

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : UNE OPPORTUNITÉ NOUVELLE POUR LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE

Andreas Rüdinger*

* Chercheur à l'Institut pour le développement durable et les relations internationales (IDDRI) à Paris

Pendant qu'au printemps 2014 le débat sur la politique énergétique de l'Allemagne se focalisait exclusivement sur la réforme de la loi sur les énergies renouvelables, la France se préparait elle aussi à des changements structurels, sans guère susciter l'attention des médias outre-Rhin. En application d'une promesse électorale du président Hollande, le gouvernement a présenté un projet de loi destiné à réorienter en profondeur la politique énergétique de la France. L'accroche politique de cette loi est de réduire de 75 % à 50 % d'ici à 2025 la part traditionnellement dominante du nucléaire dans la production d'électricité. Or, comme en Allemagne, cette décision ne se restreint pas à la seule question du nucléaire et s'inscrit dans une stratégie globale de transition énergétique. En amont de la conférence internationale sur le climat qui se tiendra à Paris fin 2015, celle-ci vise à affirmer le rôle pionnier de la France en matière de transition énergétique et de lutte contre le changement climatique. Dépassant le cadre de la politique énergétique, le président Hollande a affirmé que cette loi devait être un texte phare de son quinquennat, ouvrant la voie à une stratégie de croissance verte.

Jusqu'où cette stratégie peut-elle être considérée comme réaliste et comment s'explique-t-elle politiquement ? Comment mener à bien la transition énergétique en France ? Et dans quelle mesure cette décision peut-elle influencer la politique allemande, dans le cadre des discussions actuelles sur le paquet énergie-climat 2030 de l'Union européenne et de la coopération bilatérale ?

L'histoire de la politique énergétique française : le pouvoir de l'atome

Les observateurs allemands se sont jusqu'ici peu intéressés à la politique énergétique de la France. Le pays semblait trop marqué par la prédominance du nucléaire et trop englué dans un modèle énergétique historiquement très centralisé et contrôlé par l'État pour susciter un réel intérêt dans le débat politique allemand. Comme souvent, il apparaît utile de revenir brièvement sur l'historique de la politique énergétique française afin d'apprécier la portée des évolutions actuelles et de comprendre en quoi ce parcours historique imprègne encore aujourd'hui le débat politique.



AVERTISSEMENT : La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE :

UNE OPPORTUNITÉ NOUVELLE POUR LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE

L'importance politique de l'atome en France trouve son origine dans l'histoire de la science du début du XX^e siècle : avec Henri Becquerel, Pierre et Marie Curie, Irène et Frédéric Joliot-Curie et plus tard Georges Charpak, la France a produit toute une série de Prix Nobel dont les travaux ont été déterminants pour l'usage militaire et civil du nucléaire. Après la guerre, c'est aussi parce qu'elle s'est rapidement dotée de l'arme nucléaire que la France a pu s'établir en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, en dépit de sa relative faiblesse militaire et économique.

C'est aussi au lendemain de la Seconde Guerre mondiale qu'ont été jetées les bases du modèle énergétique français : dès 1946, la loi a instauré trois monopoles d'État (EDF pour l'électricité, GDF pour le gaz et Charbonnages de France pour le charbon), ayant pour objectif la modernisation du secteur énergétique et en particulier le développement des infrastructures en zone rurale.

En raison de ses faibles réserves de charbon et sa forte dépendance au pétrole – y compris pour la production d'électricité –, la France a subi l'impact du premier choc pétrolier de 1973 de manière encore plus forte que l'Allemagne. La réaction ne s'est pas fait attendre : la même année, le Premier ministre Pierre Messmer a présenté le plan de réduction de la dépendance énergétique de la France par le développement du nucléaire. L'objectif déclaré était de construire quatre à six réacteurs par an. Sans que cette décision n'ait jamais été approuvée par le Parlement, elle posa ainsi la première pierre de ce que devait devenir le plus grand parc de centrales nucléaires en Europe : 55 des 58 réacteurs existants (63 GW) ont été construits entre 1970 et 1984. En moyenne, les centrales françaises ont aujourd'hui trente ans, ce qui correspond à la durée de vie qui leur avait été initialement fixée. Leur part dans la production d'électricité a pu atteindre jusqu'à 80 % et s'établit actuellement à environ 75 % par an.

L'évolution des débats sur la politique énergétique

La centralisation très marquée du processus de décision et la tutelle exercée par l'élite politique et technocratique française ont abouti à ce que la politique énergétique ne soit pas réellement perçue comme un enjeu politique fort, en particulier sur le plan électoral, et ce jusqu'au début des années 2000. Le choix du nucléaire semblait alors faire partie d'un consensus entre les partis majoritaires de gauche comme de droite, partant du principe qu'au-delà des aspects économiques, la question énergétique n'intéressait pas les Français.

De ce fait, la politique énergétique semble jusque-là occuper une place bien moins importante dans le débat public qu'en Allemagne et interpelle rarement l'opinion au-delà du milieu des experts. Même lors du « Grenelle de l'environnement », organisé avec toutes les parties prenantes (organisations de défense de l'environnement, syndicats, patronat, responsables politiques) par l'ancien président Nicolas Sarkozy en 2007, la question du nucléaire est restée taboue alors que beaucoup de décisions importantes étaient prises par ailleurs.

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE :

UNE OPPORTUNITÉ NOUVELLE POUR LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE

Ce n'est qu'après la catastrophe de Fukushima que la France a elle aussi commencé à timidement réexaminer le sujet. Sans faire pencher la majorité des esprits en faveur d'un abandon de l'atome, cet accident a toutefois conduit le Parti socialiste à défendre l'idée d'une diversification progressive de la production d'électricité. Contrairement à ce qui s'est passé en Allemagne, l'argument du risque d'accident n'a pas été le déterminant principal de cette décision politique et reste relativement peu présent dans le débat. Les experts et l'Autorité de sûreté nucléaire ont bien plus mis l'accent sur le risque technique en lien avec le vieillissement des centrales dans les années à venir. En effet, en raison de l'homogénéité technique du parc nucléaire français, l'apparition d'un défaut majeur sur un réacteur pourrait rapidement se traduire en « défaut systémique », affectant l'ensemble des réacteurs de la génération construits sur le même modèle, causant le risque de devoir arrêter de manière simultanée une grande partie du parc de réacteurs. La nécessité de prévoir de toute manière le renouvellement du parc à une échéance relativement proche plaide également pour l'option d'une diversification progressive. Enfin, cette dernière a été défendue dans une perspective industrielle : seul un recul du nucléaire ouvrirait une perspective crédible à l'essor d'autres filières industrielles, en particulier dans le secteur des énergies renouvelables.

Le « débat national sur la transition énergétique »

Après son élection à la présidence, François Hollande a lancé fin 2012 le « débat national sur la transition énergétique », un forum de discussion entre parties prenantes destiné à élaborer une vision commune de l'avenir de la politique énergétique française. Durant huit mois, ce débat a constitué un lieu d'échange associant 120 représentants du monde politique, de l'économie et de la société civile, ainsi qu'un collège d'experts de différents domaines. Un débat à ce point institutionnalisé, comprenant un secrétariat général, un comité de pilotage, un collège d'experts et des réunions plénières, constituait clairement une innovation pour la France, illustrant par là même que le sujet avait nettement gagné en importance.

À première vue, le débat avait deux objectifs : d'une part, définir un scénario cohérent de transition énergétique d'ici à 2050, respectant un certain nombre de priorités écologiques, économiques et sociales. D'autre part, celui d'élaborer des orientations sur les instruments politiques nécessaires pour mettre en œuvre cette transition, afin de fournir des recommandations pour la nouvelle législation.

Les objectifs prioritaires, inscrits dans le projet de loi actuel, étaient les suivants :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 75 % entre 1990 et 2050 ;
- faire de l'efficacité et de la sobriété énergétiques les mots d'ordre de la transition énergétique, avec pour objectif de réduire de 50 % d'ici à 2050 la consommation d'énergie finale et de 30 % d'ici à 2030 la consommation d'énergies fossiles ;
- la diversification des filières de production d'électricité et la diminution de la part du nucléaire dans le mix (de 75 % à 50 % en 2025) ;
- l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale à 32 % en 2030 (2012 : 14 %) et à 40 % dans la production d'électricité.

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE :

UNE OPPORTUNITÉ NOUVELLE POUR LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE

Si les réformes adoptées en Allemagne à l'été 2011 en réaction à l'accident nucléaire de Fukushima ont pu profiter d'un large consensus transpartisan, force est de constater que les objectifs ambitieux restent sujets à de nombreuses tensions dans le débat politique français. Le « débat national sur la transition énergétique » a certes permis un dialogue ouvert sur l'avenir énergétique et celui du nucléaire en particulier, mais est loin d'avoir suscité un soutien unanime des orientations prises par toutes les parties prenantes. Les milieux économiques notamment (le patronat comme une grande partie des syndicats) et les partis conservateurs mettent toute leur force à défendre le *statu quo*. Ils craignent en particulier qu'un recul du nucléaire n'affaiblisse davantage encore une industrie française déjà très mal en point et ne génère des coûts supplémentaires. Au sein même du Parti socialiste, des divergences ont commencé à s'exprimer à propos de l'avenir du nucléaire.

Mais ce n'est pas le seul point de désaccord révélé par le débat français : alors que de nombreux experts considèrent que l'objectif très ambitieux affiché en matière d'efficacité énergétique (réduire la consommation d'énergie finale de 50 % d'ici à 2050) représente le moyen le plus efficace pour atteindre les objectifs de lutte contre le changement climatique et de relance économique, des voix plus conservatrices estiment qu'un tel objectif est synonyme d'un recul forcé de l'économie française. De plus, au lieu de se concentrer sur la question purement technique des potentiels d'efficacité énergétique dans les différents secteurs, ce débat a également suscité une réflexion nouvelle, jusqu'ici peu évoquée en Allemagne : l'enjeu de la « sobriété énergétique » qui vise à dépasser le seul cadre énergétique et à mettre en débat nos modèles économiques et de consommation actuels.

Alors que l'efficacité énergétique vise uniquement à réduire la consommation d'énergie propre à la fourniture d'un service (chauffage, éclairage, mobilité), la notion de « sobriété énergétique » pose la question de la possibilité de réduire le *besoin* des services ou biens consommés : combien de véhicules individuels pourraient être remplacés par des programmes de co-voiturage bien pensés ? Serait-il socialement et écologiquement opportun d'agir contre la tendance à la décohabitation ? Comment les responsables politiques peuvent-ils, par des mesures d'aménagement urbain, freiner l'étalement urbain, réduire les besoins de transport et redonner vie aux centres-villes ? Ou, pour le dire autrement : « Est-ce que le toujours plus est forcément meilleur ? »

Souvent perçue comme une menace de « restriction » des libertés individuelles, cette démarche reste pertinente afin d'ajouter une dimension sociale et culturelle à un débat trop souvent limité au registre technique et économique et illustre l'idée que la transition énergétique au sens large n'est pas uniquement une affaire d'ingénieurs.

Une comparaison France-Allemagne

Il est intéressant de noter que pour de nombreux experts, les politiques énergétiques française et allemande ne pourraient pas être plus différentes, ce point de vue étant au moins partiellement justifié par l'histoire des politiques énergétiques et les structures institutionnelles. Il est en revanche frappant de constater la similitude des orientations de la

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE :

UNE OPPORTUNITÉ NOUVELLE POUR LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE

transition énergétique, comme l'illustre la convergence des objectifs stratégiques des deux pays repris dans le tableau ci-dessous :

- réduction des émissions de gaz à effet de serre (l'objectif légèrement inférieur fixé par la France s'explique par le fait qu'elle part d'un niveau moins élevé : 8,3 t équivalent CO₂ par habitant contre 11 pour l'Allemagne) ;
- développement des énergies renouvelables : même si à court terme (2030) la France a prévu un pourcentage un peu plus faible que l'Allemagne pour la production d'électricité, la part globale des renouvelables dans la consommation finale d'énergie est fixée à un niveau plus ambitieux (32 % contre 30) ;
- en matière d'efficacité énergétique, les objectifs à long terme (division par deux de la consommation) et à court terme sont très semblables : amener à 2 % le taux de rénovation des logements (en France, 500 000 logements par an) et généraliser la norme des bâtiments basse consommation.

De façon étonnante, même en matière de nucléaire, l'ampleur du défi reste comparable, en dépit des finalités différentes (abandon total du nucléaire d'ici à 2022 d'un côté, réduction à 50 % du mix énergétique d'ici à 2050 de l'autre). Entre 2010 et 2022, l'Allemagne devra ainsi remplacer 140 TWh d'électricité d'origine nucléaire, ce qui correspond à peu près au niveau de remplacement que devra assurer la France pour passer de 75 à 50 % de sa consommation actuelle.

Les ambitions politiques ouvrent donc de réelles et vastes opportunités de coopération en matière de politique énergétique. En marge des célébrations du cinquantième anniversaire du Traité de l'Elysée, des premières tentatives de rapprochement ont été lancées, mais un renforcement plus structurel de la coopération reste nécessaire. Il serait certainement souhaitable et efficace que la France et l'Allemagne se comportent en pionniers afin d'envoyer un signal politique en faveur d'une politique européenne de l'énergie ambitieuse. Avec l'Office franco-allemand pour les énergies renouvelables créé en 2006 déjà par les deux ministères de l'Environnement, une première initiative a été engagée dans le bon sens, dont le rôle devrait certainement gagner en importance à l'avenir.

Les objectifs de la transition énergétique en France et en Allemagne

	France	Allemagne
2020		
Réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990	-20 %	-40 %
Part des renouvelables dans la consommation d'énergie finale	23 %	18 %
Réduction de la consommation d'énergie primaire	-20 %	-20 %
2030		
Réduction des émissions de gaz à effet de serre	-40 %	-55 %
Part des renouvelables dans la consommation d'énergie finale	32 %	30 %
Part des renouvelables dans la consommation d'électricité	40 %	50 %
2050		
Réduction des émissions de gaz à effet de serre	-75 %	- 80 à - 95 %
Part des renouvelables dans la consommation d'énergie finale	-	> 60 %
Réduction de la consommation d'énergie finale (FR) / primaire (DE)	-50 %	-50 %

De la théorie à la pratique

Au vu des objectifs qui doivent être adoptés dans le cadre de leurs lois respectives sur la transition énergétique, il ne fait aucun doute que la France souhaite, comme l'Allemagne, se hisser au niveau de l'*avant-garde* européenne. Pour la France, hôte de la très attendue Conférence internationale sur le Climat en 2015, cette ambition se reflète également en matière de politique étrangère autour de la volonté d'afficher son caractère « exemplaire » qui ajoute une pression – positive – à la réussite nationale. Or, au-delà des apparences, de nombreux experts doutent encore que la volonté politique soit bien au rendez-vous pour appuyer et mettre en œuvre un tel projet de société.

La question politique est évidemment au premier plan : la cote de popularité du président Hollande n'est pas très élevée et l'on peut se demander s'il est prêt à investir dans un sujet jusqu'ici politiquement peu porteur le capital politique dont il dispose encore. De plus, contrairement à ce qui s'est passé en Allemagne après Fukushima, le gouvernement nage à contre-courant. La première tentative de fermer la doyenne des centrales nucléaires françaises – Fessenheim, tout près de la frontière allemande –, conformément à la promesse électorale, a échoué face à l'opposition des acteurs locaux, en partie soutenus par des représentants locaux du Parti socialiste. À propos du prix de l'énergie, le gouvernement français dispose également d'une très faible marge de manœuvre face aux acteurs économiques : en période de fort chômage, toute menace sur l'emploi peut rapidement aboutir à l'abandon de décisions, comme en témoigne le récent retrait du projet « écotaxe » suite aux protestations des acteurs locaux.

La transition énergétique, un modèle de réussite économique

Pour prévenir ces risques, le gouvernement mise beaucoup sur le discours de la « croissance verte », repris dans l'intitulé actuel du projet de loi (« sur la transition énergétique pour la croissance verte »). Les investissements destinés à développer les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique sont censés générer de nombreux emplois à l'échelle locale. Ironiquement, sur cet aspect, c'est le plus souvent le modèle du tournant énergétique allemand qui est cité en référence, malgré une perception souvent critique par ailleurs. Au-delà de la création d'emplois, l'observation de la facture énergétique extérieure fournit un argument supplémentaire sur le bien-fondé économique de ce projet : en France comme en Allemagne, les importations d'énergies fossiles coûtent chaque année plus de 1000 euros par habitant. Si l'Allemagne réussit en partie à compenser cette dépense par l'important excédent de sa balance commerciale, la France, quant à elle, a vu le coût de ses importations d'énergie (66 milliards d'euros en 2013) dépasser le déficit global de sa balance commerciale (61 milliards d'euros).

Pour pouvoir mettre en œuvre cette vision d'un modèle économique plus durable, il manque encore au minimum à la France un pilier indispensable : un organisme de financement, capable de soutenir l'investissement en mobilisant à grande échelle des capitaux

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE :

UNE OPPORTUNITÉ NOUVELLE POUR LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE

à bas coût, équivalant au rôle qu'occupe la KfW (« Kreditanstalt für Wiederaufbau » : Institut de crédit pour la reconstruction) en Allemagne et ce sans impacter la dette publique. La France a certes créé ces dernières années divers organismes et mécanismes de financement publics pour répondre à divers enjeux sectoriels, mais aucun ne dispose à ce jour du périmètre d'action et de l'efficacité que l'on prête communément à la KfW.

Il existe au contraire un risque que cette panoplie de mécanismes de financement spécifiques prive la France de certaines économies d'échelle, rendues impossibles par une complexité inutile. On discute actuellement de pas moins de quatre dispositifs différents pour faciliter le financement des différents sous-secteurs de la rénovation du bâti (tiers-financement et contrats de performance énergétique pour la rénovation des bâtiments publics ; mécanisme de refinancement avec garantie d'État pour encourager les prêts aux particuliers pour la rénovation des logements résidentiels ; élargissement, au profit des communes, des instruments de financement de la Caisse des dépôts ; et enfin, nouvelles mesures fiscales destinées à encourager l'investissement dans la rénovation). C'est d'autant plus surprenant que, dans le rapport final du comité de pilotage du débat national sur la transition énergétique, l'accent avait été mis sur la nécessité de « créer une KfW française » afin de disposer justement d'un mécanisme de financement centralisé, capable de faciliter l'ensemble des investissements relatifs à la transition énergétique. Les analyses économiques menées parallèlement au débat ont en effet montré qu'une transition énergétique ambitieuse nécessiterait entre 20 à 30 milliards d'euros d'investissements additionnels. Un mécanisme de refinancement solide (*via* les marchés internationaux de capitaux, comme pour la KfW) est donc indispensable. À titre de repère, il faut savoir que la KfW « lève » chaque année 75 à 80 milliards d'euros sur les marchés de capitaux, dont 40 vont directement aux investissements en faveur de la transition énergétique et du développement durable.

La réforme de la fiscalité est une autre question déterminante. En dépit de nombreuses idées et tentatives (comme la taxe sur les émissions de CO₂ initiée sous la présidence de Nicolas Sarkozy), la France n'a pas encore vraiment réussi à avancer sur la voie d'une grande réforme fiscale écologique. La possibilité d'y parvenir reste néanmoins incertaine au vu de la situation économique actuelle et d'une pression fiscale déjà relativement élevée. Au moins le mode de calcul de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques a-t-il été révisé en 2014 de façon à tenir compte à l'avenir du niveau d'émissions de CO₂ propre à chaque source d'énergie. À terme, une restructuration en profondeur de la fiscalité paraît toutefois incontournable, comme le montrent par ailleurs les travaux de la commission pour la fiscalité écologique.

La transition énergétique dans le secteur de l'électricité

Comme en Allemagne, la transition énergétique du secteur de l'électricité est au centre du débat politique, bien que l'électricité ne représente que 24 % de la consommation d'énergie finale (et 20 % en Allemagne). Comme cela a été mentionné précédemment, l'objectif de réduire à 50 % d'ici à 2025 la part du nucléaire place la France devant des

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE :

UNE OPPORTUNITÉ NOUVELLE POUR LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE

défis comparables à ceux que rencontre l'Allemagne pour la sortie du nucléaire. Toutefois, dans le cas français, la tendance actuelle ne permet pas de conclure que les conditions sont réunies pour atteindre cet objectif.

En effet, le développement des énergies renouvelables électriques reste pour l'instant timoré, ce qui s'explique en partie par le fait que la production renouvelable additionnelle ne répond à aucun besoin national en l'absence d'une baisse de la production des centrales existantes. Ainsi, la France affiche chaque année un solde exportateur net d'électricité allant jusqu'à 60 TWh (contre 34 TWh pour l'Allemagne en 2012) – équivalent à la production annuelle de dix réacteurs nucléaires de 900 MW – et a déjà des difficultés à écouler sa propre électricité sur un marché européen en surcapacité.

En 2013, près de 19 % de la production d'électricité française provenaient certes déjà des énergies renouvelables. Mais cela s'explique essentiellement par la présence historique sur son territoire de nombreuses centrales hydrauliques qui, avec 76 TWh, fournissent la plus grande partie des 102 TWh d'électricité renouvelable. Avec seulement 8 GW d'éolien et 4,6 GW de photovoltaïque, le développement des nouveaux modes de production est très en retard sur celui de l'Allemagne (32 GW d'éolien, 36 GW de photovoltaïque). Dans les conditions actuelles, l'atteinte de l'objectif que s'est fixée la France dans le cadre du paquet climat-énergie européen pour 2020 (23 % de la consommation intérieure brute et 27 % de la production d'électricité assurés par les renouvelables) reste par conséquent incertaine.

Cela ne signifie toutefois pas qu'un virage politique soit impossible. Avec l'arrêt prévu de jusqu'à 24 réacteurs nucléaires, une nouvelle fenêtre d'opportunité politique pourrait s'ouvrir pour repenser les conditions du développement des énergies renouvelables. D'un point de vue purement comptable, elles devraient fournir d'ici à 2025 jusqu'à 40 % de la production d'électricité. En ce sens, la fermeture progressive des centrales nucléaires pourrait générer une pression croissante – qui manque actuellement – à développer les moyens de production alternatifs à un rythme similaire. Les mesures prévues dans le projet de loi (la planification pluriannuelle de l'énergie qui fournirait de la visibilité à moyen terme pour le secteur électrique ainsi que le droit de veto du commissaire du gouvernement au conseil de surveillance d'EDF en cas de non-conformité de la stratégie de l'entreprise avec cette planification) pourraient alors rendre crédible pour la première fois l'objectif de réduction de la production d'électricité d'origine nucléaire.

De plus, les points suivants démontrent qu'il existe un potentiel réel au développement des énergies renouvelables en France :

- jusqu'ici, il fallait en France sept à huit ans (contre deux à trois en Allemagne) pour qu'une ferme éolienne voie le jour, principalement en raison de nombreux obstacles administratifs. Un système de « guichet unique » devrait désormais considérablement simplifier les démarches – et faire sensiblement baisser les coûts ;
- le potentiel « naturel » (conditions géographiques et météorologiques) des énergies renouvelables est (souvent sensiblement) supérieur à ce qu'il est en Allemagne, qu'il s'agisse de l'éolien terrestre ou offshore, du solaire, de la géothermie ou de la biomasse ;

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE :

UNE OPPORTUNITÉ NOUVELLE POUR LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE

- avec le développement de mécanismes de financement spécifiques à faibles taux d'intérêt (sur le modèle de la KfW), les coûts de production du MWh d'électricité d'origine renouvelable pourraient baisser de 30 % pour le solaire et l'éolien en France ;
- la charge financière due au soutien des installations photovoltaïques à l'époque où celles-ci coûtaient encore quatre à cinq fois plus cher qu'aujourd'hui est nettement moins élevée en France qu'en Allemagne. En raison du débat souvent délicat sur les coûts du soutien aux énergies renouvelables, ce moindre fardeau « historique » pourrait être un avantage sur le plan économique et politique.

Jusqu'ici, les responsables politiques restent relativement réticents à l'idée de réformer le cadre réglementaire en faveur des énergies renouvelables. En dehors de la simplification des procédures administratives, le projet de loi actuel contient peu de nouveautés. Le gouvernement français prévoit simplement, comme l'a fait l'Allemagne et comme le prévoient les lignes directrices aux aides d'État publiées par la Commission européenne, de remplacer le dispositif de tarif d'achat obligatoire par un système de prime de marché qui viendrait s'ajouter aux revenus tirés de la commercialisation de l'électricité produite sur le marché de gros. Les conditions de mise en œuvre de ce mécanisme doivent néanmoins être clarifiées : s'agit-il d'une prime fixe ou variable ? Calculée sur la base de quelle valeur de référence *ex ante* ou *ex post* ? En ce qui concerne le mécanisme d'allocation des aides par des appels d'offres, la pratique française n'a pas non plus toujours été couronnée de succès et pourrait être réformée à l'avenir. Sur cet aspect, l'expérience française pourrait en tous cas être utile à l'Allemagne dans l'optique de la réforme de sa loi sur les énergies renouvelables.

Au-delà des défis liés à la production d'électricité, il faut également tenir compte de l'énorme potentiel d'économies d'électricité qui subsiste en France. Des études récentes montrent par exemple qu'à niveau de vie et d'équipement égal, un ménage français consomme en moyenne près de 25 % d'électricité de plus que son voisin allemand. Cela s'explique essentiellement par la différence du signal prix de l'électricité (environ 14 cts/kWh en France contre 29 en Allemagne), qui reste le premier élément motivant les mesures d'économie d'électricité, en favorisant également l'acquisition d'appareils plus efficaces du point de vue énergétique.

Les transports

En France comme en Allemagne, le secteur des transports est souvent le parent pauvre de la transition énergétique, malgré son importance pour la consommation d'énergies fossiles et les émissions de CO₂. Deux mesures phares sont censées déclencher une transition progressive :

- d'un côté, les « 34 plans pour l'avenir de l'industrie » adoptés en 2013, qui mettent l'accent sur le développement de véhicules très efficaces. L'objectif pour 2020 est la commercialisation de véhicules dont la consommation ne dépassera pas 2 litres aux 100 kilomètres ; une stratégie qui, suivant la hausse tendancielle du prix du pétrole à long terme, laisse évidemment entrevoir des chances nouvelles à l'exportation – à condition que les véhicules restent abordables ;

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE :

UNE OPPORTUNITÉ NOUVELLE POUR LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE

- d'un autre côté, deux mesures doivent donner un coup de fouet aux ventes de véhicules électriques : le relèvement du plafond de subvention à 10 000 euros, *via* la règle du bonus/malus existante, et l'installation d'ici à 2030 de sept millions de bornes de recharge, qui deviendront obligatoires dans les immeubles neufs et les bâtiments publics.

Reste à savoir si ces mesures seront suffisantes pour provoquer une réforme structurelle dans le domaine de la mobilité. D'autres propositions, visant par exemple à réduire les besoins de transports à la source en limitant l'étalement urbain à travers une réorientation de l'aménagement urbain, n'ont pas été suivies d'effet jusqu'ici. Les incitations à opter pour la mobilité douce (bicyclette, marche à pied, transports en commun) restent insuffisantes. Contrairement à tous ses voisins, la France n'a par exemple pas encore instauré le remboursement des frais kilométriques des salariés qui se rendent au travail à vélo, alors qu'en Allemagne, cette prime s'élève actuellement à 0,30 €/km, quel que soit le moyen de transport utilisé – favorisant par conséquent les moyens de transport les moins onéreux, qui sont souvent aussi les plus écologiques.

L'enjeu de la gouvernance : transition énergétique = décentralisation ?

Au-delà des questions technico-économiques, le débat sur la transition énergétique en France a également conduit à une remise en question importante de certaines structures institutionnelles, à commencer par la centralisation du secteur de l'énergie, jusqu'ici difficilement soluble dans les incantations libérales venues de Bruxelles. Depuis 1946, il est en effet interdit aux collectivités locales françaises (communes et régions) de créer leurs propres régies communales pour la gestion de l'énergie. De manière plus générale, la déresponsabilisation des acteurs publics locaux a également entraîné, à bien des endroits, une perte des compétences techniques sur l'énergie, qui apparaît aujourd'hui en obstacle face à la volonté de renouer le dialogue entre les initiatives locales et la planification nationale.

Sur cet aspect, le projet de loi actuel introduit au moins un début de changement. Ainsi, il reconnaît aux régions françaises une compétence plus importante en matière de planification et de politique énergétiques locales, avec notamment une liberté d'initiative accrue sur les questions d'efficacité énergétique. L'impact de cette réforme sur un possible affaiblissement du monopole par ailleurs toujours très solide d'EDF dans le secteur de l'électricité et la naissance d'une vague de « recommunisation », à l'image de l'Allemagne, reste pour le moins incertain. De même, en raison de leur faible autonomie fiscale, les régions et communes ne peuvent réellement intervenir sur ce domaine pour développer des mécanismes de financement des initiatives locales et restent de ce fait largement dépendantes des budgets alloués au niveau national.

Il est intéressant de noter que ce débat sur la gouvernance de la transition a également conduit à soulever une réflexion nouvelle, très proche du modèle allemand. Constatant qu'un projet de société comme la transition énergétique n'est pas viable à long terme sans l'appui des citoyens, les concepts d'appropriation et d'« énergie citoyenne » ont depuis

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE :

UNE OPPORTUNITÉ NOUVELLE POUR LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE

peu émergé dans le débat politique français. De premières initiatives ont été lancées dans le secteur des énergies renouvelables il y a quelques années déjà, mais elles se heurtent à des obstacles réglementaires tels qu'un développement à grande échelle de ces initiatives reste pour l'instant hors de portée. Bien que souvent oublié face aux enjeux techniques et économiques de premier plan, le renforcement de cette dimension sociale de la transition reste essentiel dans les années à venir, afin que les Français ne soient enfin plus seulement considérés comme des « consommateurs » obnubilés par les prix et puissent vraiment participer en tant qu'acteurs au processus de transition énergétique.

Perspectives

Avec la loi sur la transition énergétique, le gouvernement français et le président Hollande ont ouvert un nouveau chapitre de la politique énergétique. En prévoyant de réduire la part du nucléaire dans le mix énergétique, le Parti socialiste a brisé un tabou. Il a aussi ouvert une fenêtre politique en faveur d'une restructuration complète du système énergétique, rendue indispensable par des motifs environnementaux, techniques et économiques. Le fait que la France opte pour une stratégie aussi ambitieuse afin de se montrer exemplaire avant la Conférence de Paris sur le climat doit également être accueilli favorablement en Allemagne.

Cette réorientation ouvre effectivement de nombreuses opportunités nouvelles de renforcement de la coopération bilatérale et européenne en matière de transition énergétique. Deux obstacles restent toutefois à éliminer au préalable : d'une part, le Parti socialiste doit faire preuve d'une volonté politique suffisante pour faire adopter au Parlement l'ambitieux projet de loi gouvernemental afin de créer un socle crédible pour asseoir d'autres mesures politiques. Cette crédibilité sera avant tout conditionnée par la capacité à traduire en mécanismes opérationnels les nombreuses orientations du projet de loi – souvent floues jusqu'ici.

D'autre part, la France et l'Allemagne seraient bien inspirées, dans leur propre intérêt, de faire davantage afin que les responsables fraîchement nommés au sein des institutions bruxelloises abordent la transition énergétique avec beaucoup plus d'ambition. Cela montrerait à l'ensemble du monde qu'il existe toujours un *leadership* européen dans le domaine de la transition énergétique et donnerait à des stratégies nationales ambitieuses le fondement dont elles ont besoin.

www.europartenaires.net

www.fesparis.org

www.jean-jaures.org