

Un rapport controversé

Quelques commentaires sur le rapport Souviron

Michel Mousel

Michel Mousel, ancien Président de l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) commente ici le rapport établi à l'issue du débat national sur l'énergie. On peut noter que le rapport de synthèse n'a pas fait l'objet d'une édition officielle à la Documentation Française contrairement aux rapports "Chartier-Tazieff" et "Braná" de 82 et 89 sur la maîtrise de l'énergie. Il fait l'objet d'une publication non référencée de l'Ademe.

G.C.

Comme souvent devant ce genre d'exercice, deux attitudes peuvent coexister à l'égard du rapport de synthèse établi à la fin du débat national sur l'énergie et l'environnement.

La première consiste à s'extasier devant les audaces qu'il s'autorise à l'égard des canons de la politique énergétique officielle française. Ceux qui depuis vingt ans l'ont critiquée et ont essuyé à longueur d'années sarcasmes et excommunications peuvent-ils rester insensibles au fait de retrouver nombre de leurs analyses sous la plume d'un des plus hauts fonctionnaires de ministère de l'Industrie à l'époque de la contestation la plus intense ?

La seconde consiste, précisément, à s'inquiéter de ce paradoxe et à s'interroger sur la multiplication, sur tous les grands sujets de société, de débats suivis de rapports sans véritables conséquences (transports, aménagement du territoire, maintenant énergie). Ceux chez qui cette crainte prédomine pourchasseront, au fil des pages du rapport, les indices de ce qu'ils

considéreront comme sa véritable fonction : alibi ou diversion.

A vrai dire cette dualité était contenue tout entière à l'origine, dès le lancement de l'entreprise. Il serait instructif de connaître les clauses de sauvegarde exigées par M. Longuet pour accepter la proposition de M. Barnier à l'été 1993, et de repérer lesquelles ont réellement obéré le débat et lesquelles ont été, finalement, transgressées. On ne s'étonnera guère en tout cas qu'il y ait probablement du vrai dans chacune des deux lectures. Et aussi, par conséquent, du faux.

On notera ainsi que nombre des audaces présumées sont aujourd'hui de fait admises par beaucoup, en France, hormis le premier cercle de dirigeants qui fait la politique énergétique (cf. la réaction de certains journalistes : "il dit enfin ce que nous écrivons depuis longtemps"...). Et la pertinence du diagnostic, fréquente bien que parfois étonnamment autocensurée (du moins supposé-je que c'est "auto"), comme lorsqu'on nous explique que les positions sur la filière énergétique française se

partagent entre ceux qui vantent son exemplarité et ceux qui soulignent sa singularité (p. 11), ne se prolonge pas toujours dans une égale audace de propositions précises. Sans compter le fait que beaucoup d'entre elles ont déjà été à un moment ou un autre retenues voire même annoncées par des organismes chargés de les mettre en œuvre (normes dans l'habitat, affichage des consommations, maîtrise de l'énergie dans les bâtiments publics, soutien au transport combiné, aux "véhicules alternatifs"...); ou encore qu'on valide une nouvelle fois le double record de la France pour les énergies renouvelables, celui des développements dans la littérature officielle et celui de la minceur des moyens publics consentis.

Mais certaines vérités sont bonnes à dire, voire à re-dire. Il n'en manque pas à propos de la politique de l'électricité, même si le qualificatif "spectaculaire" n'est pas nécessairement celui qui paraît le mieux convenir à l'appréciation du développement du chauffage électrique. On retiendra notamment tout ce qui concerne les procédures de décision (installations

Quelques commentaires sur le rapport Souviron

nucléaires de base, lignes aériennes), les problèmes de prise en compte du coût de l'aval de la filière électro-nucléaire (déchets et démantèlement) et la remise en cause du rôle actuel du FACE (Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification) en ce qu'il pousse au mono-équipement et à la mono-consommation de la seule énergie électrique (ce contre quoi une timide évolution commence à se faire jour). Au regard de ces observations, les propositions paraissent bien modestes ; ce qu'il y a de plus solide porte sur la tarification, pour laquelle le rapport ouvre une perspective intéressante de séparation entre une partie péréquée comme aujourd'hui pour les usages spécifiques de l'électricité et une autre qui ne le serait pas pour les usages concurrentiels.

Contenir la demande

Cependant, on sait que, dans ce domaine de la maîtrise des consommations d'une ressource, une chose est de supprimer les dispositions tarifaires qui constituent une subvention au gaspillage, une autre est de croire naïvement que le système de prix peut lui à seul améliorer la productivité de la ressource. Il faut être en mesure d'agir directement à la fois sur l'offre en assurant la disponibilité de l'énergie dont l'utilisation est la plus rationnelle, et sur la demande en contenant celle-ci dans une satisfaction optimale des besoins. Cela ne correspond pas à l'intérêt particulier des producteurs et distributeurs d'énergie et suppose par conséquent une capacité d'action autonome et un poids suffisant pour infléchir les tendances d'un marché dominé par la concentration de l'offre.

Or, et c'est là sa première faille, le rapport est quasiment muet sur ce point.

On voit bien à plusieurs reprises poindre un groupe de sages disposant de moyens pour dire le vrai sur la politique énergétique, mais, sérieusement, que pourra-t-il faire sans bras séculier dont il n'est nulle part question ? L'ADEME est citée deux fois dans le rapport : une première fois pour regretter l'insuffisante évaluation de l'efficacité de ses dépenses (certes, mais on pourrait aussi évaluer la "suffisance" du niveau de ses ressources pour ce qui est de l'énergie) ; une seconde fois, pour égrener les sempiternels prétextes invoqués pour justifier l'incurie dont elle est l'objet de la part de ses tuteurs en la matière (ici le rapport ne fait pas vraiment dans la créativité administrative, aucun des poncifs chers au ministère de l'Industrie ne nous est épargné) et pour imputer à la fusion de l'AFME avec l'ANRED et l'AQA le manque "d'acuité de son action", alors qu'elle a été poussée dans la pente calamiteuse qu'on lui connaît dès le contre-choc pétrolier de 1985-86.

Le cas des hydrocarbures

Ce qui conduit tout droit à la seconde faille : le peu d'importance accordée, dans le rapport, à la question des hydrocarbures. Constat d'autant plus étonnant que, si les analyses et recommandations concernant le nucléaire constituent un apport utile pour le futur débat sur le sujet, qui ne viendra sur le tapis que dans quelques années quand sera ouverte la succession du parc électronucléaire, et même s'il

n'est jamais trop tôt pour interrompre le gonflement artificiel de la demande, le problème le plus actuel est sans nul doute celui des consommations d'hydrocarbures dans un contexte marqué par des prix particulièrement bas et des croissances incompatibles avec, notamment, le respect des objectifs de la convention climat et l'irruption des problèmes de santé liés à la pollution urbaine.

Pourtant, le lecteur est alléché par cette observation : "Rien ne justifierait la non application par la France des accords qu'elle ratifie. Le respect des engagements (souligné dans le rapport) pris à la conférence de Rio devrait notamment apparaître comme un impératif s'imposant à tous. Tel n'est pas le cas aujourd'hui" (page 21). Il l'est encore plus lorsqu'il apprend que son auteur a été désigné comme Président de la Commission (Française) du Développement Durable dont l'institution relève précisément des engagements pris à Rio, et se prend à espérer que le Premier Ministre a lu ces phrases avant de procéder à la nomination de M. Souviron, voire même qu'elles ont inspiré sa décision... Mais il est soucieux lorsque, pensant qu'elles visent notamment la Convention Climat, il cherche vraiment des mesures d'application reflétant la vigueur du propos. Il est surpris d'apprendre que les problèmes d'environnement liés aux hydrocarbures cités concernent surtout le nombre de dépôts et de stations services (p. 13) ; de la prudence avec laquelle est évoqué le différentiel de taxation du gazole et de l'essence (p.21) pour s'échapper très rapidement sur des

considérations non démunies de bon sens sur les biocarburants ; et surtout du peu de cas fait du problème des transports si ce n'est pour souhaiter qu'on comprenne mieux le comportement des usagers (p. 14), que s'élaborent des "plans pluriannuels rétablis par les communes, les départements, les régions ou l'Etat" ...(p. 19), et que soient respectées les réglementations -seule référence au transport routier (p. 20). La déception est d'autant plus vive qu'aux dires des participants, la réunion régionale consacrée à ce sujet à Lyon avait été riche en analyses et en propositions.

Dès lors, il est difficile de ne pas remarquer la différence de traitement entre l'électricité et les hydrocarbures dans le rapport, différence d'ailleurs amplifiée par les commentaires de la presse : "Haro sur EDF", a-t-on pu lire ici où là. "Le rapport Souviron donne quelques satisfactions à l'industrie pétrolière", écrit l'officieux BIP (Bulletin d'Informations Pétrolières) le 19 janvier 1995, et cela, au moment où le lobby pétrolier s'arc-boute contre les projets d'éco-taxe et leurs diverses variantes. Cette dissymétrie est d'autant moins justifiée que, si l'on regarde bien les choses, les divers volets de notre politique énergétique présentent bien le même vice fondamental : la confusion entre les intérêts des entreprises du secteur et l'intérêt général dont sont en charge, en principe, les autorités gouvernementales. On aurait tort d'ailleurs de faire d'EDF la cible privilégiée du rapport car, outre la provocation trop facile à l'égard d'une institution prompte aux réflexes de conservation (ce qui n'a pas manqué de se produire), ce sont

fondamentalement ses tuteurs qui sont en cause. "Personne ne s'étonne que l'Etat, et non la SEITA, se préoccupe de limiter la consommation de tabac", dit le rapport. L'image est heureuse, sous réserve que la SEITA ne prétend pas jouer le rôle d'un service public. On retiendra surtout cette affirmation : "il s'agit de séparer clairement la fonction de régulateur de celle d'opérateur", qui aurait pu figurer en exergue du rapport ou lui servir de leitmotiv.

Si la confusion entre les deux fonctions a fortement marqué le domaine de l'électricité, comme chacun sait, il ne faut pas cacher qu'elle a également perverti les filières du gaz et des produits pétroliers. On retrouve les mêmes phénomènes de perméabilité entre l'Etat et les entreprises, quelle que soit leur nature juridique. La banalisation du statut de groupe Total-CFP, la privatisation d'ELF ne changent rien au fait que les hydrocarbures constituent un secteur administré, et selon des modalités qui reflètent le souci du tuteur d'asseoir sa légitimité sur sa capacité à épouser les revendications du lobby dont il a la charge. L'adage "je suis leur chef, donc je les suis" s'applique avec une continuité dans le temps qui défie les alternances politiques. L'administration d'Etat, au lieu d'offrir au gouvernement les moyens d'un arbitrage, devient le champ clos de rivalités d'intérêts dans les quelles il n'est pas jusqu'au cabinets ministériels qui se trouvent impliqués. Tant qu'il en sera ainsi, peut-on par exemple espérer que l'Etat garantira la possibilité pour les collectivités locales d'exercer pleinement leur liberté de choisir leur approvisionnement énergétique et de contracter à parts égales

avec les distributeurs ?

Qu'on se souvienne de l'histoire de l'essence sans plomb, assez récente et édifiante à la fois. A la différence de ce qui s'est passé dans beaucoup de pays, ce n'est pas l'Etat qui en a imposé la distribution dans l'ensemble du réseau, c'est une compagnie qui a brisé, pour en tirer un avantage commercial, le front uni de résistance organisé depuis le milieu des années 80 par les professionnels avec la participation active du ministère de tutelle ; du coup, toutes les autres compagnies ont effectué en quelques semaines la conversion jusque là réputée impossible ; après quoi le gouvernement a pris des mesures fiscales favorables à cette nouvelle gamme de carburants. Il y a certes des contre exemples, mais rares et sans lendemains, comme le poids exercé par le ministre délégué à l'énergie pour faire aboutir les négociations entre EDF et l'ADEME fin 1992, début 1993, sans que ses successeurs le relaient d'une égale vigilance à l'égard de la mise en œuvre des accords qui en résultaient.

Des propositions trop limitées

Il aurait été souhaitable qu'au lieu de s'en tenir à des esquisses de l'analyse du système de décision trop limitées au cas de l'électricité, le rapport aille jusqu'au bout de sa logique et explore à sa lumière tout le champ de la politique de l'énergie. A défaut d'une vue d'ensemble, il risque d'aligner des recettes qui pour justifiées qu'elles soient, n'ont guère de chance de voir le jour en l'absence de dispositif institutionnel adéquat, ou de survivre à l'inertie du système.

Quelques commentaires sur le rapport Souviron

Il faudrait donc, pour donner sa pleine efficacité au rapport Souviron, le hisser au delà des limites qu'il s'est ou qu'on lui a imposées, pour que le débat porte enfin sur les propositions que, dans son propre élan, il n'aurait pas dû esquiver et qui concernent :

- l'organisation de l'autorité régulatrice, telle qu'elle puisse assumer la plénitude de ses responsabilités et répondre de

celles-ci devant les citoyens, garantie fondamentale d'une politique qui ne soit pas dictée par des monopoles de droit ou de fait ;

- l'application de règles communes à l'ensemble des ressources et produits énergétiques, assurant leur égalité de concurrence - coûts externes compris - et protégeant les consommateurs contre tout "abus de position dominante" ;

- l'existence d'un véritable opérateur pour les énergies renouvelables et pour la maîtrise de l'énergie, placé sur un pied d'égalité avec les autres et jouissant d'une même autonomie réelle (donc financière, sujet piteusement écarté) dans son champ de compétences.

□

Audace ou démagogie ? Nous laissons le lecteur juger sur quelques morceaux choisis extraits du rapport de synthèse du débat national sur l'énergie.

"Depuis plusieurs années, la consommation énergétique en France dérape et l'intensité énergétique de notre économie se remet à croître." (p.11)

"L'attention croissante portée aux pollutions confère immanquablement une importance accrue à la maîtrise de la demande d'énergie." (p.12)

"On peut noter... l'avantage offert par l'électricité dont l'une des caractéristiques principales, en dépit de la difficulté de son stockage, réside dans les innombrables manières dont on peut la produire : soleil, rivières et océans, vent, forêts, piles à combustible, pétrole, gaz, charbon, déchets de toute natures, fission et peut-être plus tard fusion nucléaires, tout concourt à sa production." (p.12)

"L'intérêt général ne se confond pas avec celui d'une entreprise, fut-elle entièrement propriété de l'Etat ou en position monopolistique". (p.19)

"De même, personne n'attend d'une société d'armement, fut-elle nationalisée, qu'elle limite d'elle même ses exportations. Il appartient donc aux pouvoirs publics de décider s'il y a lieu, et dans quelle mesure, de limiter les exportations d'électricité." (p. 19)

"Une bonne architecture et une isolation efficace valent mieux qu'un chauffage ou une climatisation coûteux." (p.23)

"Le recours aux énergies renouvelables devrait être encouragé." (p.24)

"La fiscalité des carburants ne frappe pas par sa cohérence." (p.24)

"Plus généralement les coûts externes induits par les différents modes de transport... devraient être mieux établis et mieux reflétés dans la taxation." (p.25)

"La péréquation devrait donc être limitée aux seuls besoins suscités par les usages spécifiques de l'électricité." (p.29)