
LES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉNERGIE : DE L'ÉTAT ENTREPRENEUR À L'ÉTAT RÉGULATEUR

PAR FRANÇOIS MOISAN

*Directeur de la Stratégie et de la Communication
Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
Vice-président de l'Institut Français de l'Énergie*

Les enjeux environnementaux sont devenus, depuis quelques années, une composante majeure des politiques énergétiques : les émissions de CO₂ dues aux consommations de combustibles fossiles sont les principales responsables du changement de climat global ; les émissions de polluants engendrées par les consommations de carburants et de combustibles contribuent à la pollution atmosphérique urbaine ; le problème du stockage à très long terme des déchets nucléaires n'a pas encore trouvé de solution acceptable... Les impacts de l'énergie sur l'environnement local et global constituent désormais l'une des principales contraintes qui pèsent sur les choix énergétiques. Alors que l'internationalisation croissante des marchés s'accompagne de la dérégulation du secteur de l'énergie dans la plupart des pays développés ou en développement, il devient incontournable d'intégrer cette dimension environnementale.

La prise en compte des impacts environnementaux par les marchés n'est cependant pas spontanée et les pouvoirs publics sont conduits à mettre en place des mécanismes d'internalisation de ces impacts dans les processus de décision des acteurs. Les normes et règlements qui constituaient l'essentiel de la panoplie d'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement

font de plus en plus souvent place à des instruments de marché comme les taxes, permis négociables et autres mesures de transformation des marchés. Au moment où les États se désengagent de leur rôle historique dans le secteur de la production d'énergie, ils sont conduits à redéfinir celui qui leur incombe en matière de protection de l'environnement alors que les économies, les entreprises, les capitaux se globalisent et tendent à échapper à leur pouvoir de régulation.

L'évolution radicale à laquelle nous serons confrontés dans le courant de la prochaine décennie sera déterminée par le long cheminement des interactions entre politique énergétique et politique de l'environnement au cours des quarante dernières années.

I. — ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT, HISTORIQUEMENT DEUX DOMAINES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT

Les impacts du secteur de l'énergie sur l'environnement ne constituent pas un fait récent, même si la prise de conscience de ces impacts s'est forgée au fur et à mesure que les interventions des pouvoirs publics en

matière d'environnement se sont consolidées en véritable politique publique. Les politiques de l'environnement se sont structurées initialement à partir des milieux (eau, air, nature et paysage...) et de la correction des dommages ; plus tardivement les politiques sectorielles de l'environnement (agriculture,...) ont visé davantage la prévention que la réparation des dommages. En matière d'énergie, cette intervention a été construite de façon très différente pour ce qui relève de la production/distribution de l'énergie d'une part, et des impacts sur l'environnement des activités industrielles consommatrices d'énergie d'autre part.

Si dans les années cinquante l'environnement n'était pas encore un concept aussi globalisant qu'il l'est devenu, les préoccupations environnementales dues aux émissions de polluants étaient toutefois présentes notamment au travers des alertes des hygiénistes et des techniciens municipaux et du souci de la santé des travailleurs. L'épisode de « smog » londonien en décembre 1952 auquel 4 000 décès ont été attribués a contribué à une prise de conscience des impacts de la pollution atmosphérique sur la santé. En 1961, la première loi sur l'air définit « *les pollutions de l'atmosphère et les odeurs qui incommode la population, compromettant la santé ou la sécurité publique, ou nuisent à la production agricole, à la conservation des constructions et monuments ou au caractère des sites* ». L'Administration est chargée du contrôle et des mesures qui doivent réglementer individuellement les activités des établissements responsables des émissions.

Une politique énergétique concentrée sur l'offre

La reconstruction du pays, dans les années cinquante, rendait légitime une forte intervention de l'État pour assurer la disponibilité de l'énergie essentielle à la croissance économique et à la satisfaction des besoins fondamentaux de la population. La natio-

nalisation des entreprises productrices d'énergie visait ainsi à contrôler les activités de production et de distribution d'énergie dans le sens de l'intérêt collectif. Cette démarche commune à l'ensemble des pays européens a été particulièrement accentuée en France en raison des faibles ressources énergétiques nationales et de la tradition centralisatrice de l'État.

Dans le domaine spécifique de l'énergie, l'État, en charge de la planification des investissements, concentrait l'expertise technique en ce qui concernait tant les besoins d'énergie que les impacts environnementaux. L'État aménageur est tout d'abord un entrepreneur bâtisseur qui construit les centrales électriques, les lignes de transport de l'électricité, les gazoducs et les stockages de gaz (même si ce sont des entreprises publiques qui réalisent les investissements proprement dits) ; c'est aussi un État qui investit dans la recherche sur l'énergie (CEA, IFP), qui fixe les conditions économiques de l'activité des grandes entreprises publiques (monopole d'importation des produits pétroliers, tarification...), qui assure un accès égalitaire à l'électricité au travers de la péréquation des tarifs. L'évaluation des impacts environnementaux n'est certainement pas absente des décisions publiques, mais c'est le même acteur, l'État, qui décide les investissements et qui assure la prise en compte de l'environnement pour l'intérêt de la nation. L'équipement des vallées alpines en barrages hydroélectriques témoigne de la conception d'une légitimité souveraine des choix publics lorsque des villages sont inondés au nom de l'intérêt collectif national.

A contrario, dans le domaine de l'eau, l'État qui n'était pas maître d'œuvre est intervenu très tôt comme régulateur avec la loi de 1964 sur les agences financières de bassin : l'État oblige alors ceux qui polluent les rivières à payer pour financer leur dépollution et introduit ainsi dans la politique environnementale la notion de pollueur payeur.

L'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement se traduisait ainsi à différents niveaux : celui des grands choix d'aménagement où l'État est pratiquement à la fois maître d'ouvrage et maître d'œuvre et celui où l'État se positionne davantage en régulateur des activités exercées par d'autres agents économiques. Dans le domaine de l'énergie, ce partage s'effectue entre les activités de production de l'énergie et celles de son utilisation.

Dans les années soixante-dix on assiste à la montée des préoccupations environnementales autour des grands choix énergétiques. Les marées noires (même si elles résultent d'accidents hors du strict champ de contrôle de l'État), le choix de recourir à l'énergie nucléaire pour assurer l'indépendance énergétique du pays, donnent lieu à une contestation des choix de politique publique dans le domaine de l'énergie. Par ailleurs l'État renforce son intervention dans le champ de l'environnement avec la création d'un ministère dédié et le contrôle des activités industrielles par les DRIRE. Son intervention est essentiellement réglementaire et s'exerce sur les entreprises dont les activités ont un impact très direct sur l'environnement : contrôle des installations classées et directive « Seveso », obligation des mesures de polluants à l'émission pour les gros consommateurs d'énergie, réglementation sur la teneur en soufre des combustibles et carburants... À partir de ce moment l'État commence à jouer fortement un rôle de régulateur sur des consommateurs d'énergie (uniquement les entreprises à ce stade) et l'instrument privilégié est celui de la réglementation.

L'émergence d'une politique de la demande d'énergie

Les chocs pétroliers conduisent à renforcer l'intervention de l'État dans le champ de l'énergie, que ce soit pour promouvoir la diversification des approvisionnements et améliorer l'indépendance nationale (pro-

gramme électronucléaire) ou pour maîtriser les consommations. La création de l'Agence pour les Économies d'Énergie puis de l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Énergie traduisent une nouvelle implication des pouvoirs publics du côté de la demande d'énergie. Cette implication de l'État est justifiée au nom de la dépendance française au regard de ses approvisionnements énergétiques, les enjeux environnementaux de la maîtrise des consommations d'énergie n'étant considérés que comme des « retombées positives » des mesures mises en œuvre. L'intervention publique pour maîtriser les consommations d'énergie sera d'ailleurs remise en cause dès le contre-choc pétrolier de 1986, la détente sur les marchés de l'énergie ne paraissant plus justifier une politique ambitieuse au seul titre de l'énergie. La politique de maîtrise de l'énergie aura eu de la difficulté à s'inscrire dans la durée : au début des années quatre-vingt les crédits affectés à la maîtrise des consommations visent surtout, de façon conjoncturelle, la relance des activités du bâtiment. Comme le souligne l'instance d'évaluation de la politique de maîtrise de l'énergie dans son rapport publié en 1998 : « *On doit souligner le contraste entre d'une part la très grande continuité de l'effort public, reconnu nécessaire pour le développement du nucléaire, et de l'effort privé d'investissement des grands producteurs d'énergie fossile et d'autre part le caractère conjoncturel de l'impulsion publique en matière de maîtrise de l'énergie : les pouvoirs publics ont réagi davantage à court terme pour accélérer le rétablissement de notre balance des paiements, compromise par la facture pétrolière, sans réellement chercher à instaurer un meilleur équilibre à long terme, reflétant correctement le prix des ressources rares, entre les investissements consentis pour développer l'offre d'énergie et ceux consacrés à optimiser la demande* ». Ce diagnostic pose le problème global de l'implication de l'État vis-à-vis du long terme dans le domaine de l'énergie.

Une nouvelle étape des politiques environnementales est franchie au début des années quatre-vingt avec la mise en place plus systématique de redevances ou de taxes sur les pollutions destinées à financer de façon collective la prévention des dommages environnementaux dans une logique pollueur payeur. La taxe sur la prévention de la pollution atmosphérique, à l'instar des redevances des agences de bassin, vise à assurer le financement des investissements de dépollution chez les industriels responsables de la pollution atmosphérique (le plus souvent gros consommateurs d'énergie). Une agence est créée en 1983 et sera conduite à gérer ce dispositif (l'Agence pour la Qualité de l'Air) dont le rôle incitatif est distinct de celui de la police de l'environnement assuré par l'Administration. La taxe ne vise pas à modifier les comportements des industriels au travers d'un effet prix dissuasif, son taux est fixé à un niveau beaucoup plus faible, dimensionné au regard des besoins de financement. Elle est accompagnée par ailleurs d'un instrument réglementaire s'appliquant sur les installations de combustion de grosses puissances au travers de normes sur les émissions, le rôle de la taxe étant alors de promouvoir des anticipations de l'évolution de la réglementation par les industriels.

Cette évolution s'accompagne également d'une gestion plus globale des activités de contrôle de la pollution par l'Administration : les DRIRE régulent les activités de l'ensemble des émetteurs de polluant afin de ne pas dépasser un niveau global d'émission sur les territoires surveillés. Les valeurs limites individuelles d'émission pour chaque entreprise sont ainsi gérées de façon concertée au niveau d'une zone géographique. Ce système se rapproche, dans ses objectifs, de celui mis en place aux États-Unis dans les années soixante-dix et connu sous le nom de « bulle ». Il n'a pas pour autant actuellement débouché sur un marché de permis d'émission comme aux USA.

Ces nouveaux modes d'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement sont mis en œuvre alors que l'État voit son rôle se réduire au profit, d'une part de l'Union européenne dont les compétences en matière d'environnement s'accroissent, d'autre part des régions et des communes à la suite des lois de décentralisation.

II. — LES NOUVEAUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DES POLITIQUES ÉNERGÉTIQUES

Le tournant des années quatre-vingt-dix : dérégulation et globalisation des problèmes de l'environnement

Deux processus ont modifié le contexte d'intervention des pouvoirs publics en matière d'énergie depuis le début de la décennie : d'une part la dérégulation des marchés de l'énergie qui accompagne la globalisation des marchés internationaux, d'autre part l'émergence de la problématique de changement du climat dû à la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

L'introduction de la concurrence sur les marchés de l'énergie se traduit par une évolution profonde des modes de régulation de l'État en matière de politique de l'énergie : au delà de l'introduction de nouveaux acteurs dans le champ de la production d'énergie, le rôle de l'État va se modifier sensiblement. Même si l'État en France conserve un rôle prépondérant pour la programmation des investissements, la mise en place d'une instance de régulation dans le secteur de l'électricité ou du gaz, chargée notamment de veiller à la concurrence, traduit bien ce nouveau positionnement de l'expression de l'intérêt collectif. Le lancement d'appels à propositions auprès d'in-

vestisseurs privés pour la fourniture d'électricité, dans le cadre d'une programmation d'investissements, vise à répondre à des impératifs de politique énergétique définis par l'État mais ce dernier n'intervient plus comme investisseur indirect.

Depuis une dizaine d'années le problème du changement de climat s'est introduit, de façon progressive mais irréversible, sur la scène de l'énergie : la combustion des combustibles fossiles est responsable de la grande majorité des émissions anthropiques de gaz à effet de serre (plus de 75 % des émissions de gaz à effet de serre en France proviennent de la consommation de combustibles) et le secteur de l'énergie devra s'adapter aux contraintes imposées par les politiques de lutte contre le réchauffement climatique. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix le débat sur le changement de climat était essentiellement d'ordre scientifique et portait sur la réalité du réchauffement. Même s'il reste de nombreuses incertitudes sur la vitesse et l'ampleur de ce réchauffement, même s'il existe encore des controverses scientifiques, l'expertise mondiale rassemblée autour du Groupe Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) a confirmé la nécessité d'agir au nom du principe de précaution. À Kyoto, en 1997, les pays développés ont pris des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2010 et le débat est passé du terrain scientifique au champ économique et politique. Le débat ne porte plus sur la réalité du phénomène ni les responsabilités des différents gaz mais sur les mesures de limitation des émissions et sur la coordination internationale. La dimension planétaire du processus de changement du climat impose en effet une concertation internationale assurant un partage des efforts de prévention et des mesures permettant une adaptation progressive des économies. La prégnance de l'énergie dans l'ensemble des activités humaines pose le problème de la maîtrise des émissions de CO₂ de façon beaucoup

plus difficile que celui qui était posé par l'élimination des gaz responsables de la disparition de la couche d'ozone : alors que pour les chloro-fluoro-carbures les activités concernées étaient relativement limitées et les acteurs industriels relativement concentrés, la consommation de combustibles fossiles relève d'une multitude d'acteurs et de types d'usage.

Dans la lutte contre l'effet de serre l'énergie se trouve au cœur d'une nouvelle politique de l'environnement. Les politiques de prévention des émissions de CO₂ s'adressent aux fournisseurs d'énergie, notamment les entreprises du secteur de l'électricité, au travers des substitutions (gaz en substitution au charbon par exemple) mais aussi aux consommateurs d'énergie, entreprises et ménages, au travers d'une amélioration de l'efficacité des usages de l'énergie. Les États, parties signataires de la convention Climat à Rio en 1992 et du protocole de Kyoto en 1997, sont les responsables des engagements de réduction des émissions et doivent mettre en œuvre les mesures permettant le respect des engagements pris, une stabilisation des émissions de gaz à effet de serre pour la France (dans le cadre du partage de la charge au sein de la bulle européenne et de l'engagement de réduction globale de 8 % des émissions entre 1990 et 2010). L'intervention des pouvoirs publics doit faire face aux différentes dimensions du contexte :

- une intervention sur la demande d'énergie qui doit tirer parti des politiques de maîtrise de l'énergie mises en œuvre en réponse aux chocs pétroliers mais qui se situe dans un contexte inverse de bas prix de l'énergie sur les marchés internationaux ;
- l'internationalisation des marchés qui limite la capacité d'intervention unilatérale des États au regard de la compétitivité des entreprises et suppose une coordination internationale.
- le recours éventuel à des mécanismes de flexibilité tels qu'ils ont été préfigurés dans

le protocole de Kyoto (permis d'émissions négociables, mise en œuvre conjointe de projets de réduction des émissions, mécanisme de développement propre avec les pays en développement).

L'intervention sur la demande d'énergie est incontournable, tout particulièrement en France parce que les substitutions du côté de l'offre d'énergie sont limitées (90 à 95 % de l'électricité sont déjà produits à partir de sources « sans carbone »). Les mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique concernent de nombreux acteurs (entreprises, collectivités locales et ménages) et peuvent être de différentes natures (fiscale, réglementaire, incitative).

Dès 1991, avant même la conférence de Rio, la convergence entre les problématiques environnement et la demande d'énergie s'est traduite en France par la création de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie sous la tutelle des ministères de l'Environnement, de l'Industrie et de la Recherche. Cette intégration, au sein d'un même organisme, de la mise en œuvre d'une politique répondant à la fois à des enjeux environnementaux et énergétiques reste originale par rapport à la situation observée dans les autres pays développés : dans la plupart des pays de l'OCDE on constate encore une relative déconnexion entre les politiques de réponse au changement climatique et les agences en charge de l'efficacité énergétique qui disposent d'une expérience de mise en œuvre de mesures de régulation de la demande d'énergie.

L'élargissement du marché national aux niveaux européen et mondial impose une concertation entre les États pour nombre de mesures qui touchent à la compétitivité des entreprises, qu'elles soient fiscales, réglementaires ou faisant l'objet de subventions. Les politiques d'environnement ont la possibilité d'obtenir un « double dividende » par un transfert de la pression fiscale du travail vers l'énergie. La mise en œuvre d'une

politique qui voudrait en bénéficier devrait gérer le cas des industries à forte consommation d'énergie et faible main-d'œuvre et trouverait une faisabilité accrue dans un contexte de coordination internationale.

Le protocole de Kyoto a identifié plusieurs mécanismes de flexibilité qui devraient permettre une plus grande souplesse économique dans la réalisation des engagements pris à l'horizon 2010. La tonne de CO₂ évitée ayant le même effet sur la réduction globale des émissions quelle que soit son origine géographique, les permis négociables devraient permettre de rapprocher sensiblement les coûts marginaux d'évitement des émissions au sein des différents pays développés signataires du protocole de Kyoto et aussi d'entreprendre les investissements de prévention des émissions en commençant par les investissements les moins coûteux (y compris ceux à coût négatif). Les objectifs souscrits pourraient ainsi être remplis au moindre coût total.

L'intervention de l'État vise alors à répercuter les signaux de long terme dans les décisions des agents économiques et à coordonner ses interventions au niveau international et notamment européen afin d'éviter les distorsions de concurrence.

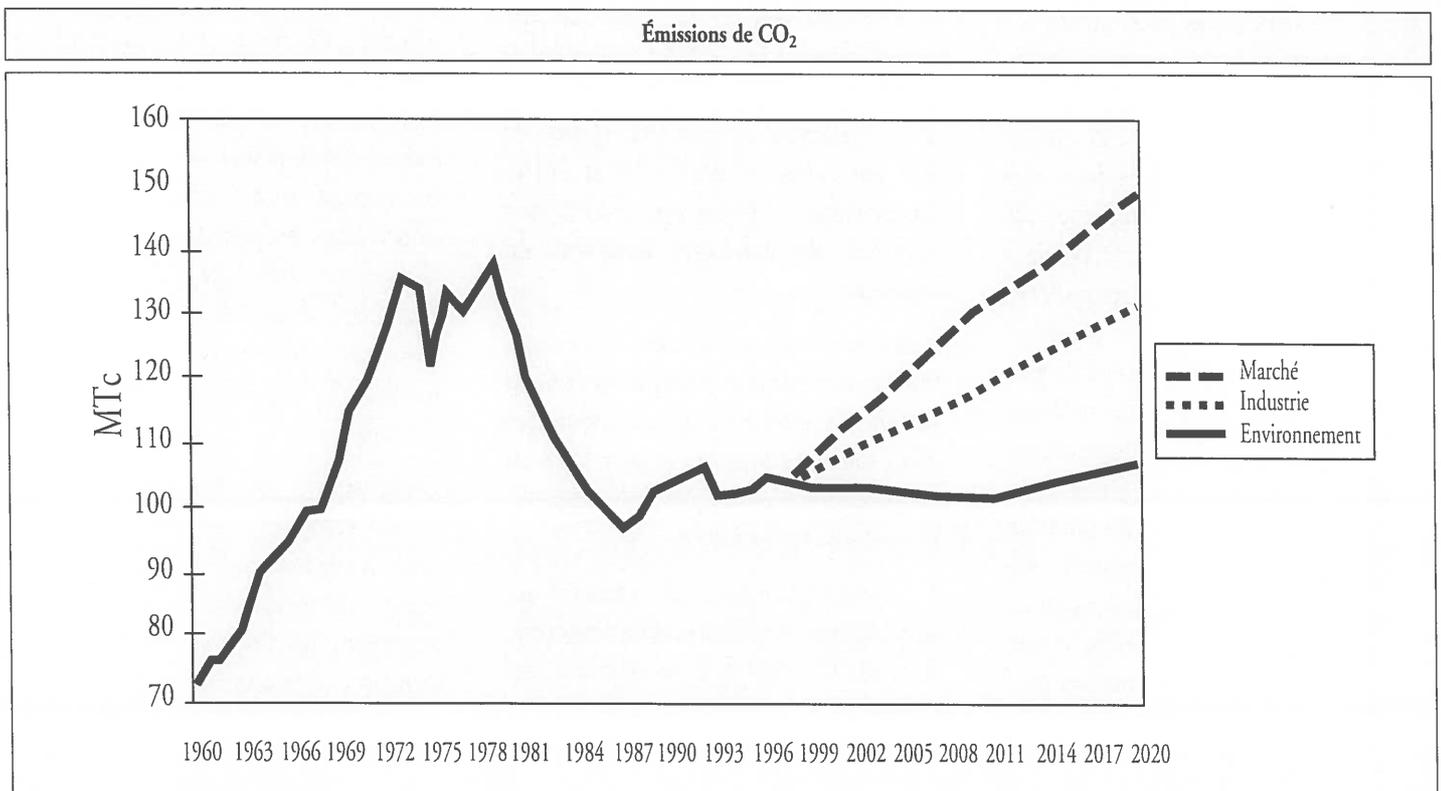
Les perspectives énergie/CO₂ aux horizons 2010 et 2020 pour la France

Les trois scénarios énergétiques pour la France aux horizons 2010 et 2020, réalisés dans le cadre du groupe de prospective « énergie » du Commissariat général du Plan, illustrent des futurs possibles de la scène énergétique française. Chacun des scénarios appréhende des modes d'intervention contrastés de l'État, en cohérence avec l'évolution globale de la société et du contexte international.

- S1 (*Société de marché*) s'organise autour d'une réduction du niveau d'intervention économique de l'État et d'une redéfinition

de ses modes d'action allant dans le sens d'une plus large confiance dans les mécanismes régulateurs de marché ; il s'accompagne également de la contraction de l'horizon temporel des différents acteurs, les pressions et sanctions concurrentielles conduisant ces derniers à accorder un poids plus important aux réalités du court terme.

- S2 (*État industriel*) correspond à une évolution dans laquelle l'État, rompant avec certaines orientations récentes, entend redevenir interventionniste dans le domaine économique et industriel au nom d'une identification des intérêts à long terme de la nation avec la force et la compétitivité de son industrie. La conception et la mise en œuvre des différentes politiques publiques ayant des implications dans le domaine de l'énergie, comme par exemple les politiques d'environnement, sont systématiquement appréhendées avec l'objectif de favoriser la compétitivité et l'essor de l'industrie française, tout en demeurant compatibles avec les règles concurrentielles européennes et



Source : Commissariat général du Plan

celles de l'Organisation Mondiale du Commerce.

- Dans S3 (*État protecteur de l'environnement*) l'État est prioritairement le gardien des valeurs de protection de la santé de la population, de prévention des risques technologiques, et de préservation de l'environnement aussi bien à l'échelle locale que globale ; il laisse donc davantage aux entreprises, aux organisations professionnelles et aux partenaires sociaux le soin de piloter les mutations économiques, dès lors qu'elles sont compatibles avec les objectifs et le cadre fixés par lui.

Les perspectives d'évolution des consommations énergétiques finales associées à chacun des scénarios varient à l'horizon 2010 dans une fourchette allant de + 12 % (S3) à environ + 27 % (S1) par rapport à 1992. Pour les émissions de CO₂, la fourchette de croissance se situe entre -3 % (S3) et + 25 % (S1) par rapport à 1990. À l'horizon 2020 la situation énergétique apparaît beaucoup plus contrastée et plus indécise. Dans l'hypothèse d'une durée de vie des centrales nucléaires de 40 ans, les émissions totales de CO₂ pourraient augmenter de plus de 43 % dans S1 par rapport à 1990, même si avec S3 la croissance de ces émissions pourrait presque être évitée (+ 1,5 %).

Le scénario de marché explore un avenir où les processus de dérégulation du secteur de l'énergie seraient poursuivis sans que des contraintes justifiant l'intervention des pouvoirs publics (risques sur les approvisionnements ou contrainte sur les émissions de CO₂) ne se manifestent. Ce scénario n'intègre pas les engagements souscrits à Kyoto.

Le scénario « État industriel » reflète l'intervention historique de l'État dans le secteur de la production d'énergie sans renforcement de la politique de maîtrise de la demande (par rapport à la situation de 1997). Les engagements de Kyoto ne pourraient alors pas être respectés sans recourir à l'achat de permis d'émissions sur le marché international.

Dans le scénario « État protecteur de l'environnement », les pouvoirs publics se positionnent comme régulateurs du marché, intégrant les externalités et les enjeux de long terme dans les prix de l'énergie. L'État a alors recours préférentiellement aux instruments « de marché », fiscalité, engagements négociés, diffusion des informations là où les marchés ne les révèlent pas spontanément sans renoncer aux mesures réglementaires là où elles s'avèrent efficaces.

Seul S3 permettrait de stabiliser les émissions conformément aux engagements internationaux souscrits. Pour être acquis, ce résultat suppose la mise en œuvre d'une politique ambitieuse de maîtrise de l'énergie au niveau national et européen et une évolution structurelle des modes de vie, notamment en matière de transport et d'aménagement du territoire. Ce scénario ne peut donc résulter de la seule intervention de l'État et sa réalisation suppose une baisse forte et continue de l'intensité énergétique du même ordre de grandeur que celle constatée pendant les chocs énergétiques. Si l'objectif de stabilisation ne pouvait être atteint, la France devrait acquiescer auprès d'autres États des quotas d'émission supplémentaires, en utilisant les différentes formules de flexibilité prévues par le protocole de Kyoto. Il pourrait alors en coûter à la France annuellement entre 1,5 Md et 10 Mds de francs à l'horizon 2010 selon les scénarios et les prix des quotas. On doit cependant souligner que si les instruments de flexibilité étaient utilisés pour éviter toute politique nationale de contrôle des émissions, le soulagement éventuel apporté à moyen terme (2010) pourrait devoir être payé très cher à un horizon plus éloigné du fait de la dérive des consommations et de choix inadaptés d'infrastructures. Comme l'indique le protocole de Kyoto, les instruments de flexibilité doivent être conçus comme des compléments aux politiques et mesures adoptées dans chaque pays. Sans prendre pour acquis les résultats quantitatifs d'un scénario « État protecteur de l'environnement », le posi-

tionnement de l'État reflété par ce scénario est celui qui correspond le mieux au principe de précaution face aux enjeux de long terme du changement climatique.

Les trois images contrastées qu'offrent ces scénarios ne sont pas des prévisions dont l'une pourrait être qualifiée de plus probable que les autres. Elles définissent les implications énergétiques de différents contextes possibles d'évolution de la société française. C'est en reconnaissant les incertitudes inhérentes à de telles évolutions que les responsables politiques et économiques devraient opérer certains choix robustes, comme le serait une politique durable d'efficacité énergétique et de maîtrise de la demande, en particulier dans les transports, et d'autres choix suffisamment flexibles pour autoriser des adaptations ultérieures, tout en maintenant ouvertes les principales options technologiques pour le futur énergétique du pays. Ces incertitudes sur la façon dont nous pourrions satisfaire les engagements de limitation des émissions de CO₂ pris à Kyoto justifient de conserver ouvertes les possibilités de flexibilité envisagées dans le protocole. Cette option ne doit pas pour autant se substituer à la mise en œuvre d'une politique nationale volontariste et économiquement justifiée de maîtrise de l'énergie visant la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre. Le rôle des pouvoirs publics est bien d'anticiper les modifications de long terme des modes de vie qui seront nécessaires au-delà de 2010 et de donner les signaux qui doivent accompagner ces mutations.

L'intervention des pouvoirs publics dans le scénario « État protecteur de l'environnement » porte sur des mesures visant à corriger les imperfections de marché :

- des mesures fiscales pour intégrer les externalités générées par les consommations d'énergie (relèvement de la taxe sur le diesel, taxe carbone) notamment là où les opérateurs peuvent adapter leurs comportements et leurs décisions d'investissement ;

- des mesures réglementaires là où les conditions de marché le justifient (réglementation sur les bâtiments neufs) ;

- des mesures propres à révéler les informations nécessaires aux décideurs pour rationaliser leurs choix d'investissement (diagnostics, opérations exemplaires, « bench marking », étiquetage et labels...) et élargir la panoplie des technologies disponibles (R&D, démonstration,...) ;

- des mesures enfin, destinées à faciliter l'accès aux investissements dont les temps de retour sont jugés trop longs par les investisseurs privés en raison des risques financiers.

La régulation énergie/environnement et la dimension territoriale

La nécessaire coordination internationale et le rôle prépondérant de l'État pour inscrire les signaux de long terme dans les marchés (fiscalité, orientation de la R&D...) ne doivent pas masquer celui des collectivités locales dans les politiques de l'environnement et de l'énergie. On peut imaginer que les mécanismes de flexibilité identifiés dans le protocole de Kyoto permettent de transférer une partie des responsabilités prises par les États au niveau des acteurs économiques et laisser ainsi le marché jouer son rôle, la valeur des dommages à l'environnement étant reflétée par le coût des permis d'émission de CO₂ sur les marchés internationaux. Cet accès aux permis d'émission sera vraisemblablement réservé, dans un premier temps du moins, aux grandes entreprises et à l'industrie et la régulation des activités des secteurs résidentiels, petit tertiaire et des transports ne pourra se faire qu'au travers de politiques et mesures nationales ou locales.

Le secteur dont les émissions de CO₂ sont les plus difficiles à maîtriser est celui des transports. Dans ce secteur, en effet, les gains sur les performances techniques des véhicules ne seront pas suffisants pour éviter une croissance continue des consommations

et des émissions si les modes de déplacement et la mobilité des personnes et des marchandises ne sont pas régulés. Les choix d'infrastructure en matière d'aménagement du territoire et d'aménagement urbain induisent une rigidité dans les besoins de mobilité et les choix de mode de transport : le développement d'une offre d'infrastructure routière et autoroutière, dont la rentabilité économique est souvent discutable, prédétermine les choix individuels en faveur du transport routier au détriment du transport ferroviaire ; l'aménagement urbain favorisant un habitat diffus et des centres commerciaux périphériques se traduit par une mobilité croissante qui ne peut être satisfaite que par l'augmentation des trafics routiers en voiture individuelle. L'impact des instruments de marché comme la fiscalité sur les carburants trouve ses limites parce qu'il n'existe plus d'alternative opérationnelle aux demandes de déplacements forgées par les choix d'infrastructure.

Le rôle de l'État reste important puisqu'il peut définir le cadre législatif du choix des infrastructures locales comme l'obligation aux agglomérations de plus de 100 000 habitants de réaliser des plans de déplacements urbains (Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie). La décentralisation des compétences d'aménagement confère aux collectivités locales une responsabilité croissante vis-à-vis des enjeux environnementaux de long terme en tant qu'autorités régulatrices. L'implication des collectivités locales dans les engagements pris par l'État au titre de la lutte contre l'effet de serre est incontournable et la négociation des contrats de plan pour la période 2000-2006 est l'occasion pour l'État d'influer sur les choix d'aménagement dans lesquels les régions sont impliquées. L'inflexion des choix d'aménagement urbain suppose toutefois une concertation souvent difficile entre les communes d'une même agglomération et d'autres niveaux de compétence territoriaux.

Depuis 1982, les compétences des collectivités locales en matière d'énergie ont peu évolué, les décisions en matière de grandes infrastructures énergétiques restent du domaine de l'État mais l'instauration de débats publics, au delà des enquêtes publiques, a permis de démocratiser les choix publics et de renforcer la prise en compte des divers intérêts territoriaux. Le premier débat sur l'énergie et l'environnement conduit en 1995 par J. P. Souviron au niveau local et national témoigne d'une première démocratisation du débat sur l'énergie ; le récent débat public sur le projet de ligne électrique haute tension pour alimenter la région de Nice (projet « Boutre-Carros ») inaugure un nouveau processus de concertation dans les choix d'aménagement énergétiques de dimension territoriale. Enfin les schémas de service « énergie » réalisés au niveau régional et national en 1999 vont dans le sens d'une meilleure intégration des régions dans les processus de décision du domaine de l'énergie. L'articulation entre les différents niveaux de compétence (national/local) en matière d'énergie restera toutefois un débat récurrent dans les années à venir, en témoigne la controverse sur l'accès des collectivités locales au statut de client éligible dans l'ouverture du marché de l'électricité. Dans les conclusions du colloque de Fontevraud « L'environnement au XXI^{ème} siècle », P. CALAME relevait : « *la gestion des problèmes d'environnement met aussi en évidence l'inadaptation des échelles de gouvernance. Le poids de la commune en France, l'absence de régulation mondiale ont été citées comme autant d'illustrations de l'inadaptation actuelle des échelles... là où on était habitué à penser en terme de souveraineté d'une autorité sur un territoire, notamment à l'échelle de l'État-nation, il s'agit maintenant de concevoir la coresponsabilité d'autorités s'exerçant à différents niveaux de territoires* ».

Inscrire le long terme dans les décisions des acteurs

L'énergie sera de plus en plus considérée comme un service plutôt qu'un bien, l'évolution des restructurations industrielles dans le secteur de la distribution de l'énergie en témoigne : la concurrence s'effectuera sur une panoplie de services aux consommateurs et pas seulement sur la fourniture de kWh. Cette démarche contribuera certainement à améliorer la rationalité des choix techniques offerts aux consommateurs là où les marchés monopolistiques le rendaient captif d'une énergie ou d'une solution technique. Cette meilleure rationalité économique introduite par la dérégulation des marchés, à condition d'assurer la

concurrence, ne modifiera pas pour autant la cécité des marchés vis-à-vis des enjeux de long terme : la prise en compte de ces enjeux nécessitera plus que jamais une intervention des pouvoirs publics mais sous une forme modernisée qui s'adapte à la mondialisation des économies.

Cette intervention des pouvoirs publics devra se coordonner entre différents niveaux territoriaux : les groupements de communes, les régions, l'État, l'Union européenne, voire un niveau de compétence mondial (incontournable pour l'émergence des mécanismes de flexibilité). Les modes d'intervention des pouvoirs publics seront diversifiés, faisant appel certes aux instruments « de marché » comme les taxes et les permis négociables là où ils sont efficaces,

mais aussi à des instruments permettant de surmonter les imperfections de certains marchés (réglementations, engagements négociés, incitations et programmation des infrastructures...). Dans les années à venir l'un des principaux chantiers sera certainement la concertation européenne sur la taxation de l'énergie et le transfert de fiscalité du travail vers l'énergie à un rythme permettant les adaptations sectorielles.

Le rôle des pouvoirs publics en matière de développement durable – et le domaine de l'énergie en constitue l'un des enjeux majeurs – sera d'introduire la dimension du long terme dans la rationalité économique des décideurs : redonner du sens au temps long dans les règles du jeu du marché ■

BIBLIOGRAPHIE

« Énergie 2010-2020 : Les chemins d'une croissance sobre » et « Trois scénarios énergétiques pour la France » ; Commissariat général du Plan, 1998.

« La maîtrise de l'énergie », rapport de l'instance d'évaluation de la politique de maîtrise de l'énergie. La Documentation Française 1998.

Aménagement et Nature : Trente ans d'environnement n° 116 ; 1995.

« L'environnement au XXI^{ème} siècle » ; actes du colloque de Fontevraud, volume 1 ; GERMES 1996.

Débat national énergie et environnement (rapport « Souviron ») ; décembre 1994.

OCDE : évaluation des performances environnementales de la France 1998.

« Maîtriser le risque de changement climatique » : mémento des décideurs, les collectivités territoriales

engagées dans la lutte contre les gaz à effet de serre ; MIES 1999.

Bernard BARRAQUÉ, Jacques THEYS ; « Les politiques d'environnement ». Éditions Recherches 1998.

Ch. CROS ; « Politique publique d'environnement et efficacité économique » ; thèse de doctorat de sciences économiques ; Paris I, 1998.