

La valse à quatre temps de la politique énergétique française au cours des cinquante dernières années

Dominique Maillard

La France fait partie des rares pays qui ont voulu disposer d'une « politique énergétique » stricto sensu, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas souhaité s'en remettre au seul marché. La raison en est paradoxalement les conséquences de faibles ressources énergétiques locales (charbon, gaz pétrole). Le mot « indépendance énergétique » a donc toujours résonné d'un timbre particulier aux oreilles de nos gouvernements depuis le début du xx^e siècle. Si je me limite au dernier demi-siècle que j'ai connu et au sein duquel j'ai pu exercer mon activité professionnelle, on peut clairement distinguer plusieurs temps.

1965 – 1975 : la sécurité d'approvisionnement en première ligne

Cette période fut d'abord marquée par la très forte croissance de la consommation énergétique (issue des *trente glorieuses* de la reconstruction), elle se conclut par le premier choc pétrolier de 1974. La recherche de la sécurité d'approvisionnement s'est trouvée quantifiée par un objectif d'accroissement de la couverture des besoins par des productions ne nécessitant pas le recours à des importations. Deux maîtres-mots pour satisfaire ce critère : les économies d'énergie et le nucléaire. La volonté aussi d'équilibrer les efforts. Je me souviens que les premiers objectifs énoncés, dix ans à l'avance, pour 1985 consistaient à prévoir pour chacune de ces filières une contribution de 45 Mtep, soit à peu près 20 % du bilan énergétique pour chacune. L'objectif étant de

revenir à un taux d'indépendance de 50 % alors qu'il était proche des 20 % seulement en 1973. La France était la seule en Europe, accompagnée de la Finlande, à articuler un objectif de cette nature, les autres pays préférant considérer que les prix du pétrole orienteraient les choix vers d'autres énergies et qu'un petit effort réglementaire sur les normes de consommation dans l'habitat ou les transports ferait le reste. Certes le Club de Rome avait dès 1974 produit son rapport alarmiste sur l'épuisement prochain (trop proche au demeurant) des réserves d'énergies fossiles mais son audience restait limitée à quelques cercles d'experts.

1975 – 1990 : le virage environnemental

Ensuite, de choc pétrolier en contre-choc successifs, l'opinion s'est accoutumée à une plus grande volatilité des prix de l'énergie. Mais, surtout, ont émergé deux grandes préoccupations concernant la préservation de l'environnement : la lutte contre les pollutions émises par la combustion des énergies fossiles et la phobie du nucléaire. Le premier thème a été d'abord illustré par l'inquiétude sur les pluies acides (en Europe centrale principalement) puis la préservation de la couche d'ozone (pas immédiatement corrélée avec la consommation énergétique d'ailleurs). La hantise voire le rejet du nucléaire ont été alimentés par les accidents de « Three Mile Island » en 1979 puis celui de Tchernobyl en 1986. En France, le cap a été maintenu avec l'achèvement d'un parc nucléaire visant à produire

75 % de l'électricité consommée dans le pays. L'objectif de 50 % d'indépendance énergétique s'est trouvé atteint, pratiquement dans les temps (c'est-à-dire une dizaine d'années après le premier choc pétrolier), au milieu de la décennie 1980.

1990 – 2005 : la percée de l'effet de serre et la mise en œuvre de l'ouverture des marchés énergétiques

À partir des années 1990, le sujet de l'effet de serre apparut sur le devant de la scène. Cet effet était connu par les physiciens depuis Arrhenius qui fut le premier à clamer dès 1896 que la combustion des combustibles fossiles pouvait avoir comme conséquence une augmentation du réchauffement global. À partir de 1992, cela devint un sujet politique, jalonné par les rapports du GIEC et les grand-messes des conférences des parties (COP). Le sommet de Rio en 1992 constitue, à certains égards, l'année zéro de la prise en compte planétaire du changement climatique. La tentation fut grande alors de résumer la politique énergétique à l'aune de ses conséquences sur les émissions de CO₂, principal gaz à effet de serre d'origine anthropique. Les énergies renouvelables, dites nouvelles, furent les grandes gagnantes de cette redéfinition car elles cumulaient trois avantages : la non-émission de CO₂, l'accroissement de l'indépendance énergétique par une production locale, enfin, une voie en alternative au nucléaire. Leur surcoût a été compensé par des mesures de soutien et des transferts financiers massifs qui, en l'occurrence, n'ont pas choqué les grands adeptes du laisser-faire-marché. Certains pays ont donc choisi de circonscrire la politique énergétique aux deux seuls volets des économies d'énergie et du développement des énergies renouvelables avec deux priorités : l'éolien et le solaire (principalement le photovoltaïque).

2005 – 2017 : le mélange des genres et la perte de repères simples

Que ce soit en Europe avec l'adoption des directives sur la libéralisation des marchés de l'énergie de 1996, 2003 et 2009 et les « paquets énergie-climat » de 2007 et de 2014 ou dans le monde avec les différentes COP dont celle de Paris en 2015, les politiques énergétiques sont entrées dans une période de confusion des genres extrême. En effet, les préoccupations physiques (la sécurité d'approvisionnement) ou économiques (le coût des différentes filières) ont été reléguées au deuxième plan pour laisser la place de manière quasi-exclusive à la lutte contre les émissions de CO₂ et à la promotion inconditionnelle des énergies renouvelables. Le nucléaire qui répond pourtant au critère de la réduction des émissions de CO₂ a été stigmatisé, en mettant en exergue la question de la sûreté et celle du traitement des déchets. Dans un contexte libéral pourtant dominant, on a vu se multiplier les objectifs normatifs ou dirigistes, notamment pour le développement des énergies renouvelables ou la promotion des économies d'énergie. On rappellera le succès de la directive européenne de 2009, dite des « trois fois vingt », pour l'horizon 2020 (réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, part de 20 % des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie et 20 % d'économies d'énergie par rapport à la tendance antérieure). Le succès de ces orientations, en forme de slogan, tient à leur apparente simplicité. Emportés par l'élan, les gouvernements européens ont adopté en 2014 de nouveaux objectifs pour 2030 prolongeant les précédents en échappant au « trois fois trente », pourtant bien tentant pour certains. Il s'agit maintenant de réduire d'ici 2030 les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % (par rapport aux niveaux de 1990) ; de porter la part des énergies renouvelables à au moins 27 % et d'améliorer l'efficacité énergétique d'au moins 27 %. On imagine aisément qu'on aurait pu s'en tenir au seul premier objectif puisqu'il y a plusieurs combinaisons énergétiques permettant d'y parvenir. En France, la loi sur la transition énergétique de 2015 représente le summum de

La valse à quatre temps de la politique énergétique française au cours des cinquante dernières années

cet empilement de critères normatifs surabondants, voire contradictoires entre eux. Même sur le plan strictement arithmétique, il est difficile de s'y retrouver. Pour les réductions, le point de départ est tantôt 1990 (pourquoi d'ailleurs, ce n'est pas une année si remarquable), tantôt 2012 ou 2015. L'horizon visé est, selon les critères, 2020, 2025, 2030 ou 2050. Mais, curieusement, à l'exception des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, les indicateurs globaux sont rares ou absents, on ne parle plus d'indépendance énergétique et on ne se donne aucun objectif en la matière.

Sans être exhaustif voici un petit échantillon des principaux objectifs inscrits dans la loi :

- réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 ;
- réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 ;
- réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à l'année de référence 2012, en modulant cet objectif par énergie fossile en fonction du facteur d'émissions de gaz à effet de serre de chacune ;
- porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 ; à cette date, pour parvenir à cet objectif, les énergies renouvelables doivent représenter 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation finale de chaleur, 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz ;
- réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 ;
- contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction de la pollution atmosphérique prévus par le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques défini à l'article L. 222-9 du code de l'environnement ;
- disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en

fonction des normes « bâtiment basse consommation » ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes ;

- parvenir à l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer à l'horizon 2030, avec, comme objectif intermédiaire, 50 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2020 ;
- multiplier par cinq la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid à l'horizon 2030.

Dans cette flopée d'objectifs en tous genres, on note, avec inquiétude, l'absence de critères économiques. Autrement dit, on ne se pose pas la question du coût de ces mesures. Elles semblent intemporelles et déconnectées du prix des énergies en particulier. Il ne faut pas être candidat au prix Nobel d'économie pour savoir que dans le monde interdépendant qui est le nôtre, c'est de l'utopie avec même un fort risque de dystopie !

2018 – 2030 : un peu de prospective

Je n'émettrai que deux hypothèses parmi celles, nombreuses, qui s'offrent à nous.

Soit la perpétuation de la période précédente. La politique énergétique devient une succursale de la politique environnementale et en subit les aléas, j'allais dire les « hauts et les bas », avec l'isolationnisme croissant des États-Unis en la matière. On continue à s'empêtrer dans des objectifs surabondants qui ne donnent pas de ligne claire et on multiplie les instruments financiers et réglementaires de toutes natures qui viennent biaiser les signaux prix. On adopte des positions dogmatiques incantatoires comme le renoncement à l'exploration et à la production d'hydrocarbures sur le territoire national. On risque de connaître, dans le secteur électrique en particulier, un décalage croissant entre les décisions d'investissements opportunistes pour profiter des « aubaines de niche » et les décisions stratégiques nécessaires à la sécurité d'approvisionnement.

Pour corriger tout cela on rajoute en permanence des dispositifs de plus en plus opaques (cf. le « mécanisme de capacité » qui ne peut être défini clairement en moins de cent pages) !

Soit on revient, au moins en partie, aux fondamentaux et les notions économiques redeviennent la boussole qui guide l'orientation des décisions d'investissement comme d'exploitation. Cela suppose de faire table rase d'une bonne partie de toute la sédimentation législative et réglementaire des vingt dernières années, dans les textes français et européens. L'État accepte de cantonner ses interventions au normatif de long terme : normes de construction des logements et soutien à la recherche ou à l'innovation. Il favorise une bonne information des consommateurs mais renonce aux objectifs quantifiés fixés indépendamment des paramètres exogènes qu'il ne maîtrise pas comme les prix internationaux de l'énergie. Il accepte d'adapter avec pragmatisme son horizon et ses objectifs au contexte. Un premier pas en ce sens vient d'être l'abandon de l'objectif intenable des 50 % de nucléaire dans la consommation d'électricité en 2025.

L'avenir nous fixera sur l'option finalement retenue. Point n'est besoin que je vous précise celle qui aurait mes faveurs...