

La transition énergétique ? Un levier de compétitivité

Institut Montaigne*

À l'heure où le débat national sur « la transition énergétique » bat son plein, une bonne politique énergétique repose sur trois piliers : fournir à des prix attractifs les consommateurs individuels et professionnels ; contenir les risques résultant éventuellement d'une dépendance excessive des approvisionnements extérieurs ; réduire enfin les nuisances pour l'environnement. Répondre à ces questions nécessite notamment d'adopter une politique de vérité des prix au niveau national et de mettre en place une véritable politique énergétique au niveau de l'Union européenne à l'horizon 2030-2050.

Notion polysémique, la « transition énergétique » s'accommode de politiques et de projets très différents dans les nombreux pays européens où elle est à l'ordre du jour. Chacun a tendance à l'adapter à sa vision de ce que doit être une bonne politique énergétique, avec plus ou moins d'énergies fossiles, plus ou moins d'énergies renouvelables, plus ou moins de nucléaire, plus ou moins d'efficacité dans les modes de production et les usages...

Certes, plusieurs points semblent désormais clairement établis. La nécessité d'assurer une transition énergétique permettant de diversifier les sources d'énergie primaire, de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de maîtriser

les coûts de production fait largement consensus. De même qu'est aujourd'hui reconnue l'importance de favoriser une « croissance verte » qui puisse allier compétitivité économique et baisse de la consommation d'énergie. Mais, en dépit de ces constats partagés, les politiques énergétiques mises en place ces dernières années en Europe n'ont pas permis une articulation pensée de la politique climatique avec les besoins réels en matière de sécurité des approvisionnements énergétiques et de compétitivité.

Dans ce contexte, et alors qu'un débat national sur la transition énergétique se déroule en France, il est important de rappeler les principes qui doivent fonder une bonne politique de l'énergie. Celle-ci doit permettre de concilier trois objectifs : assurer des prix compétitifs, tant pour la consommation individuelle que pour les usages professionnels ; rendre fiables les sources et les circuits d'approvisionnement d'énergies primaires et secondaires ; réduire les nuisances à l'environnement, et notamment l'impact sur le risque climatique.

Fruit des réflexions d'un groupe de travail réuni par l'Institut Montaigne, et présidé par Jean-Paul Tran Thiet, avocat chez White & Case et membre du comité directeur de l'Institut

* Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées créé en 2000. Il élabore des propositions concrètes autour de quatre axes de politiques publiques : action publique, cohésion sociale, compétitivité et finances publiques. Adressés aux pouvoirs publics, ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche ouverte sur les comparaisons internationales, rigoureuse et critique. L'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons très divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 2 % d'un budget annuel de 3 millions d'euros. À travers ses publications et les événements qu'il organise, l'Institut Montaigne, *think tank* pionnier en France, souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

Montaigne, cet article présente les principales conclusions élaborées dans une note parue en novembre 2012. Il revient sur les défis majeurs du secteur de l'énergie en France dans un contexte de hausse durable des coûts. Il met en avant le rôle central de l'Europe pour relever ces défis et formule des propositions autour de trois axes majeurs :

- assurer la vérité des prix de l'énergie ;
- faire de la politique de l'énergie un levier de compétitivité ;
- permettre que progresse l'Europe de l'énergie.

1. Assurer la vérité des prix de l'énergie

Aujourd'hui, le bouquet énergétique français – qui se distingue fortement dans le paysage mondial par la part élevée du nucléaire – est globalement compétitif et performant au regard des trois objectifs énoncés plus haut. Mais cette situation favorable est appelée à évoluer dans les prochaines années.

En effet, le secteur énergétique fait actuellement face à une hausse importante des coûts sous l'effet conjugué de trois tendances :

1. La hausse très significative de la facture des importations d'hydrocarbures (le déficit de la balance commerciale française s'est sensiblement creusé en raison de l'importation des hydrocarbures, dont la facture 2012 a été de 50 Md€ pour les hydrocarbures naturels et 18 milliards pour les produits raffinés).

2. Le déploiement rapide des énergies renouvelables qui mobilise des fonds publics considérables (voir Figure 1) puisqu'elles ne sont, pour la plupart, matures ni sur le plan technologique, ni d'un point de vue économique. En raison notamment de leur intermittence, les coûts indirects de l'éolien et du photovoltaïque sont élevés (impact sur les réseaux, nécessité d'investir dans des unités de production en *back-up*...). Enfin, les mécanismes de soutien mis en place par les pouvoirs publics sont extrêmement coûteux. Un récent rapport du Sénat¹ s'inquiète de la hausse attendue de la

facture annuelle d'électricité qui atteindrait 30% d'ici à 2016, notamment en raison de l'augmentation de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) qui pourrait doubler sous trois ans.

3. La hausse prévue des coûts de l'énergie nucléaire à l'occasion du renouvellement du parc existant. D'ici à 2022, 24 réacteurs atteindront leur quarantième année de fonctionnement et la plupart devront faire face à des investissements complémentaires de maintenance et de sûreté. Selon la Cour des comptes², cela représenterait une augmentation de 10% du coût courant économique de la production d'électricité.

Face à cette évolution, la maîtrise de la demande est au cœur des enjeux énergétiques. Or, les performances de la France en matière de maîtrise de la consommation sont plutôt médiocres, notamment en ce qui concerne la résidentiel-tertiaire et les transports. Deux pistes de travail peuvent être explorées.

La priorité en France doit être la maîtrise de la consommation globale des bâtiments, qui représentent 40% des consommations d'énergie dont près des 3/4 pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire. Pour y parvenir, les « incitations économiques » doivent être adaptées dans un sens vertueux et responsabilisant. Il s'agit ainsi de mettre fin, en France, aux « prix politiques » actuellement pratiqués en faveur des ménages. Seule la vérité des prix permettra d'inciter réellement aux économies d'énergie et de maîtriser, à terme, la hausse des factures. La « précarité énergétique » affectant les plus démunis doit être traitée par des politiques sociales ciblées – et non par les prix. Un « chèque énergie » destinés aux ménages les plus démunis permettrait aux marchés de fonctionner en prenant en compte la réalité des coûts tout en épargnant les plus fragiles.

Par ailleurs, un effort important de transparence des coûts des filières énergétiques et d'évaluation de l'efficacité des mesures dédiées à l'énergie doit être conduit. Les récents rapports du Sénat et de la Cour des comptes, déjà mentionnés, constituent des avancées bienve-

1. Sénat, *Rapport sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques*, juillet 2012.

2. Cour des comptes, *Les coûts de la filière électronucléaire*, rapport thématique, janvier 2012.

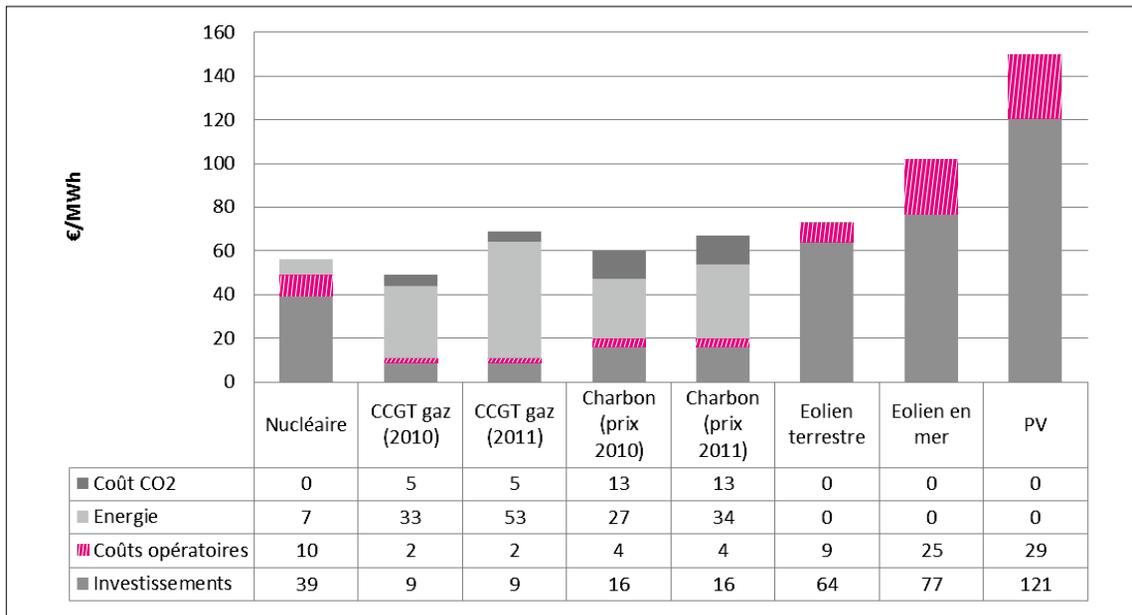


Figure 1 : Coûts de production actuels de l'électricité en France (nouvelles unités)

(source : Conseil d'analyse stratégique, rapport *Energies 2050*)

nues. Un recensement des dépenses publiques en matière d'énergie – du soutien à la recherche et développement (R&D) aux subventions des investissements – mériterait aussi d'être effectué, et une culture de l'évaluation des politiques publiques par des experts et des institutions indépendants rendue plus systématique.

2. Mettre en place une politique stable, lisible et cohérente

Les besoins en financement du secteur énergétique seront massifs dans les prochaines années, notamment pour financer le renouvellement du parc nucléaire, développer les réseaux électriques « intelligents », trouver de nouvelles sources d'énergie, permettre l'émergence de technologies innovantes, de moteurs et centrales thermiques moins émissifs ou rendre les énergies renouvelables plus compétitives. Les financements publics joueront désormais un rôle plus limité, la pression sur les finances publiques étant très forte. Par conséquent, la mobilisation des capitaux privés et de l'épargne longue devient essentielle. Pour cela, il est nécessaire de mettre en place et de garantir un

cadre juridique, administratif et fiscale stable, lisible et cohérent pour les investisseurs. Une telle volonté doit se manifester en matière de prix car ceux-ci ont vocation à refléter réellement l'état du marché de l'énergie sans être soumis à l'intervention publique. Les politiques de soutien aux filières énergétiques, notamment aux énergies renouvelables, nécessitent un cadre stable et viable financièrement. À ce titre, la proposition émise par le rapport *Eolien et photovoltaïque : enjeux énergétiques, industriels et sociétaux* de sortir progressivement d'un régime de tarif d'achat pour évoluer vers un système d'appel d'offres mérite d'être suivie³.

Ouvrir la possibilité d'exploiter des ressources fossiles disponibles sur notre territoire fait aussi partie de cette approche. Cela permettrait de réduire de façon conséquente le déséquilibre de notre balance commerciale ; de diversifier le portefeuille d'approvisionnements de notre pays ; de réduire la facture énergétique des utilisateurs professionnels et des ménages (voir tableau 1) ; de créer des emplois

3. Rapport au ministre du Redressement productif et au ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, septembre 2012.

qui ne peuvent être délocalisés et d'alimenter les caisses de l'État grâce à la fiscalité. La décision d'interdire l'exploration de nos ressources en gaz de schiste doit absolument être remise en question, au profit de recherches encadrées destinées à minimiser les risques environnementaux et de projets de démonstration permettant de tester, sous le contrôle de l'État, l'efficacité de technologies innovantes.

Tableau 1			
Prix du gaz aux États-Unis et en Europe en 2000, 2010 et 2012 (\$/mmbtu) (source : Banque mondiale)			
	2000	2010	2012 (est.)
États-Unis	4,8	3,9	2,4
Europe	4,3	7,3	8,5

Plus globalement, il s'agit de renforcer nos filières d'excellence dans le secteur de l'énergie et de permettre le déploiement de nouvelles filières compétitives au service d'une économie moins carbonée, par des politiques de R&D ciblées sur les activités les plus innovantes. Si le soutien aux énergies renouvelables d'avenir est souhaitable dans des conditions qui favorisent réellement l'innovation technologique, la filière nucléaire a toute sa place dans la panoplie d'énergies non carbonées à l'avenir. À ce titre, les objectifs actuels de réduire la part du nucléaire dans le mix électrique doivent être analysés et revisités tant ils paraissent contradictoires avec les objectifs nationaux et européens de réduction des émissions de CO₂.

3. Faire avancer l'Europe de l'énergie

Une première priorité porte sur l'unification du marché du gaz et de l'électricité en Europe. Un marché énergétique unifié permet de créer des échelles favorables à la compétitivité des filières énergétiques traditionnelles et nouvelles. Ainsi, la libre circulation du gaz et de l'électricité dans l'Union européenne, loin d'être encore une réalité, doit être garantie. Érigée en priorité lors du sommet de février 2011, elle permettrait de faire jouer les solidarités en cas de rupture d'approvisionnement. La modernisation et le développement des infrastructures

énergétiques européennes, notamment par le développement des réseaux, doivent devenir des objectifs prioritaires. Le financement au travers de *project bonds*, évoqué lors du sommet de l'Union européenne de juin 2012, est à cet égard une initiative bienvenue.

Par ailleurs, une harmonisation des mécanismes d'aide à l'électricité d'origine renouvelable au niveau européen s'impose. Le *patchwork* actuel en matière d'achat et de politiques de soutien heurte de façon frontale les objectifs du marché commun de l'électricité et empêche les acteurs industriels intéressés de bénéficier des effets de taille que peut procurer l'Europe. On pourrait notamment développer, à l'échelle de l'Union, un système d'échanges de «certificats verts» facilitant le financement des investissements dans les énergies renouvelables qui privilégierait les plus rentables, en s'appuyant sur le modèle du système déployé entre la Norvège et la Suède.

De façon générale, les grandes orientations des politiques énergétiques doivent être communautarisées. L'objectif d'une politique énergétique européenne ne réside pas dans une uniformisation des bouquets énergétiques nationaux, mais dans une réflexion en commun pour une meilleure articulation des priorités nationales et la définition d'un modèle européen à moyen et long terme. Ceci implique éventuellement d'avancer non pas à 27 ni dans tous les domaines à la fois, mais avec un groupe plus restreint. Ceci implique nécessairement de redonner à la politique européenne sa priorité visant l'objectif de compétitivité. Il est nécessaire de rouvrir le débat sur la politique «20-20-20»: le poids disproportionné actuellement donné à cet objectif implique des coûts élevés pour les ménages et pour les entreprises. Son impact réel sur la lutte contre le changement climatique reste limité. Il serait utile de séparer les objectifs de résultats (20% de réduction d'émissions à effet de serre) des objectifs de moyens (20% d'énergies renouvelables et 20% de gains d'efficacité).

Aujourd'hui plus que jamais, une réflexion sur des leviers plus efficaces et économiquement rationnels s'impose à une Europe qui devrait commencer à penser sa politique énergétique à horizon 2030-2050. ■