

Penser l'énergie à l'échelle européenne

Oliver Geden

La politique énergétique de l'Allemagne est complètement accaparée par le défi de la transition énergétique, très largement conçue comme un projet national. Dans ce contexte, la dimension européenne de la question de l'énergie et ses multiples facettes sont totalement éclipsées. Pourtant, l'Allemagne ne pourra réussir son tournant énergétique sans les intégrer dans une stratégie globale.

Il aura fallu attendre la deuxième année de sa mise en œuvre pour que la transition énergétique de l'Allemagne soit progressivement envisagée dans sa dimension européenne. Pourtant, l'imbrication de fait de la politique nationale de l'énergie et du climat dans le cadre de l'UE n'est pas forcément plus visible qu'auparavant ; pour ceux à qui s'adresse cette politique, le contexte demeure généralement trop abstrait, que l'on parle de compétences décisionnelles européennes en matière de protection du climat, d'intégration des marchés nationaux de l'électricité et du gaz ou de normes unitaires sur la sûreté des installations nucléaires.

En revanche, les retombées concrètes inhérentes au caractère transnational de la transition énergétique produisent des effets bien plus importants. Lorsque la Pologne ou la République tchèque, jugeant par exemple la sécurité de leurs réseaux en jeu, menacent de bloquer le transit d'électricité produite par les éoliennes du

nord vers le sud de l'Allemagne, notamment à l'aide de dispositifs techniques appelés compensateurs de phases, l'idée de « dimension européenne » perd vite tout caractère théorique. De façon très pragmatique, on se pose alors les questions classiques de l'action politique :

« Ont-ils le droit de faire cela ? En ont-ils les moyens ? En auront-ils le courage ? Quelles conséquences pour l'Allemagne ? Quelles sont leurs raisons d'agir ainsi ? Comment les en dissuader – ou au moins gagner du temps? ».

Et si les Français arrêtaient de fournir ?

A l'avenir, la politique de transition énergétique de l'Allemagne sera de plus en plus souvent confrontée à des cas de figure de ce type impliquant plusieurs Etats européens, même s'ils sont difficilement prévisibles au cas par cas. Ils n'auront d'ailleurs pas toujours un caractère négatif - mais ce sont les questions les plus conflictuelles qui marquent le plus les esprits. Si le consommateur d'électricité allemand subven-

tionne fortement le développement massif des énergies renouvelables, via la taxe en faveur du développement des énergies renouvelables, les effets de modération des prix qui en résultent sur le marché de l'électricité (du fait notamment du niveau de l'offre en photovoltaïque à la mi-journée) pourraient bientôt devenir une question politique car ils profitent aussi à la France et aux pays du Benelux, en raison de l'imbrication étroite de leur marché de l'électricité avec le marché allemand. Verons-nous un jour les Suisses ou les Norvégiens décider qu'ils ont finalement d'autres priorités que de continuer à construire chez eux des stations de transfert d'énergie par pompage et des lignes électriques pour compenser les fluctuations du réseau allemand ? Que se passerait-il si le nouveau gouvernement français donnait suite à sa volonté annoncée de réduire d'un tiers la part du nucléaire dans sa production d'électricité, avec pour effet des pénuries d'approvisionnement dans les régions frontalières de l'Allemagne ? Et quelles conséquences un incident nucléaire majeur chez l'un de ses voisins aurait-il sur la politique énergétique de l'Allemagne ?

Quelles que soient les réponses concrètes à chacune de ces questions, le monde politique, les médias et une grande partie de l'opinion réaliseraient tout d'un coup que la transition énergétique de l'Allemagne ne peut se faire avec des mesures uniquement nationales. A propos des rapports entre Etat fédéral et Länder, nous avons appris ces derniers mois que les décisions de politique énergétique doivent faire l'objet d'une coordination à plusieurs niveaux. En outre, nous apprendrons dans un avenir proche que l'ouverture d'esprit sans cesse réaffirmée des acteurs impliqués dans les négociations n'aboutit pas nécessairement à une levée des blocages. Ces deux constatations s'appliquent aussi aux relations de l'Allemagne avec l'UE.

L'Allemagne a devant elle plusieurs années de négociations afin d'harmoniser son projet énergétique et celui de l'Europe. D'ici à 2015, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres devront adopter à l'unanimité de nouveaux objectifs de politique climatique et énergétique

pour l'Union. Les objectifs chiffrés actuels, adoptés en 2007 sous présidence allemande, ne courent que jusqu'en 2020 – c'est quasiment après-demain étant donné la durée des cycles d'investissement dans le secteur énergétique. D'un point de vue formel, la stratégie énergétique européenne place certes les trois défis de la sécurité d'approvisionnement, de la compétitivité et du caractère durable de l'approvisionnement sur un pied d'égalité. Mais en pratique, la politique est depuis 2007 avant tout axée sur le paradigme du développement durable. Il suffit pour s'en convaincre de regarder les objectifs juridiquement contraignants fixés à l'époque pour 2020 : 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre (par rapport à 1990) et 20 % de la consommation couverts par les énergies renouvelables.

Il est très probable que les Etats d'Europe centrale et orientale parviendront à imposer un changement de cap sensible. Les trois feuilles de route pour 2050 de la Commission européenne consacrées au climat, à l'énergie et au transport, conformes au paradigme jusqu'ici dominant du développement durable, n'ont pu faire l'objet d'un consensus au Conseil des ministres – du fait essentiellement du blocage du gouvernement polonais. En matière de climat, les Etats d'Europe centrale et orientale veulent absolument éviter de voir l'UE prendre des initiatives unilatérales. Ils sont en outre généralement sceptiques vis-à-vis d'un développement massif des énergies renouvelables. A leurs yeux, il est beaucoup plus important d'élever la sécurité d'approvisionnement et de baisser le prix de l'énergie. L'UE va donc entrer dans une phase de négociations particulièrement houleuses. L'écart entre la politique (de transition) énergétique allemande et la politique européenne de l'énergie et du climat pourrait se creuser davantage encore – à moins que l'Allemagne ne soit contrainte de changer de cap.

Les stratégies énergétiques des Etats étaient jusqu'ici quasiment toutes axées sur un objectif à long terme de réduction des émissions de 80 à 95% d'ici à 2050. Beaucoup se sont aussi fixé un objectif de décarbonisation totale du secteur de l'électricité d'ici à 2050 – que ce soit grâce au développement massif des énergies re-

nouvelables, à une place majeure accordée au nucléaire ou à l'équipement des centrales à énergie fossile en système de capture et stockage de carbone. Mais l'idée de fixer des objectifs intermédiaires aussi ambitieux à l'échelle de l'UE pour 2030 rencontre une forte opposition.

Que faire si les voisins freinent ?

Si la politique énergétique de l'UE venait à se détourner du paradigme du développement durable, le principal problème pour les gouvernements allemands à venir serait de devoir à nouveau justifier les objectifs très ambitieux liés à la transition énergétique (ainsi que l'arsenal de mesures et de démarches réglementaires qui en découlent). Dans un marché intérieur de l'énergie de plus en plus intégré, les initiatives nationales isolées seront de plus en plus remises en question. En amont de toute décision européenne, les dirigeants allemands auront, quelle que soit leur appartenance politique, toutes les difficultés à élaborer des propositions susceptibles d'aboutir à un compromis et à les expliquer à leur opinion publique.

Un nouveau débat sur l'orientation et le rythme de la transition énergétique sera quasi inévitable, au plus tard une fois un accord trouvé. Si l'UE se force à voir moins grand et adopte des objectifs de politique énergétique et climatique moins ambitieux, l'Allemagne devra-t-elle faire l'essentiel des concessions ? Ou devra-t-elle au contraire garder le cap et assumer son rôle précurseur, même s'il faut s'attendre à ce que ses voisins n'aient plus guère envie de supporter les conséquences de ses démarches isolées ou de tenir compte de ses états d'âme dans leurs décisions de politique nationale ?

Non, tout n'est pas maîtrisable

Quelle que soit la solution que l'on préfère, la politique énergétique allemande, presque totalement accaparée par la mise en œuvre de la transition énergétique, doit envisager au plus vite la perspective européenne. L'UE va entamer dans les années à venir un changement de cap dont l'Allemagne pourra tout au

plus limiter l'ampleur. Le débat commencera au plus tard avec la publication par la Commission – probablement fin 2013 – de ses propositions relatives aux objectifs post-2020 de l'Union.

Mais prendre au sérieux la dimension européenne de la transition énergétique ne signifie pas seulement anticiper et analyser les positions défendues par d'autres Etats membres et développer sa propre stratégie de négociation. C'est aussi accepter l'idée qu'il y a des limites à sa propre marge de manœuvre. Les gouvernements allemands ne pourront que participer à l'élaboration d'une politique énergétique européenne. Nul ne peut garantir que tous les compromis futurs seront conformes à l'idée de transition énergétique telle que la conçoit l'Allemagne. Tout d'abord, l'Allemagne devra renoncer à l'illusion au nom de laquelle elle pourrait tout maîtriser, notamment lorsqu'elle se focalise sur le manque de prévisibilité de sa politique énergétique nationale et la fixation d'objectifs contraignants à long terme. Dans un contexte politique européen fluctuant, c'est bien plus de flexibilité dont on aura besoin pour pouvoir réagir opportunément aux changements à venir.

Cet article a été publié dans l'édition de décembre 2012 de la revue *Berliner Republik*

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la FES

Responsable de la publication :
Peter Gey, directeur du bureau parisien de la FES

Autres articles de la FES Paris à télécharger sur le site
<http://www.fesparis.org/publications.php>

Les écotaxes en Europe
Alfred Pfaller, mars 2013

**La politique industrielle écologique:
une démarche stratégique pour la social-démocratie
allemande**
Benjamin Mikfeld, janvier 2012

**La sortie du nucléaire en Allemagne
Raisons d'être et stratégies d'une nouvelle
politique énergétique**
Reinhart Wettmann, août 2011