avenir énergétique en infléchissant notre politique dans ce domaine, mais également, ce qui est plus nouveau, toutes les politiques qui ont une influence sur la consommation d'énergie.

Il convient en effet d'abord de redéfinir une véritable politique de maîtrise de la demande énergétique. Il ne s'agit plus, comme on a pu le faire dans le passé, de prendre uniquement des mesures permettant de réduire nos consommations d'énergie toutes choses égales par ailleurs. Il faut aller plus loin et repenser également, sur le moyen et le long termes, notre organisation sociale avec pour objectif une moindre consommation d'énergie à services rendus équivalents. Les efforts, dans l'immédiat, doivent porter principalement sur le bâtiment et les transports, secteurs où la croissance de la consommation est actuellement la plus élevée. Le débat a ainsi mis en évidence des gisements d'économies considérables, notamment dans les bâtiments existants encore trop souvent mal isolés et parfois équipés de systèmes de chauffage insuffisamment performants. Le secteur des transports est doublement préoccupant : d'une part, parce que sa demande d'énergie ne cesse de croître en raison de l'évolution de nos modes de vie (urbanisme de plus en plus dispersé, augmentant les trajets domicile-travail ou demande d'une plus grande mobilité tant professionnelle que de loisirs) ; d'autre part, parce qu'il est le premier responsable de l'augmentation de nos consommations de carburants fossiles et, donc, de nos émissions de gaz à effet de serre.

Pour garantir la pluralité et l'équilibre des points de vue exprimés, un « comité des sages » a été mis en place





du chauffage, y compris de l'isolation des logements. La fourniture d'un service et non plus seulement de produits énergétiques permet en effet généralement aux prestataires de préserver leur rentabilité sans

Quelles mesures concrètes ?

Plusieurs mesures concrètes ont été proposées au cours du débat. Beaucoup constituent des pistes intéressantes et pourraient être reprises dans le projet de loi d'orientation sur l'énergie. Sans préjuger naturellement les choix qui seront faits, le moment venu, par le Gouvernement, on peut citer à titre d'exemple quelques-unes de ces propositions.

Pour les logements existants, l'instauration de « certificats d'audit énergétique » ou de « certificats d'économie d'énergie » permettraient, par exemple à l'occasion d'une mutation, d'examiner les coûts-avantages de travaux de rénovation et d'isolation. À terme, il pourrait être envisagé de rendre obligatoire de tels travaux de rénovation comme d'interdire la climatisation de bâtiments insuffisamment isolés. Les fournisseurs d'énergie pourraient être incités à prendre en charge de tels travaux de rénovation dans le cadre de contrats pluriannuels avec les propriétaires. Il conviendra de la même manière d'améliorer significativement l'information du public sur les travaux d'isolation et les aides existantes, afin que tous ceux qui souhaitent les réaliser puissent facilement trouver des services « clés en mains » avec l'assurance de la qualité des prestations et celle d'en payer le juste prix.

Pour l'habitat collectif, on peut envisager de promouvoir le recours à des entreprises de service qui garantiraient aux résidents un niveau de température et se chargeraient de la gestion intégrée

rechercher systématiquement une augmentation de leurs ventes et, donc, de la consommation d'énergie.

Sur le plus long terme, il convient de repenser notre organisation sociale dans une perspective de moindre consommation d'énergie. Tout projet d'aménagement du territoire ou de délocalisation pourrait, par exemple, faire l'objet d'une étude d'impact énergétique préalable. Les entreprises et les administrations pourraient être incitées à diminuer le besoin de déplacement de leurs collaborateurs ou des produits semi-finis qu'elles utilisent : le télétravail, permettant une réduction des surfaces de bureaux nécessaires, ou l'incitation au regroupement des implantations constituent des exemples d'actions qui pourraient être favorisées par les pouvoirs publics.

Au-delà de ces mesures, il convient de poursuivre dans la voie, tracée depuis un certain nombre d'années, de la réduction de la consommation spécifique des véhicules. Une augmentation progressive mais significative de la TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers) devrait provoquer une inflexion des comportements en réorientant le parc vers des véhicules plus économes, tout en laissant le temps aux constructeurs automobiles de s'adapter. Une fiscalité assise sur la masse des véhicules et la puissance de leurs moteurs - de même qu'un bridage des moteurs - ont aussi été envisagées. L'accent a été mis, par ailleurs, sur l'amélioration nécessaire des transports collectifs, en termes notamment de rapidité, de flexibilité, de confort et de sécurité, pour les rendre réellement compétitifs et attractifs par rapport au transport individuel.

Dans un autre ordre d'idées, l'information du consommateur devrait être renforcée et simplifiée pour lui permettre de faire des choix plus responsables aussi bien pour ce qui concerne la maîtrise de la demande d'électricité que vis-à-vis du contenu énergétique des biens et des services qu'il achète (éco-labels). L'éducation et la sensibilisation des jeunes à la maîtrise de l'énergie et à ses enjeux pourraient être instaurées dès le collège.

Les démarches de maîtrise de la consommation seront, par ailleurs, d'autant plus efficaces que l'Etat et les collectivités publiques sauront montrer la voie. Il serait souhaitable que les différentes mesures, et notamment celles relatives à l'organisation du travail et aux achats, puissent trouver des applications exemplaires dans les services de l'Etat et des autres collectivités publiques.

L'adaptation de notre « bouquet » énergétique

Il convient ensuite de revoir notre « bouquet » énergétique en diminuant la part des combustibles et carburants fossiles émetteurs de gaz à effet de serre au profit d'énergies non émettrices de ces gaz, comme les énergies renouvelables et le nucléaire, qui présentent en outre l'avantage de renforcer notre indépendance énergétique. Cette question a bien entendu constitué un temps fort du débat puisque trois réunions d'une journée lui ont été consacrées. On peut en retenir les idées suivantes.

Notre sécurité d'approvisionnement ne peut reposer que sur un « bouquet » énergétique largement diversifié, en termes tant de types d'énergies que d'origine géographique et géopolitique de nos approvisionnements.

Nous devons continuer de diminuer notre dépendance à l'égard des carburants et combustibles fossiles, en raison de leur impact sur les émissions de gaz à effet de serre, de leur caractère quasi exclusif de produits importés et du renchérissement inévitable de leur prix dans les années qui viennent (sauf, peut-être, pour le charbon qui présente

cependant de sérieux inconvénients en termes d'émissions de gaz à effet de serre). On peut à cet égard se demander si l'on n'aurait pas intérêt à réserver l'usage des hydrocarbures liquides aux usages pour lesquels ils sont encore non substituables, comme les transports routier et aérien ou les bases pétrochimiques.

Tout le monde s'accorde pour souhaiter développer fortement les énergies renouvelables, en particulier la biomasse à usage thermique et le solaire thermique, encore trop négligés en France malgré des potentiels intéressants.

Toutefois, le développement des énergies renouvelables ne devra pas conduire à une augmentation excessive du coût de l'énergie qui serait préjudiciable à notre économie et à nos consommateurs. De plus, le soutien aux énergies renouvelables pourrait être modulé selon leur capacité à réduire nos émissions de gaz à effet de serre. Il est cependant apparu clairement que, malgré tous les efforts que nous entreprendrons, les énergies renouvelables ne pourront jamais remplacer les autres sources d'énergie, mais qu'elles en représenteront certainement un complément appréciable.

Pour la production d'électricité, l'alternative sera de maintenir l'option

nucléaire ou d'utiliser massivement des centrales à gaz. La première option pose la question de la maîtrise de la sûreté et du traitement des déchets. La seconde impliquerait clairement une augmentation de nos émissions de gaz à effet de serre et le non-respect de nos engagements internationaux en ce domaine, ainsi que la perspective d'une augmentation inévitable du prix de notre électricité à mesure de l'accroissement des tensions sur le marché du gaz.

Les discussions plus particulièrement consacrées au nucléaire ont permis de dresser les constats suivants :

- la transparence en matière nucléaire est déterminante pour assurer la pérennité de cette industrie ; le Gouvernement devra y veiller avec l'examen de la loi sur la transparence et la sûreté nucléaire ;
- des solutions existent pour la gestion des déchets nucléaires et certains pays, comme la Suède, les ont déjà mises en œuvre ;
- l'apport du nucléaire à la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre est déterminant ;
- des choix devront être faits rapidement, car la question du renouvellement de notre parc se posera dès 2020, c'est-à-dire pratiquement maintenant, compte tenu des délais de mise au point et de construction.

Les espoirs mis dans la recherche

Le débat avait l'ambition de préparer des choix de politique énergétique pour les trente années à venir. La réflexion aurait été incomplète si elle n'avait pris en compte les perspectives de progrès, voire de mutations technologiques, que l'on peut attendre sur une période aussi longue. Chacun étant conscient des limites d'une démarche prospective, particulièrement dans ce domaine, quelques voies ont cependant été jugées assez sérieuses pour être évoquées dans ce cadre :

- on peut ainsi s'attendre à des progrès sensibles dans la mise au point de matériels, notamment de véhicules, plus économes en énergie ;
- la séquestration du gaz carbonique paraît une piste intéressante ; en évitant les rejets à l'atmosphère, elle donnerait une nouvelle chance aux énergies fossiles et en particulier au charbon dont les réserves mondiales sont encore considérables ; cette technique n'aura cependant de sens que si elle donne toutes les garanties de sécurité dans la longue durée, car il ne faut pas évidemment que le gaz carbonique puisse s'échapper et retourner à l'atmosphère, et que le coût n'en soit pas prohibitif ;
- la recherche devrait permettre une réduction du coût des énergies renouvelables et l'amélioration de leur efficacité, notamment pour des filières comme le solaire photovoltaïque ou les biocarburants ;
- le recours à l'hydrogène comme vecteur d'énergie, en particulier dans les transports, paraît prometteur si l'on arrive à résoudre les problèmes liés à sa production sans émission de gaz à effet de serre, à son transport, à son stockage et à son utilisation ;
- la poursuite des recherches sur la gestion des déchets radioactifs à vie longue et haute activité ainsi que la mise au point de centrales nucléaires plus sûres et produisant moins de déchets paraissent indispensables ;
- pour le plus long terme, la maîtrise de la production d'énergie par fusion nucléaire pourrait apporter la réponse aux problèmes énergétiques de

l'humanité pour plusieurs milliers d'années.

Calendrier et méthode du projet de loi d'orientation sur l'énergie

Avec les enseignements du débat, les nombreuses contributions reçues, les synthèses des colloques organisés dans le cadre des initiatives partenaires, le rapport du comité des sages et celui de Jean Besson, nous disposerons bientôt de tous les matériaux nécessaires à

l'élaboration de la loi d'orientation sur l'énergie annoncée par le Premier ministre. Le projet de loi devrait ainsi être élaboré d'ici à la fin de l'année 2003 et soumis au Parlement au premier semestre 2004. Une autre phase s'ouvre maintenant, plus classique sur le plan institutionnel, mais où l'on conservera l'esprit d'ouverture qui a présidé à la préparation et au déroulement du débat. En particulier, le site Internet du débat restera accessible encore quelques mois puis progressivement intégré dans le site permanent de la DGEMP. En ce qui

concerne l'élaboration de la loi d'orientation sur l'énergie, une consultation publique sera organisée dès que possible sous forme d'une mise en ligne sur Internet de l'avant-projet du texte, en donnant la possibilité aux internautes qui le souhaiteront de faire connaître leurs réactions. Il convient, en effet, d'entretenir la dynamique créée auprès de ceux de nos concitoyens qui ont été sensibilisés par le débat national sur les énergies et de leur permettre de rester informés sur les problématiques de l'énergie et sur les choix gouvernementaux dans ce domaine. ●