

La politique énergétique : agir sur la demande d'énergie, pas seulement sur l'offre

Note en date du 23 février 2007

Par Yves MARTIN

A la fin de la dernière guerre, une mission essentielle du ministère de l'Industrie fut de veiller à ce que le redémarrage de notre économie, puis sa croissance, ne soient jamais freinés par une insuffisance de nos approvisionnements en énergie. Les trois principales directions du ministère étaient la direction des Mines, la direction des Carburants et la direction du Gaz et de l'Electricité.

Voici quelques étapes de la prise de conscience de la nécessité d'agir aussi sur la demande en énergie :

✓ En 1973, face au choc sur l'offre de pétrole, le ministère a réagi en lançant l'offre nucléaire, ce que j'approuvais pleinement. Mais l'adjoint au directeur de la Technologie, de l'Environnement industriel et des Mines que j'étais a fait remarquer que la baisse des prix de l'énergie après la guerre avait fait négliger l'efficacité énergétique et que le programme nucléaire ne réglait pas le choc du prix du pétrole sur notre balance des paiements, puisqu'il ne réduirait nos importations de pétrole que huit ans plus tard (délai entre la décision de faire une centrale et son couplage au réseau).

1) Le 7 juillet 1974, j'ai remis à Michel d'Ornano une note qui soulignait que : « L'actuelle crise de l'énergie ne résulte pas d'un caprice passager des pays producteurs momentanément coalisés : elle était inéluctable, car l'augmentation de la consommation de produits pétroliers par les pays industrialisés ne pouvait se poursuivre au rythme passé, face aux ressources limitées dont dispose la planète. Si cruelle soit-elle, elle est un avertissement salutaire, intervenu au bon moment, dans la mesure où elle nous invite à revoir complètement nos habitudes de consommateurs d'énergie avant qu'il ne soit trop tard. »

Je proposais que l'on engage une vigoureuse politique d'économies d'énergie :

« Pour susciter les initiatives souhaitables, deux conditions doivent être remplies :

✓ les utilisateurs d'énergie doivent payer l'énergie à un prix plus élevé que son prix actuel et avoir des garanties sur une politique à long terme de maintien des prix intérieurs à ce niveau élevé (si nous pouvons souhaiter que la concurrence entre pays producteurs dans un marché pétrolier temporairement excédentaire

provoque une certaine baisse momentanée des prix du pétrole importé, nous devons par contre orienter notre consommation sur la base du prix actuel de 13 \$ par baril : ce prix n'est pas trop élevé, il correspond au coût de l'électricité d'origine nucléaire que l'on pourra substituer au pétrole dans l'industrie) ;

✓ des structures extrêmement puissantes et efficaces se sont développées pour produire et vendre de l'énergie (sociétés pétrolières, EDF, GDF, CEA, Charbonnages de France). Une distorsion malsaine s'est progressivement produite en leur faveur, qui a encouragé une surconsommation d'énergie (les dépenses de recherche consacrées au développement des ressources d'énergie exploitées par ces organismes sont sans commune mesure avec les dépenses consacrées à améliorer l'utilisation de cette énergie. Grâce à leur taille et à l'aide des pouvoirs publics, ils disposent de financements privilégiés ; leur puissance commerciale est enfin considérable. Il n'a pas été dépensé moins de 500 MF de publicité en 1973 pour promouvoir la consommation d'énergie).

Face à ces organismes, il faut créer un établissement public puissant à caractère industriel et commercial, dont la mission soit de vendre des économies d'énergie avec les mêmes armes que d'autres emploient pour vendre de l'énergie. Alimentée par une taxe parafiscale de 1 % sur toutes les consommations d'énergie et ayant un budget annuel de l'ordre de 1 milliard de francs, cette agence pour les économies d'énergie aurait vocation à :

✓ entreprendre et encourager les actions de recherche, développement et démonstration nécessaires pour promouvoir les techniques nouvelles économes d'énergie ;
 ✓ informer, documenter et faire de la publicité pour les économies d'énergie ;
 ✓ financer les installations propres à économiser l'énergie en se faisant rembourser sur les économies d'énergie ainsi obtenues. [...]

Elle pourrait être également chargée de la promotion des énergies nouvelles et renouvelables. »

Avec l'appui de Jean Blancard, délégué général à l'Energie, auprès du Premier Ministre, l'Agence pour les Economies d'Energies était créée trois mois plus tard ; Jean Syrota fut

son premier directeur. Mais elle ne fut jamais l'entreprise publique de maîtrise de l'énergie que je demandais et le fut moins encore quand sa mission fut diluée dans une Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie.

2) Le 8 novembre 1979, Jean Blancard, vice-président du Conseil Général des Mines, dans le but d'éclairer le Conseil sur l'évolution des sciences et des techniques, nomme au Conseil deux ingénieurs des Mines extérieurs à l'administration : Robert Dautray, directeur scientifique du CEA, membre de l'Académie des sciences, et Raymond-H. Lévy, vice-président directeur général d'Elf-Aquitaine. Il dit à R. Dautray qu'il ne lui demandait pas d'assister fréquemment au Conseil, mais seulement si, du haut de son observatoire des sciences, il voyait un fait important, dans le champ de compétence du corps des Mines. R. Dautray n'est venu qu'une fois, le 11 juillet 1989, pour sensibiliser le Conseil aux conséquences de l'effet de serre. Je n'ai pu assister à cette réunion, mais j'étais chargé deux mois plus tard par le Premier Ministre d'animer la réflexion, puis l'action interministérielle sur l'effet de serre.

3) Alors que la prise de conscience des conséquences de l'effet de serre aurait dû conduire à une mobilisation accrue du corps des Mines sur la maîtrise de l'énergie, le contrechoc pétrolier de 1986 a eu l'effet inverse : les trois derniers chefs du Service des Énergies renouvelables et de l'Utilisation rationnelle de l'Énergie (SERURE) nommés avant 1989 ont été, après ce poste, les ingénieurs des Mines de leur génération nommés au cabinet du Premier ministre (pour le premier et le dernier), le second pantouflant chez Total où il est aujourd'hui directeur du développement durable. En 1991, le Directeur général de l'Énergie et des Matières premières (DGEMP) confie le SERURE à un ingénieur des Mines du même âge que lui, qui, deux ans plus tard, souhaite ne plus travailler qu'à mi-temps, mais reste au SERURE, comme collaborateur de son successeur...

4) La légitimité de l'Etat à intervenir dans le domaine de l'offre d'énergie s'est fortement réduite dans le domaine du pétrole au cours de la décennie 1980-1990, la fermeture des dernières mines de charbon approche, la dérégulation des marchés de l'électricité et du gaz est en cours ; la légitimité de l'intervention de l'Etat sur la demande d'énergie augmente au contraire chaque jour.

Ce constat me conduit, dès 1994, à recommander que la DGEMP soit réorganisée en deux directions : une direction chargée d'agir sur la demande et de développer le recours aux énergies renouvelables dispersées (SERURE et Observatoire de l'Énergie) et une direction de l'offre traditionnelle, avec transfert progressif de moyens de la seconde vers la première. Il est beaucoup plus difficile d'organiser l'action nécessaire sur la demande de 60 millions de consommateurs finals et d'un million d'entreprises que d'accompagner l'offre d'énergie, où interviennent quelques dizaines de grands acteurs. Pour attirer les ingénieurs des Mines de qualité nécessaires à la promotion de la maîtrise de l'énergie et des énergies nouvelles et

renouvelables (ENR), il fallait donner rang de direction à ce service. La réforme de la DGEMP, en 2001, avec la création de la direction de la Demande et des Marchés énergétiques, ne répondit pas du tout à ma suggestion : son directeur devait être accaparé par la dérégulation des marchés de l'électricité et du gaz ;

le chef du SERURE s'éloignait d'un cran par rapport au directeur général, sans que ses moyens en personnel soient accrus, et il n'y eut plus d'ingénieur des Mines dans ce service ;

l'Observatoire de l'énergie reste en dehors de cette direction, alors que ses fonctions essentielles ne sont pas de collecter des informations sur l'énergie classique produite ou transformée en France par une douzaine de grands opérateurs, mais de savoir qui utilise quelle énergie et pour faire quoi, et combien on produit ou on utilise d'ENR dispersées.

5) En 1995, après plus de cinq années passées à lancer la prévention du changement du climat, j'ai proposé que l'on me remplace, à la tête de la Mission Interministérielle à l'Effet de Serre, par un ingénieur général des Ponts-et-Chaussées, tant la poursuite de l'opération supposait une mobilisation forte du ministère de l'Équipement dans les domaines du logement et des transports (1). Mais j'ai beaucoup insisté pour que l'un des chargés de mission placés à ses côtés soit un ingénieur des Mines de très bonne qualité en deuxième ou troisième poste, qui aurait eu vocation à lui succéder (j'avais avec moi un ingénieur des Ponts-et-Chaussées et un ingénieur du Génie rural, des Eaux et des Forêts en deuxième poste). Aucun ingénieur des Mines n'a depuis lors été affecté à la MIES, hormis le passage trop bref de Dominique Dron.

6) Je citerai pour terminer deux faits qui montrent combien est tenace l'idée qu'une politique énergétique se réduit à veiller à l'offre d'énergie.

6.1 Invité par Madame Steeg, qui dirigeait alors l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE), à un séminaire sur la situation énergétique en 1993, je lui écrivais, le 13 décembre 1993 :

« On a beaucoup insisté sur le fait que le développement de l'offre d'énergie exige de longs délais et de lourds investissements, et souligné le risque qu'entraînent les bas prix actuels du pétrole : risque d'un niveau d'investissement insuffisant pour suivre la croissance de la demande.

Un tel risque existe peut-être, mais on ne doit jamais oublier à quel point les industriels de l'offre d'énergie ont intérêt à le grossir. Le passé a été bien davantage marqué par des surinvestissements que par le sous-investissement, et la concurrence est assez vive entre les divers types d'énergie (sauf pour le transport, il est vrai) et entre les divers producteurs, dans chaque type d'énergie, pour que ces producteurs évitent de prendre le risque stratégique de perdre des parts de marché par un sous-investissement relatif par rapport à leurs concurrents. Il y a sans doute place pour une réduction du taux de rentabilité que les

producteurs exigent de leurs investissements de développement de l'offre avant que n'apparaisse un réel sous-investissement.

Par contre, il y a une certitude absolue, c'est que le scénario des prix de l'énergie depuis 1985 démobilitise totalement les efforts de recherche d'une meilleure efficacité de la demande d'énergie, que ce soit dans le choix entre les technologies déjà disponibles, dans l'effort de recherche de technologies nouvelles ou dans la structuration de nos sociétés en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'organisation de la production ou de division internationale du travail.

Les temps de réponse de ces divers modes d'amélioration de l'efficacité énergétique sont d'autant plus longs que leur efficacité est grande et ces temps de réponse sont le plus souvent beaucoup plus longs que ceux qui concernent le développement de l'offre énergétique dans les filières classiques ; ceci est tout particulièrement vrai pour les choix structurels peu réversibles qui sont étroitement liés au prix des transports.

Les investissements nécessaires pour accroître l'efficacité de la demande sont par contre beaucoup plus faibles que ceux qu'exige le développement de l'offre, à condition qu'ils puissent se situer dans une perspective claire d'anticipation des coûts de long terme du développement de l'offre.

La faiblesse des prix actuels du pétrole est beaucoup plus grave par ses effets sur la demande que par ses effets sur le développement de l'offre : nous paierons très cher sur ce plan ce qui peut apparaître à certains comme une aubaine pour l'économie des pays importateurs, dans la conjoncture actuelle.

Les prix actuels du pétrole auront des effets à la hausse sur la demande pendant des décennies, en raison des choix structurels qu'ils induisent aujourd'hui. Les producteurs en profiteront le moment venu ; les consommateurs auraient intérêt à ce que ce qu'ils devront payer dans la longue durée soit mieux réparti ; ils ont intérêt à une trajectoire régulièrement croissante des prix. »

6.2 Dans une note au DGEMP du 15 février 1995, je manifestais mon inquiétude devant un article du directeur des Hydrocarbures publié dans la revue *Futuribles* (2) :

« Les opinions avancées dans cet article me gênent sur plusieurs plans :

« *C'est en vertu d'une anticipation d'une croissance continue du prix du pétrole qu'ont été décidés en France le lancement du programme nucléaire, un effort soutenu d'économie d'énergie ou encore la relance du charbon... Certaines décisions, prises en vertu d'une mauvaise anticipation des prix du pétrole, n'ont pas eu d'impact négatif : c'est notamment le cas du programme nucléaire en France.* Cette reconnaissance du programme nucléaire qui classe, *a contrario*, l'« effort soutenu d'économie d'énergie » parmi les mesures qui

ont eu un impact négatif est bien révélatrice du comportement de ceux qui, face au problème posé par notre approvisionnement énergétique, ne s'intéressent qu'à l'offre.

Se préoccuper de l'épuisement des ressources énergétiques relève pour les auteurs de l'article d'un véritable « syndrome » ; c'est-à-dire que cette préoccupation est le symptôme d'un état pathologique. Ceux qui ont cette préoccupation « ignorent le progrès technique qui a permis... d'augmenter les réserves et d'abaisser les coûts ».

J'ai personnellement la faiblesse de penser que les réserves ultimes de pétrole sont ce qu'elles sont, que nous les connaissons mal, mais qu'elles sont non renouvelables. L'essentiel est d'adapter notre comportement d'utilisateurs de ces ressources de façon à ne pas être dans une impasse dramatique lorsqu'elles seront épuisées. Les chocs pétroliers nous avaient fait faire des progrès sur la voie de cette adaptation, mais on voit bien que l'élévation des prix du pétrole a été trop brève pour infléchir réellement les technologies d'utilisation de l'énergie et modifier nos habitudes en matière de transport, habitudes qui s'inscrivent de façon peu réversible dans nos structures urbaines, dans l'organisation de la production industrielle et dans l'aménagement du territoire.

Ces chocs pétroliers ont aussi suscité un effort accru de recherches sur les techniques pétrolières. Cet effort, qui a été mené par des structures centralisées et riches, a été autrement plus efficace que les efforts, fatalement décentralisés et difficiles à organiser, que nous avons faits pour réorienter la demande.

Le résultat est que la retombée des prix, rendue possible notamment par les progrès techniques enregistrés sur l'offre, a démobilitisé nos efforts d'économie d'énergie.

Ceci me paraît grave, car, contrairement à ce que dit l'article, ces progrès dans les techniques pétrolières n'ont pas augmenté les réserves : ils ont seulement amélioré la connaissance que nous en avons ; ils nous permettent d'aller plus vite et plus insouciamment dans le mur des réserves ultimes. »...

Cet article esquisse au total un point de vue si éloigné du mien que je souhaiterais avoir l'occasion d'en parler un jour, dans une réunion de la DGEMP. »

Cette note au directeur général de la DGEMP et au directeur des Hydrocarbures n'a jamais reçu de réponse, même verbale, et la réunion sollicitée n'a jamais eu lieu.

Notes

(1) Pour le même motif, André Giraud, alors ministre de l'Industrie, avait choisi un ingénieur des Ponts-et-Chaussées pour succéder à Jean Syrota à la direction de l'Agence des économies d'énergie, en 1978.

(2) Les citations de l'article sont en italique.