

Première bougie pour la politique énergétique : attention au manque de souffle !

Benjamin Fremaux*

@ 67682

Des promesses de campagne consensuelles, dans le prolongement du précédent quinquennat

Pendant la campagne présidentielle de 2017, Emmanuel Macron a fait de la transition écologique le défi du XXI^e siècle. Il a promis de sortir la France des énergies fossiles, d'aller vers une production d'énergie sans carbone et d'accompagner les transitions. Le candidat et ses équipes de campagne ont détaillé, sur le thème de l'énergie et de l'environnement, quelques constats et de nombreuses propositions relativement consensuelles, qu'on retrouve également dans les programmes d'autres candidats, comme la fermeture des centrales charbon, le soutien aux énergies renouvelables. Sur le nucléaire, Emmanuel Macron a proposé un programme prudent dans la continuité de son prédécesseur (maintien du cap des 50 %, fermeture de Fessenheim). Côté dépenses, le candidat a promis un plan de rénovation des bâtiments publics et des logements-passoires pour 8 milliards d'euros et une prime de reprise des vieux véhicules. Côté recettes, c'est peut-être sur le thème de la fiscalité énergétique qu'Emmanuel Macron a fait les propositions les plus déterminantes sans que cela ait fait l'objet de débats (taxe carbone à 100 € / tonne de CO₂ en 2030, alignement de la fiscalité du diesel avec celle de l'essence).

En douze mois de présidence Macron, les premières mesures concrètes ont été prises,

* Institut Montaigne (cf. biographies p. 79-80).

la plupart dans le prolongement du quinquennat précédent. En matière énergétique et environnementale nous n'avons pas assisté à une révolution, mais à une adaptation des outils existants. Sur la scène internationale, si le discours du chef de l'État est fort, il reste sans effet à ce stade. Au plan national, des moyens pas toujours adaptés aux objectifs de décarbonation du mix énergétique ont été déployés. Les mesures les plus efficaces comme la taxe carbone sont aussi les plus impopulaires. Par ailleurs, tout reste à faire pour définir un mix électrique cible crédible.

Le piètre bilan carbone de la première année du quinquennat

En 2016, les émissions de gaz à effet de serre de la France ont été supérieures de 3,6 % aux objectifs prévus dans le cadre de la « Stratégie nationale bas carbone », avec un total de 463 millions de tonnes d'équivalent CO₂. En 2017, pour la première fois depuis 23 ans, les émissions de CO₂ des voitures neuves repartent à la hausse. C'est la conséquence du désamour pour le diesel et de la progression très forte des motorisations essence. Côté électricité, les émissions de CO₂ sont en hausse pour la troisième année consécutive (+20,5 %) : la diminution de la production nucléaire et de la production hydraulique ainsi que les épisodes de froid ont nécessité un recours plus important aux moyens de production thermique fossile.

Si les émissions françaises de CO₂ doivent être un des indicateurs de la performance

énergétique et environnementale du pays, il serait de mauvaise foi de faire porter à la seule politique de ce gouvernement la responsabilité des mauvais résultats de 2017. Nos émissions de CO₂ sont très largement corrélées à la santé économique du pays : le défi d'Emmanuel Macron est d'assurer les conditions de la croissance économique et, dans le même temps, la baisse de nos émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, les politiques énergétique et environnementale sont celles du temps long. Sur le seul critère des émissions de gaz à effet de serre, Emmanuel Macron devra être jugé sur l'ensemble de son quinquennat et au-delà.

Un discours fort au plan international, des premières mesures consensuelles au plan intérieur

Le début du quinquennat, dans le prolongement de la campagne présidentielle, a été marqué par des prises de position fortes d'Emmanuel Macron en faveur du climat : lors de son discours en novembre 2017 pendant la COP23 de Bonn ou le One Planet Summit organisé à Paris en décembre 2017. Les discours du président français n'auront malheureusement pas permis d'infléchir la position du président des États-Unis, deuxième pays émetteur mondial de gaz à effet de serre après la Chine, et qui s'est retiré de l'Accord de Paris sur le Climat.

Au niveau national, Emmanuel Macron a débuté son quinquennat avec la nomination surprise de Nicolas Hulot comme ministre de la Transition écologique et solidaire, ministre d'État et numéro deux du gouvernement dans l'ordre protocolaire. Alors que les sujets de l'environnement et de l'énergie n'avaient pas mobilisé les foules pendant la campagne, il n'en fallait pas moins pour remettre ces thèmes au centre du jeu politique.

Dès juillet 2017, Nicolas Hulot a présenté un Plan Climat qui reprend en les détaillant la plupart des promesses du candidat : (i) la prime de 1 000 € pour l'achat d'un véhicule récent, (ii) la généralisation du chèque énergie déjà expérimenté dans quatre départements, en

remplacement des tarifs sociaux de l'énergie, (iii) la transformation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) pour l'isolation des bâtiments en une prime, (iv) une prime pour les ménages modestes qui remplacent leur chaudière financée par les certificats d'économie d'énergie.

En septembre 2017, Nicolas Hulot présentait son premier projet de loi programmant l'arrêt de la production d'hydrocarbures en France, adopté en décembre de la même année. Par ailleurs, dans la loi de finances pour 2018, a été adoptée une nouvelle trajectoire de hausse de la taxe carbone : d'ici 2022 un plein de 50 litres coûtera 6,4 € de plus pour de l'essence et 12,6 € de plus pour du diesel. La fiscalité du diesel et celle de l'essence ont également été alignées.

Pendant cette première année de mandat, la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim aura été confirmée en novembre 2017 par le ministre (la fermeture doit intervenir au moment du démarrage de l'EPR de Flamanville) ; l'objectif de réduction de la part du nucléaire à 50 % en 2025, pourtant fixé dans la loi, aura été abandonné.

Les premières mesures mises en œuvre, pour la plupart annoncées pendant la campagne électorale, ne révolutionneront pas le paysage énergétique français

Nicolas Hulot a généralisé des expérimentations faites sous le quinquennat précédent (chèque énergie), fait évoluer des dispositifs existants (prime vs crédit d'impôt) ou repris de vieilles recettes (prime à la reprise d'anciens véhicules).

Plutôt qu'une grande loi fourre-tout comme le Grenelle de l'environnement, le gouvernement a opté pour un marqueur politique fort avec la première loi environnementale du quinquennat qui vise l'interdiction de l'exploitation d'hydrocarbures d'ici 2040. Cette loi très symbolique, et adoptée très rapidement,

Première bougie pour la politique énergétique : attention au manque de souffle !

n'aura malheureusement aucun impact sur nos consommations d'hydrocarbures qui sont importés à 99 %.

La mesure prise cette première année qui pourrait avoir le plus d'impact sur le plan climatique est sans doute la hausse de la taxe carbone, mesure peu populaire une fois traduite sur la facture en carburants et autres combustibles des consommateurs. Aucune réflexion d'ensemble sur l'accompagnement des populations précaires les plus impactées ne semble avoir été menée. Il est fort à parier que les hausses futures, bien que programmées, fassent l'objet de débats de plus en plus âpres.

C'est une décision qui n'avait pas été prévue dans le programme du candidat, et mise en œuvre discrètement, qui pourrait donner un indice sur la nature de la transition énergétique qui se prépare : il s'agit de la renégociation des tarifs d'achat de l'éolien offshore français. Le gouvernement a clairement pris le risque d'envoyer un message contraire à celui de la campagne sur le soutien aux énergies renouvelables pour remettre sur une trajectoire financièrement acceptable ces grands projets attribués en 2012 et 2014 à des conditions avantageuses pour les électriciens. Le gouvernement, en communiquant sur 15 milliards d'euros d'économie sur 20 ans (hors transfert des coûts de raccordement), montre qu'il est prêt à une transition énergétique raisonnable, soucieux de ses impacts économiques et financiers.

Une deuxième année consacrée au mix électrique français

L'exécutif devra trancher, dans le deuxième acte du quinquennat, l'épineuse question de la trajectoire du mix électrique français. La réponse à cette question, si l'obstacle est franchi, nous engagera pour les décennies à venir. Ses enjeux financiers, environnementaux, industriels et sociaux sont colossaux. Avec la clôture du débat sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, les trajectoires de croissance de l'éolien et du solaire photovoltaïque, très attendues par les industriels de ces secteurs, ainsi

que la trajectoire de fermeture / prolongation des centrales nucléaires les plus anciennes du parc électronucléaire d'EDF, devront être définies clairement et avec la visibilité idoine. La question du modèle économique de la filière nucléaire sera à nouveau posée. Par ailleurs, les modalités de fermeture effective des centrales au charbon devront également être définies.

Après les décisions relativement consensuelles de la première année du quinquennat, le gouvernement s'attaque à un chantier autour duquel l'accord de toutes les parties sera difficile voire impossible à obtenir.

En conclusion, sur le plan énergétique et environnemental, l'exécutif risque de décevoir s'il ne définit pas à court terme un chemin de décarbonation de l'économie qui soit efficace et surtout acceptable par les citoyens. Après les mesures symboliques comme la fin de l'exploitation des hydrocarbures en France d'ici 2040, le gouvernement doit s'attaquer aux sources du problème en commençant par les secteurs du transport et du chauffage des bâtiments, qui sont les premiers émetteurs en France. De premières mesures ont été prises dans ce domaine (prime à la reprise de véhicules anciens, hausse de la taxe carbone, prime pour l'isolation des bâtiments et le remplacement de chaudières), mais aucune vision d'ensemble des objectifs et des moyens, notamment financiers, pour y parvenir n'a été donnée. L'exécutif pourrait sans cela constater à la fin du quinquennat, un décalage entre, d'une part, l'ambition qu'il a affichée et les dispositifs, souvent coûteux, qu'il met en œuvre, et d'autre part, les résultats notamment en matière de baisse des émissions de CO₂ et de la pollution.