

Cycles de séminaires en coopération entre Sciences Po – CERI et EDF R&D

Equilibres et enjeux internationaux de l'énergie

Séminaire 3 : The German *Energiewende* – after the elections and before the EU-2030 debate
Severin Fischer, SWP
29 November 2013
Synthèse¹

I. Le débat allemand

1. La temporalité de la transition énergétique allemande

La transition énergétique allemande résulte d'un processus entamé dans les années quatre vingt dix. A l'époque le gouvernement a pris la décision de ne plus construire de nouvelles capacités nucléaires. La loi sur les énergies renouvelables de 2000 a confirmé la sortie progressive du nucléaire et enclenché le processus de transformation du système électrique allemand. En 2011, la catastrophe de Fukushima a conduit la population à manifester contre toute utilisation du nucléaire et à réclamer un système reposant sur les énergies renouvelables. Angela Merkel a alors confié la décision de sortir du nucléaire à la commission d'éthique qui a ensuite été entérinée par le Parlement allemand.

2. La transition énergétique allemande

La transition énergétique allemande s'est construite autour de plusieurs objectifs complexes et ambitieux :

- la sortie du nucléaire d'ici à fin 2022,
- des objectifs de réduction de gaz à effet de serre,
- une augmentation de l'efficacité énergétique,
- le déploiement des énergies renouvelables.

Si le développement des énergies renouvelables concentre toute l'attention de l'opinion publique, du secteur privé et des pouvoirs publics, les autres objectifs sont plus ou moins marginalisés. Il en va ainsi de la politique climatique et de la réduction des émissions de CO2 qui n'occupent plus une place aussi importante dans le débat allemand qu'auparavant. 82% de l'opinion allemande soutient les objectifs de la transition énergétique et le processus de transformation. Mais près de la moitié des Allemands en critiquent la mise en œuvre. Alors que le débat politique entend ralentir le processus, la population allemande considère, elle, que le rythme de la transformation n'est pas assez rapide.

3. Les leçons après 2 ans de transition énergétique

Elles concernent les aspects politiques, institutionnels et sectoriels.

Aspects politiques :

¹ Le contenu de ce document n'engage que la responsabilité de son auteur.

- La discussion se concentre uniquement sur l'électricité ; le transport et le chauffage, eux, sont largement absents du débat,
- Le débat se complexifie. L'Allemagne a dépassé le débat « pour ou contre le nucléaire » et entre dans un débat technique, difficile à porter sur la scène politique.

Aspects institutionnels :

- Le fédéralisme rend la mise en œuvre de la transition énergétique complexe dans la mesure où les Länder ont chacun développé un concept énergétique peu harmonisé ni entre eux ni avec le « concept fédéral ». Ce dernier repose sur un « paquet énergie » qui comprend un ensemble de 120 mesures,
- Au niveau du gouvernement, la dispersion des compétences du domaine énergétique parmi plusieurs ministères empêche une coordination efficace.

Aspects sectoriels :

- La part des énergies renouvelables dans le système électrique est passée de 7% en 2000 à 23% en 2012,
- Si les renouvelables sont les gagnants de la transition, le charbon et le lignite le sont également tandis que le nucléaire et le gaz représentent les grands perdants.

4. Un outil juridique : la loi sur le développement des énergies renouvelables de 2000

La loi sur les énergies renouvelables - *Erneuerbare-Energie-Gesetz* (EEG) - de 2000 a conduit au succès du déploiement des énergies renouvelables. Elle stipule la priorité d'accès au réseau des renouvelables. Le niveau politique, quant à lui, garantit un tarif d'achat sur 20 ans variable selon les technologies. Ce sont les opérateurs de réseau qui collectent et redistribuent la taxe sur les énergies renouvelables (*EEG-Umlage*) prélevée sur les factures des consommateurs. Ce sont également eux qui vendent l'électricité sur le marché. Ils paient aux producteurs de renouvelables la différence entre le prix du marché et le prix garanti en mobilisant les fonds issus de la taxe qu'ils gèrent. Ce modèle de financement stabilise le système et empêche l'intervention de tout autre acteur.

Plusieurs problèmes émergent aujourd'hui. Le premier concerne la baisse du prix du marché de l'électricité qui accroît la différence à payer entre le prix du marché et le niveau de tarif garanti. Le second touche à la baisse de rentabilité des centrales à gaz alors que les centrales à charbon deviennent plus profitables.

5. L'impact sur le prix de l'électricité

Les prix de base du marché de l'électricité qui incluent le prix pour la production et le réseau sont relativement stables. En revanche les taxes, et en particulier la taxe pour les renouvelables, contribuent à faire augmenter le prix payé par le consommateur. Elle représente aujourd'hui près d'un quart du prix du kWh. Ce système de financement fait l'objet de différences de traitement considérables.

L'industrie électro-intensive est exemptée du paiement de cette taxe alors que les ménages et les PME en paient la totalité. Certaines régions reçoivent davantage de soutien financier pour les ENR qu'elles ne contribuent à leur financement. C'est le cas pour la Bavière alors que l'inverse vaut pour la Rhénanie du Nord Westphalie. Cette situation entraîne des conséquences importantes sur le système électrique : le nord de l'Allemagne dispose d'une forte capacité éolienne et produit plus qu'il ne consomme ; le centre de l'Allemagne a peu développé les renouvelables ; le Sud a développé l'énergie solaire mais concentre également les plus grands centres de consommation. Ce qui nécessite d'investir dans le développement des réseaux pour relier le Nord au Sud.

6. Les positions politiques

Aucun des partis politiques représentés dans le groupe de travail sur la politique énergétique – dans le cadre des négociations sur la future coalition – n'a une approche claire et cohérente sur la transition énergétique. Mais la CDU et le SPD de Rhénanie du Nord Westphalie sont parfois plus proches entre

eux qu'avec leurs propres fédérations régionales. S'il n'y a pas d'opposition politique fondamentale sur la transition énergétique, la manière de structurer le système fait débat. Le SPD voulait une loi sur le climat avec des objectifs contraignants et une réduction de la taxe sur l'électricité.

La CDU voulait introduire un corridor juridiquement contraignant de développement des énergies renouvelables.

Au final ce sont les intérêts régionaux qui ont dominé les négociations et emporté les décisions qui se concrétisent par les éléments suivants :

Poursuite de la transition énergétique,

Soutien à des objectifs ambitieux au niveau européen sur la réduction des émissions de GES, le développement des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Mais cette décision est contradictoire avec la position déclarée sur le « *backloading* » qui est considérée comme une mesure unique et exceptionnelle,

Accord sur une réforme de la loi sur le développement des énergies renouvelables d'ici à Pâques 2014,

Pas de loi sur le climat,

Corridor légalement contraignant d'énergies renouvelables avec les objectifs suivants : 2025 : 40-45%, 2035 : 55-60%, ce qui repousse la responsabilité de la transition énergétique à des horizons temporels différents (au lieu de 2020 et 2030),

Elaboration d'un plan d'action national pour l'efficacité énergétique,

Pas d'obligation renouvelable dans le secteur du chauffage,

Pas de changement au soutien de l'énergie solaire PV,

Maintien du système de soutien à l'éolien offshore jusqu'en 2019 (au lieu de 2017),

Réduction du soutien à l'éolien terrestre et à la biomasse : le Bade Wurtemberg et la Bavière seront exclus du système de soutien à l'éolien,

Passage du système de tarif d'achat à un système de prime au marché pour les renouvelables

Aucun mécanisme de capacité n'est mentionné,

Pas d'utilisation de la fracturation hydraulique pour le gaz de schiste.

Le pragmatisme a dominé les négociations entre la CDU et le SPD. Mais le traité de coalition signé le 27 novembre ne permet pas de donner une vision claire de la trajectoire. La coalition ne dit rien sur la manière dont l'Allemagne va gérer les demandes de l'Union Européenne concernant la mise en compatibilité du système de soutien allemand avec la loi européenne sur la concurrence.

II. Le débat européen dans la perspective de 2030

1. Les enjeux du débat

Le débat européen depuis 2007 est dominé par deux paradigmes, celui de la durabilité et celui de l'intégration du marché. Un des débats concerne la feuille de route bas carbone de l'Union Européenne pour 2050. Or, les décideurs ne suivent pas les modélisations macro-économiques mais une rationalité

politique et sociale qui conduit davantage à une mise en œuvre progressive qu'à une vision sur le long terme. La décision sur le cadre européen de 2030 passera d'abord par le cadre intergouvernemental avec un vote à l'unanimité au Conseil européen. Le secteur privé et les ONG demandent aux décideurs politiques d'avancer rapidement pour sécuriser l'investissement et rassurer sur les questions environnementales.

Mais les gouvernements préfèrent retarder la décision d'optimiser le débat. La crise économique, la politique nationale et l'expérience acquise par les Etats membres dans l'utilisation des instruments européens vont influencer les négociations. Résultat : le débat européen s'est complexifié et les Etats membres prennent en compte d'abord l'impact national des décisions avant de considérer le niveau européen.

2. Les objets du compromis

Plusieurs éléments vont devoir faire l'objet de compromis :

- **L'architecture de l'objectif** : combien d'objectifs seront-ils introduits ? pour quels secteurs ? Si la France et le Danemark ont proposé l'introduction de 3 objectifs, les autres pays n'en veulent pas,
- **L'horizon temporel** : les objectifs seront-ils fixés pour 2030 ou plutôt pour 2025, 2035, 2050 ?
- **Objectifs quantitatifs** : le compromis tendra-t-il vers 40% de réduction d'émission de CO2 ? Actuellement les pays d'Europe centrale demandent que l'Union Européenne lie ses objectifs à ceux des négociations internationales afin de ne pas aller plus vite.
- **Objectifs qualitatifs** : quelle sera la méthode de calcul retenue pour la réduction des émissions de CO2, pour les renouvelables ?

Compte tenu de la complexité du système, la mise en place de la stratégie ne pourra qu'être incrémentale et les décisions pourraient être prises non pas en mars 2014 mais plutôt au printemps 2015 sous la pression des négociations internationales.

L'introduction des objectifs « 3x20 » en 2007 a eu un caractère exceptionnel. Les négociations actuelles sont le reflet d'un retour à la normale.

III. Le rôle de l'Allemagne dans les négociations

A priori l'Allemagne est déjà fort occupée à gérer la complexité de son système national et ne souhaite pas ajouter un niveau de complexité en intégrant des éléments de politique européenne. La position de l'Allemagne reste nationale : l'organisation du marché électrique est guidée par les intérêts nationaux, non par les intérêts européens. Les discussions européennes ne modifient pas la teneur du débat national. L'interférence de l'Union Européenne est plutôt considérée comme inquiétante mais est assez largement ignorée.

Le rôle de l'Allemagne dans les négociations repose sur trois scénarios possibles :

- une approche « **death of a hero** » : l'Allemagne essaie d'imposer à l'Union Européenne les objectifs qu'elle s'est fixés au niveau national et vise une européanisation de la transition énergétique sur le modèle allemand. Dans ce cas, l'Allemagne a peu de chance de convaincre les autres Etats membres.
- Une vision « **don't interfere in my business** » : l'Allemagne repousse la décision européenne le plus tard possible de sorte que les incompatibilités entre le niveau national et européen

soient visibles le plus tard possible. L'objectif recherché est d'avancer sur la transition énergétique nationale en évitant les interférences européennes.

- Une démarche « **playing pool billiard** » : le gouvernement allemand utilise les décisions européennes comme une excuse pour ralentir le processus de transition énergétique national. Ce dernier scénario est cependant assez peu probable.

IV. Discussion

Les questions adressées à l'intervenant ont porté sur les points suivants :

Dans quelle mesure les énergies renouvelables peuvent-elles être considérées comme représentant un potentiel de croissance et d'emplois au-delà de la représentation commune qui en fait une et non pas un atout ?

Quel est le coût du démantèlement des centrales nucléaires ? qui finance ?

Comment la fin ou le maintien des exemptions des taxes influencent-ils la compétitivité des entreprises ?

Le projet Desertec continue-t-il à faire partie des perspectives énergétiques allemandes ?

Comment l'Allemagne considère-t-elle la question des capacités de stockage ? Les petites centrales hydrauliques peuvent-elles constituer une réponse ?

Dans quelle mesure l'introduction de la loi sur les énergies renouvelables est-elle liée au processus de libéralisation ?

Comment expliquer qu'une seule loi (*EEG*) ait eu un tel impact sur le système électrique ?

Quelle a été la véritable influence de la commission d'éthique sur la décision d'accélérer la sortie du nucléaire en 2011 ?

Altmaier critique la hausse des coûts mais comment modifier les mécanismes du prix ? qu'est-ce qui peut être fait ?

Les énergies renouvelables nécessitent de nouvelles lignes à haute tension. Qui va payer ? Comment peuvent-elles être construites alors qu'elles se heurtent à des oppositions locales ?