

Transition électrique : la fin d'un consensus allemand ?

Par François VALÉRIAN

Ingénieur général des Mines, Conseil général de l'Économie

La transition énergétique allemande, ou *Energiewende*, s'est particulièrement manifestée dans le soutien massif à la production d'électricité d'origine renouvelable. Au-delà des choix techniques et économiques, c'est un domaine qui a recueilli un large consensus pendant plusieurs années en Allemagne, et où ce pays a cherché à exercer un magistère moral. Les récentes évolutions de la politique allemande font néanmoins penser que ce consensus s'effrite.

Peu de mots allemands sont d'un usage commun en français. Il en est un pourtant qui est devenu familier à ceux qui s'intéressent un peu aux sujets énergétiques ou environnementaux, c'est l'*Energiewende*, mot allemand pour transition énergétique, mot plus fort en même temps que la transition, puisque la *Wende* désigne un tournant important, ou une transition rapide et brutale : les Allemands de l'Est se réfèrent aux quelques années de bouleversement après l'unité allemande comme à la *Wende*.

L'utilisation du terme d'*Energiewende* dans la politique allemande date du début des années 2000 et de la coalition gouvernementale dite « rouge-verte » entre les sociaux-démocrates du chancelier Gerhard Schröder et les Verts. Cette coalition, arrivée au pouvoir en 1998, a lancé un programme important d'énergies renouvelables et de sortie du nucléaire, largement poursuivi depuis 2005 par la chancelière Angela Merkel et ses coalitions gouvernementales successives, et dont la Figure 1 ci-dessous montre l'effet sur le mix électrique allemand de 2007 à 2016.

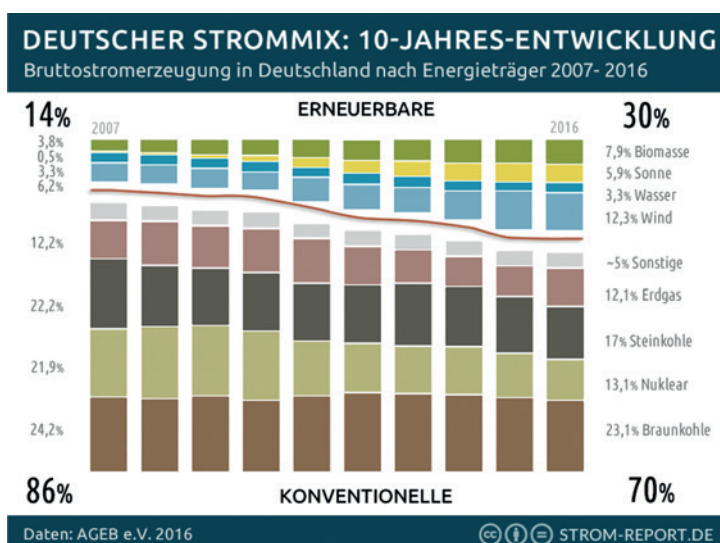


Figure 1 : Évolution du mix électrique allemand de 2007 à 2016.

En dix ans, de 2007 à 2016, la part des renouvelables dans le mix électrique allemand est passée de 14 à 30 %. Cette augmentation s'étant faite au détriment du nucléaire, dont la part a baissé de 22 à 13 %, et du charbon, de plus en plus importé avec la fermeture des mines déficitaires, mais qui reste de loin la principale source d'électricité en Allemagne avec 40 % en 2016 contre 46 % en 2007.

Les investissements considérables qui ont permis l'expansion des énergies renouvelables sont financés, comme en France, par les consommateurs d'électricité, mais, à la différence de la France, par les seuls consommateurs non exposés à la concurrence internationale, 2 092 entreprises ayant été exemptées en 2017 de cette contribution. Les Figures 2 ci-dessous et 3 de la page suivante montrent la croissance de la contribution aux énergies renouvelables (EEG-Umlage) en montants absolus et en cents par kWh.

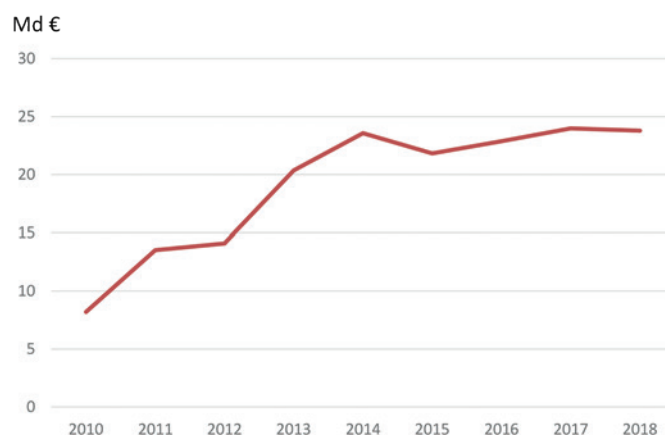


Figure 2 : Soutien apporté aux énergies renouvelables par les consommateurs allemands non exposés à la concurrence internationale, de 2010 à 2018, en Md€.

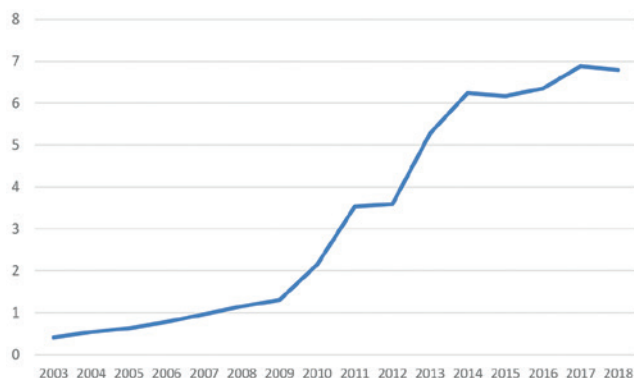


Figure 3 : Soutien apporté aux énergies renouvelables par les consommateurs allemands non exposés à la concurrence internationale, de 2010 à 2018, en cents par kWh.

Jusqu'à ces dernières années, la transition électrique, et la transition énergétique en général, faisaient l'objet en Allemagne d'un certain consensus politique. La politique allemande dans le domaine a été dans l'ensemble assez constante, avec un seul à-coup notable en 2009-2011. La coalition rouge-verte du chancelier Schröder fait émerger en 2000 un accord sur la sortie du nucléaire (*Atomkonsens*) retranscrit en 2002 dans la loi sur l'atome, qui prévoit une sortie de l'atome vers 2021. La Grande Coalition (*GroKo*, dans son abréviation allemande) entre démocrates-chrétiens, chrétiens-sociaux et sociaux-démocrates, qui forme le gouvernement en 2005 sous la direction d'Angela Merkel, dont c'est le premier mandat de chancelière, ne remet pas en cause ce qu'un des partenaires de la coalition avait mis en place. Les élections de 2009 auraient pu changer le cap, car elles donnent la majorité à une coalition dite « noire-jaune » entre les chrétiens-démocrates, leurs partenaires chrétiens-sociaux bavarois, et les libéraux. Or, ces derniers jugent excessifs les coûts de l'*Energiewende* et trouvent une oreille favorable notamment chez les chrétiens-sociaux, car plusieurs centrales nucléaires à fermer sont en Bavière. La durée de fonctionnement des centrales nucléaires est alors prolongée de 8 à 14 ans, mais dès l'accident de Fukushima en 2011, la coalition gouvernementale, sous l'impulsion de la chancelière, décide de revenir à la politique précédente, en l'amplifiant même par l'arrêt immédiat de huit centrales, et en fixant la sortie définitive à 2022.

L'objectif de 2022 pour la sortie du nucléaire a été confirmé au début de 2018 par le nouveau contrat de la Grande Coalition au pouvoir depuis 2013. Par contre, l'objectif d'une diminution des émissions carbonées de 40 % entre 1990 et 2020 a été officiellement reconnu comme inatteignable. Plus généralement, une comparaison entre le contrat de coalition de 2013 et celui de 2018, pourtant signés par les trois mêmes partis, montre une prudence bien plus grande sur les sujets de transition énergétique, et notamment de transition électrique. Alors que dans le pacte de 2013, le succès de l'*Energiewende* formait le sujet de toute une sous-partie de treize pages ; en 2018, le terme n'apparaît plus dans le sommaire, même s'il demeure dans le texte, mais souvent en lien avec la préservation d'une compétitivité économique, et les questions énergétiques n'apparaissent que sur deux pages et demie

dans une partie du chapitre sur l'économie, et par moments dans les six pages consacrées à *Environnement et climat*. En 2013, le déploiement massif des énergies renouvelables était affirmé comme une priorité, avec des objectifs de 40-45 % de part dans le mix en 2025, et 55-60 % en 2035. En 2018, il n'est plus question de l'objectif de 2025, même si un objectif ambitieux de 65 % est fixé pour 2030.

Observerait-on sur la transition électrique allemande un phénomène aussi observable ailleurs ? Sa description tiendrait en quelques mots : les années 2020, celles des grands objectifs climatiques, se rapprochent inexorablement. Il faudrait concevoir une économie de la rhétorique, dans laquelle, par un effet d'actualisation, les promesses coûteraient de plus en plus cher au fur et à mesure que leurs échéances se rapprochent. C'est sans doute le cas ici.

Il faut cependant aussi s'interroger sur les raisons politiques qui expliquent la fragilité nouvelle du consensus allemand sur la transition électrique, et qui rendent plusieurs couches de la population allemande de plus en plus sensibles aux deux principaux inconvénients de cette transition : le coût élevé de l'électricité et la fermeture de centrales ou de mines.

Le consensus français sur le nucléaire dans les années 1960 et au début des années 1970 était fondé sur une ambition d'indépendance, de puissance et d'efficacité économique. Le consensus de l'*Energiewende*, au début de notre siècle, a été fondé en Allemagne, selon moi, sur la recherche d'une position morale. Cela n'a pas été, bien évidemment, le seul moteur de cette politique, et une industrie allemande s'est développée, dans l'éolien et le photovoltaïque, pour tirer parti de la transition. Il n'est cependant pas démontré que l'économie allemande ait retiré un profit net des prélèvements sur le pouvoir d'achat pour financer des éoliennes, même construites en Allemagne. Il faut donc rechercher plus en profondeur les raisons de ce consensus.

La recherche d'une position que l'on peut présenter comme morale, ou dont on est convaincu qu'elle est morale, est un déterminant important de la vie politique et sociale allemande. On définira ici une position morale par une position inspirée par le souci du bien universel. Cet élément est ancien au moins en Allemagne du Nord, peut-être kantien, et il a été considérablement renforcé depuis les années 1970 par le sentiment puissant des crimes nazis à expier. Il n'y a jamais eu en France de défense morale du nucléaire, plutôt une défense économique. Il y a toujours eu en Allemagne l'idée que les énergies renouvelables permettraient d'améliorer le sort de l'humanité et de se débarrasser du nucléaire, pour lequel l'engouement a été en Allemagne de plus courte durée qu'en France. Le nucléaire est pour beaucoup d'Allemands un ennemi de la morale, et si la France n'a sacrifié qu'une centrale à la contestation nucléaire des années 1970, l'Allemagne de l'Ouest, confrontée aux missiles SS-20 soviétiques et qui accueille sur son sol les missiles Pershing américains, n'autorise plus de nouvelle centrale nucléaire après 1982.

Kraftwerke und Windleistung in Deutschland

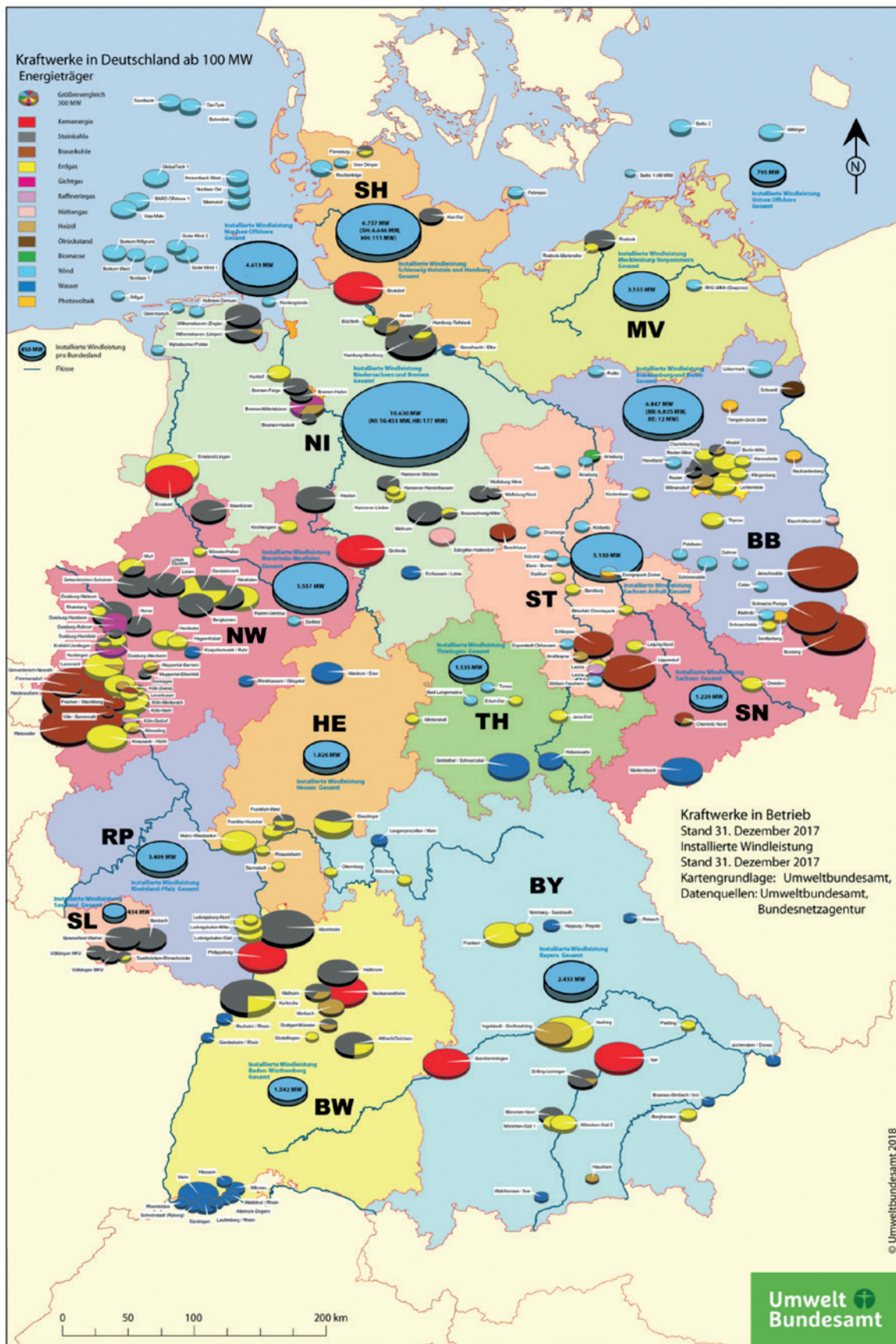


Figure 4 : Localisation des centrales électriques de puissance supérieure à 100 MW par combustibles, et des champs d'éoliennes, en Allemagne au 31 décembre 2017 (nucléaire en rouge, charbon et lignite en noir et brun, champs d'éoliennes en bleu clair, gaz en jaune).

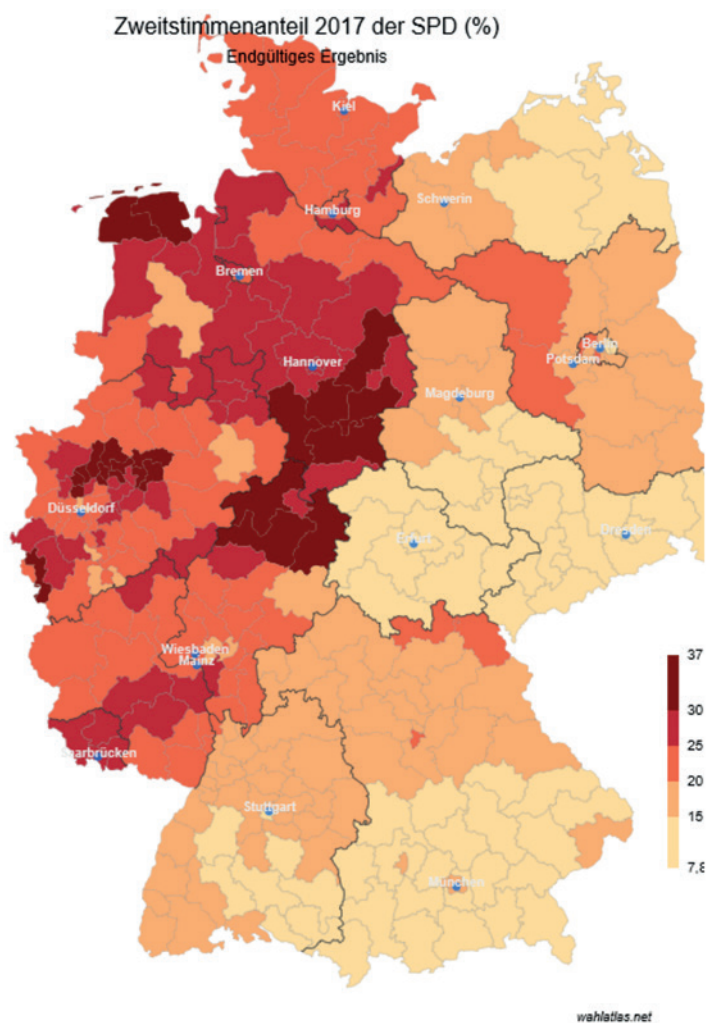


Figure 6 : Pourcentages de voix obtenus par la SPD par circonscription aux élections législatives fédérales de septembre 2017.

La remontée des libéraux et l'ascension de l'AfD ont réduit le socle électoral de la Grande Coalition, dont les trois partis ont recueilli en 2017 53 % des voix, contre 67 % en 2013. Ces partis semblent désormais davantage sur la

défensive, comme en témoigne la prudence avec laquelle ils ont décidé de former une commission pour étudier les conséquences économiques d'un arrêt de l'électricité au charbon dont l'échéance n'est pas fixée. La ministre de l'Environnement est une élue social-démocrate d'un bassin charbonnier de Rhénanie du Nord-Westphalie, région où est née au XIX^e siècle la social-démocratie allemande, où elle recueille toujours un soutien important (voir la Figure 6 ci-contre), mais où elle est désormais attaquée par l'AfD. De manière générale, la SPD est en difficulté, elle a réalisé en 2017 son pire score de l'après-guerre, le scrutin proportionnel et l'ascension ou la bonne performance de partis comme l'AfD et la Linke, *a priori* inenvisageables pour une coalition fédérale, la contraignent à une coalition gouvernementale centriste avec les démocrates-chrétiens, alors que la concurrence de la Linke, de l'AfD ou des Verts, sur des positions plus radicales, est très forte. L'*Energiewende*, lancée par le gouvernement Schröder il y a quinze ans, n'est plus un thème fort des sociaux-démocrates. Le mouvement n'est plus soutenu que par la démocratie chrétienne et les Verts, mais les Verts sont dans l'opposition...

Un article publié par le *Spiegel* en janvier 2017⁽²⁾ s'inquiétait des conditions de vie des populations près des mines colombiennes qui exportent leur charbon vers les centrales allemandes. Étrangement, l'article était intitulé « Le côté sombre de la transition énergétique ». En effet, il ne concluait pas à la nécessité de ne plus utiliser du charbon, mais à l'avantage social que présentaient les mines allemandes fermées largement en raison de la transition énergétique. La boussole morale de l'*Energiewende* est perturbée, le consensus s'effrite.

(2) <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/deutschland-und-die-energiewende-wie-laender-wie-kolumbien-dafuer-zahlen-a-1127332.html>