

Le Plan Solaire Méditerranéen : la dynamique d'un projet de coopération politique, énergétique et industrielle en Méditerranée et les défis à relever

L'Union pour la Méditerranée (UpM) lancée par le Président de la République le 13 juillet 2008 vise à inaugurer une nouvelle ère de coopération entre les pays du Sud, de l'Est et du Nord de la Méditerranée, par la réalisation de projets concrets, à géométrie variable, répondant aux nombreux défis, que doit relever cette région. L'UpM consiste donc, en quelque sorte, à appliquer la « méthode Monnet » au bassin méditerranéen.

par **Philippe LOREC*** et **Christophe SCHRAMM****

Or, dans cette région comme dans l'Europe de l'après-guerre, les questions énergétiques sont un des enjeux les plus importants qui, s'ils n'étaient pas maîtrisés, pourraient être facteurs de grands risques, mais recèlent également de grandes opportunités, s'ils sont mobilisés au profit d'un nouveau partenariat politique et économique.

Tel est, précisément, l'objectif du Plan Solaire Méditerranéen (PSM), qui vise à rapprocher entre eux,

sur la base de solidarités de fait, les différents pays riverains de la Méditerranée, et à les engager dans un projet de coopération énergétique, industrielle, économique et sociale.

* Administrateur civil, adjoint du Directeur général, en charge du PSM, Direction générale de l'Énergie et du Climat (MEEDDM).

** Ingénieur des Mines, adjoint au chef du bureau des énergies renouvelables, Direction générale de l'Énergie et du Climat (MEEDDM).

Les enjeux sont largement connus : une forte croissance de la demande énergétique dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, la nécessité de réduire la dépendance vis-à-vis des sources d'énergies fossiles et, donc, celle de développer les sources d'énergies renouvelables, notamment pour les pays membres de l'Union européenne, ainsi qu'un défi commun à tous les pays, la réduction des émissions de gaz à effet de serre afin de lutter contre les effets du changement climatique.

La réponse que propose le PSM est simple :

Premièrement, exploitons l'incroyable gisement d'énergie solaire de cette région, devenu accessible grâce au progrès technologique des dernières années, en développant, du côté de l'offre, 20 Gigawatts de capacités supplémentaires de production d'énergies renouvelables à l'horizon 2020, principalement d'origine solaire, à la fois, pour pouvoir répondre aux besoins locaux de consommation énergétique et satisfaire également la demande européenne en énergies propres.

Deuxièmement, maîtrisons, du côté de la demande, nos besoins énergétiques, grâce au déploiement d'efforts significatifs pour accroître l'efficacité énergétique et les économies d'énergie dans l'ensemble des pays du pourtour méditerranéen ; cela permettra également d'augmenter, de manière progressive, la part d'énergies d'origine renouvelable dans nos mix énergétiques.

Derrière ces objectifs ambitieux du PSM se cachent des efforts importants exigés des nombreux acteurs pour donner un visage concret à ce projet, qui, il y a encore seulement un an, n'était qu'une vision d'ordre purement politique. Cet article se propose donc d'aller regarder derrière le décor d'un projet de coopération internationale d'un genre nouveau et d'éclairer les enjeux de gouvernance de ce projet, qui s'inscrit dans un contexte politique difficile. Pour cela, nous nous intéresserons successivement à la genèse, au contenu, à la gouvernance et, enfin, à l'avenir du Plan Solaire Méditerranéen.

LA GENÈSE DU PROJET

Le PSM est né de la conjonction d'une prise de conscience de l'énorme potentiel d'énergies renouvelables d'origine solaire offert par le bassin méditerranéen et d'une volonté politique forte, incarnée par le projet d'Union pour la Méditerranée (UpM). Les travaux du Centre d'études spatiales allemand (le DLR), sur financement du ministère allemand de l'Environnement, peuvent être qualifiés, à juste titre, de fondateurs, dans ce contexte. C'est, en effet, leur traduction du potentiel solaire en matière de production d'électricité qui a permis de convaincre les responsables politiques qu'une initiative forte en faveur des énergies renouvelables dans cette région du monde avait un sens pour l'UpM.

En outre, l'annonce du PSM est intervenue seulement quelques mois après le début des négociations euro-

péennes sur le paquet Energie-Climat (lesquelles ont abouti juste après la tenue de la conférence de lancement dudit Plan à Paris, le 22 novembre 2008). Outre l'engagement de l'ensemble des pays de l'Union européenne à réduire, d'ici à 2020, leurs émissions de CO₂ dans l'atmosphère de 20 % par rapport au niveau de 1990, ce paquet législatif acte l'objectif de porter à 20 %, à l'horizon 2020, la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'Union européenne. Pour l'atteinte de cet objectif, la directive européenne sur les énergies renouvelables prévoit la possibilité pour les Etats membres d'importer de pays tiers (sous certaines conditions) de l'électricité d'origine renouvelable. Cette disposition et le caractère contraignant des objectifs nationaux (23 % d'énergies renouvelables, dans le cas de la France) ont créé les conditions nécessaires pour la formulation d'une demande substantielle d'énergies renouvelables produites en dehors de l'Union européenne, rendant de ce fait viable le modèle économique et financier qui sous-tend le PSM : permettre à des pays à fort potentiel en énergies propres (situés dans le Sud du bassin méditerranéen) de développer une production d'énergies renouvelables, bien qu'ils ne disposent que d'une capacité (relativement) faible de financement, en exportant une partie de l'électricité ainsi produite vers des pays (situés au Nord) fortement demandeurs.

Si le lancement du PSM a bénéficié, par conséquent, de la dynamique politique générale en faveur des énergies renouvelables, il a néanmoins dû convaincre de sa pertinence dans le contexte de l'UpM. Celle-ci, en tant qu'initiative intergouvernementale venant se substituer au processus de Barcelone initié en 1995 par la Commission européenne, avait, en effet, suscité, dès son lancement, des réticences de la part de différents partenaires européens, notamment de l'Allemagne, ainsi que de la Commission européenne.

Le PSM a pourtant réussi à fédérer, dès sa première réunion informelle organisée en août 2008 (avec la participation de quelques pays intéressés : l'Allemagne, l'Egypte, l'Espagne, la France, l'Italie, le Maroc et la Commission européenne), autour de l'idée d'une nouvelle coopération solaire en Méditerranée. Le choix, qui a alors été fait, était celui d'avancer le plus rapidement possible avec quelques pays volontaires, sans être obligé d'emblée d'obtenir le consensus des 43 pays concernés, dont le degré d'intérêt pour le projet était très variable.

Durant cette phase de lancement (au cours de l'année 2008), le partenariat avec l'Allemagne a revêtu une importance cruciale. Symbole de cette implication allemande : le premier atelier de travail sur le PSM s'est tenu à Berlin, en octobre 2008, afin d'étudier les aspects technologiques et réglementaires liés au développement des énergies renouvelables. On ne saurait cependant nier que des débats, parfois animés, ont également marqué cette période de mise en place d'une stratégie et de définition des relations entre la coprésidence franco-égyptienne de l'UpM et l'Allemagne,

principal partenaire du projet de PSM. La position de l'équipe française chargée de préparer le plan, au sein de la Direction générale de l'Énergie et du Climat, paraissait, de prime abord, plus neutre par rapport aux intérêts commerciaux inhérents à ce type d'initiative, le tissu industriel français du secteur des énergies renouvelables étant encore en cours de constitution, ce qui n'était pas le cas de l'Allemagne, dont l'industrie est un des leaders mondiaux, aussi bien dans l'éolien que dans le solaire (photovoltaïque, mais, surtout, thermodynamique). Mais l'engagement politique français en faveur des énergies renouvelables a laissé d'abord dubitatifs tous ceux qui voyaient une incompatibilité fondamentale entre l'option nucléaire et celle des énergies renouvelables. Cependant, le soutien massif aux énergies renouvelables a depuis été confirmé au niveau national, avec l'adoption de nombreuses mesures nouvelles visant à en accélérer le développement et à la constitution d'une filière industrielle à part entière.

Le principal défi de ces débuts a cependant été la transformation de l'idée politique en réalisations concrètes. Là encore, il a fallu agir vite, conformément à la dynamique présidentielle lancée le 13 juillet 2008. L'équipe du PSM a donc procédé à un premier recensement informel de projets d'énergies renouvelables dans l'ensemble des pays de l'UpM, hors Union européenne. Elle a fait « remonter » environ 150 projets de maturités très différentes, basés principalement sur des technologies solaires (71 % des projets, correspondant à 3 200 MW de puissance installée) et éoliennes (26 % des projets, correspondant à 3 800 MW). Ce portefeuille, en dépit de son caractère hétérogène et évolutif, a permis de mettre à jour l'appétit industriel et la dynamique de prospection et de développement déjà en cours dans la région, lors de la conférence du 22 novembre 2008.

Cette démarche a cependant aussi créé des attentes fortes de la part des industriels et des pays accueillant ces projets et forcé la coprésidence à envisager une procédure permettant de passer de ce premier état des lieux à des projets, concrets sur le terrain. Elle a, par ailleurs, été critiquée par certains au motif qu'elle était trop centrée sur l'effet politique de court terme, et qu'elle aurait manqué de vision constructive de moyen et long terme. Or, cette vision ne pouvait résulter que d'un débat commun impliquant le plus grand nombre d'Etats membres de l'UpM intéressés par le développement du PSM.

LE PLAN

Si le principe de la nécessité de développer massivement les énergies renouvelables dans la région méditerranéenne a été partagé d'emblée par l'ensemble des acteurs impliqués au niveau intergouvernemental, les modalités de ce développement ont fait débat au cours des premières réunions.

Le débat a d'abord porté sur l'objectif chiffré que le PSM devait se donner et afficher. Si les études les plus ambitieuses, rendues publiques et largement diffusées par certaines ONG dès 2004, prévoyaient 100 GW de nouvelles capacités de production d'électricité verte d'ici à 2050, les projections les plus conservatrices doutaient de la faisabilité d'une quelconque capacité additionnelle significative à court et moyen terme, étant donné, d'un côté, l'insuffisance des interconnexions électriques entre les deux rives de la Méditerranée (environ 1 000 MW opérationnels) et, donc, l'impossibilité d'exporter une part importante de l'électricité verte produite par les pays du Sud méditerranéen à destination de ceux de l'Union européenne et, de l'autre côté, l'insuffisance des moyens budgétaires des Etats producteurs concernés ne leur permettant pas de financer des énergies jugées encore trop chères, par rapport aux énergies conventionnelles. Finalement, le consensus s'est établi sur 20 GW à l'horizon 2020, ce chiffre et cet horizon temporel combinant le symbolisme – la prolongation, en région méditerranéenne, des engagements communautaires – et le réalisme : l'objectif est somme toute limité, s'agissant d'une région de plus de 800 millions d'habitants dont la demande énergétique devrait croître de 200 GW au cours des douze prochaines années, le PSM ne couvrant de fait que 10 % de l'accroissement de la demande.

De ce premier débat découle le suivant : si l'on suppose que seulement 25 % de l'électricité produite devra être achetée par des pays européens, et donc importée en Europe, cela implique la disponibilité, d'ici à 2020, de 5 000 MW de capacités d'interconnexion entre le Sud et le Nord de la Méditerranée, soit environ 4 000 MW de nouvelles capacités, à construire au cours de la prochaine décennie. Cette deuxième priorité, tout aussi centrale, de la stratégie du PSM, à savoir la construction d'infrastructures de transport de l'électricité entre les pays situés de part et d'autre des rives de la Méditerranée et entre les deux rives elles-mêmes, n'a donc pas donné lieu à des divergences majeures. Bien au contraire, cette priorité s'inscrit dans les objectifs affichés par la Commission européenne, dans le cadre de sa deuxième revue de stratégie énergétique, qui vise notamment le parachèvement de la boucle électrique méditerranéenne afin de relier entre eux tous les pays du pourtour méditerranéen.

Mais il en a été autrement, en ce qui concerne deux autres objectifs, définis comme complémentaires, dans le cadre du PSM : la réalisation d'économies d'énergies significatives et le transfert de technologies et de savoir-faire. Personne n'a remis en cause le fait que ces deux objectifs étaient cruciaux, si l'on voulait que le développement de nouveaux moyens de production ne se fasse pas au détriment d'une meilleure utilisation des moyens existants et qu'il apporte des retombées concrètes en termes de développement technologique, industriel, économique et social. Mais les Etats engagés dans cette discussion sont finalement convenus qu'il fallait concentrer l'attention politique et les

moyens sur les deux premières priorités, et ce d'autant plus que le modèle économique pour le développement de mesures d'efficacité énergétique ne peut être le même que celui pour la production d'énergies renouvelables, qui offre la possibilité d'exportations, tandis que le transfert de savoir et de savoir-faire peut être assuré dans le cadre de chacun de ces deux types de projet.

En définitive, le cœur du débat sur le PSM a porté sur l'impact que le plan pouvait (ou devait) avoir à court terme, par rapport aux actions de moyen et long terme. Au final, l'on a conjugué les deux approches : une première phase, allant jusqu'à 2010 ou 2011, sera consacrée au lancement de projets exemplaires (chers à la France), afin de tester divers mécanismes contractuels et financiers ; une deuxième phase de déploiement du plan, à partir de 2012 s'appuiera sur un *Master Plan* (proposé notamment par l'Allemagne et l'Égypte) applicable sur une période allant jusqu'à 2020, qui couvrira l'ensemble des objectifs (principaux et complémentaires) et bénéficiera du retour d'expérience des premiers projets.

LA GOUVERNANCE DU PSM

Comme nous l'avons évoqué plus haut, le PSM s'inscrit dans le cadre d'un nouveau type de gouvernance, souhaité par l'Union pour la Méditerranée : une organisation autour de la réalisation de projets concrets, à géométrie variable, et une ambition visant à l'obtention de résultats rapides. Toutefois, l'UpM, en tant que projet politique, traverse une phase complexe de positionnement par rapport au processus de Barcelone, qui l'a précédé, et de définition d'une gouvernance impliquant ses 43 pays membres. Ce processus a été affecté par l'aggravation violente, au premier semestre 2009, du conflit israélo-palestinien.

Dès le mois d'août 2008, la France a créé, avec l'appui de l'Allemagne et de l'Égypte, un groupe de pays « amis de la coprésidence », rassemblant, outre ces trois pays, l'Espagne, l'Italie et le Maroc, ainsi que la Commission européenne, en qualité d'observateur. Ce groupe s'est, par la suite, réuni à Bruxelles et au Caire, afin de converger, dans ce format « 6+1 », sur les principaux éléments de stratégie du PSM. La nature informelle de ces travaux et l'absence de communication sur des résultats tangibles ont été critiquées à de nombreuses reprises par certains observateurs et partenaires non gouvernementaux, mais elles sont apparues comme des conditions du succès d'une démarche novatrice, sans base juridique établie au titre du droit international, visant le développement rapide, au niveau technique, de premiers projets sur le terrain, cela, parallèlement à des événements politiques potentiellement déstabilisateurs pour la région et le projet dans son ensemble.

Lors d'une réunion tenue le 25 juin 2009 à Paris, ce groupe des pays amis de la coprésidence a finalement pu présenter sa proposition de stratégie à l'ensemble des 43 pays membres de l'UpM, et formuler des propositions pour une coopération renforcée volontaire, afin de lancer la mise en œuvre du PSM.

C'est ce dernier point, qui touche à l'organisation pratique du projet pour les prochains mois, qui est le plus délicat. En effet, de nombreux partenaires ont fait état de leur crainte que l'adoption d'un mode d'organisation spécifique au PSM, avant que n'ait été constitué un secrétariat de l'Union pour la Méditerranée (actuellement en cours de négociation, au niveau des ministres des affaires étrangères des pays membres), ne vienne préempter des décisions de gouvernance, qui doivent être adoptées par l'ensemble des 43 pays membres. La proposition écrite des six pays (de la coprésidence et amis de la coprésidence) s'efforce de répondre à cette inquiétude en insistant sur son caractère strictement temporaire, sans renoncer, pour autant, à son objectif de constituer une équipe opérationnelle permettant une montée en puissance rapide du PSM. C'est pourquoi il a été proposé de créer :

- un comité de pilotage temporaire, ouvert à tous les Etats membres de l'UpM intéressés et prêts à s'impliquer concrètement, et chargé de proposer les grandes orientations pour le développement du PSM,
- et une *task force* opérationnelle, présentant elle aussi un caractère temporaire et composée d'experts, avec pour mission de coordonner la mise en œuvre de ces orientations et de faciliter l'accès aux financements et aux autres formes de soutien à la mise en place de projets développés dans le cadre du PSM (notamment, en liaison avec les bailleurs de fonds internationaux – Banque mondiale, Banque européenne d'investissement (BEI) – et bilatéraux – Agence française de développement (AFD), *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW)). Cette *task force* pourrait ainsi constituer l'une des premières équipes opérationnelles internationales créées dans le cadre de l'UpM.

Les 43 Etats membres avaient jusqu'au mois d'octobre 2009 pour faire connaître leurs commentaires sur les deux propositions formulées par les Six sur la stratégie du PSM et son organisation pratique.

LES PROCHAINES ÉTAPES

Il est encore trop tôt, aujourd'hui, pour tirer des conclusions sur la réussite du Plan Solaire Méditerranéen, un peu plus d'un an seulement après son lancement. Tout au plus peut-on faire quelques constats, et donner des indications quant aux défis à venir.

Concernant le processus d'officialisation des travaux menés jusqu'ici de manière informelle pour développer le PSM, la discussion sur les deux propositions sera une étape cruciale pour aboutir à une validation politique des impulsions décisives données jusqu'ici par la copré-

sidence franco-égyptienne au sein du « groupe des Six », qui a permis de nouer des relations de confiance entre les principaux gouvernements partenaires du projet.

Concernant l'avancement des projets sur le terrain, un travail important de coordination entre les bailleurs a été lancé par l'AFD, la BEI et la KfW, en étroite coordination avec l'équipe du PSM, afin d'évaluer conjointement les projets présentés dans le cadre du PSM. De son côté, la Banque mondiale finalise actuellement sa proposition d'une enveloppe de 750 millions de dollars dédiés aux technologies solaires à concentration dans la région méditerranéenne, dans le cadre du *Clean Technology Fund*. Ces efforts peuvent s'appuyer sur une étude économique et financière remarquable, réalisée par l'Inspection générale des Finances et le Conseil général de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies, et relative aux contraintes de financement du PSM. Ces efforts devront converger rapidement afin de pouvoir sélectionner les premiers projets en vue de leur financement, après validation de leurs concepts techniques et financiers. Il en va, ici, de la crédibilité du PSM aux yeux des industriels, dont l'appétence a été aiguisée par la liste de projets qu'il a présentée en novembre 2008, mais aussi, et surtout, aux yeux de tous les partenaires politiques de l'UpM, que ceux-ci soient d'ores et déjà convaincus ou qu'ils restent à l'être de l'utilité de la « démarche projets » qu'a initiée le PSM.

En même temps, le PSM ne doit pas se perdre dans l'urgence de multiples réalisations de court terme : il doit préparer dès à présent l'avenir, à travers les études en vue de l'élaboration d'un *Master Plan* régional. La contribution de deux groupes de travail (en cours de création) sur l'exportation d'électricité « verte » vers l'Union européenne et les financements carbone sera, dans ce contexte, essentielle. Ce *Master Plan* devra aussi réaliser une adéquation (difficile) entre les attentes (souvent divergentes) des pays non-européens et les attentes et ambitions – elles aussi, sources potentielles de tensions – des pays de l'Union européenne.

En ce qui concerne, enfin, la gestion opérationnelle du projet, le proche avenir devrait apporter de nombreux changements. La coprésidence franco-égyptienne sera,

en effet, prochainement remplacée par une nouvelle coprésidence (qui reste à être définie). Côté européen, l'Espagne prendra la présidence du Conseil au premier semestre 2010 ; elle aura donc un rôle important à jouer dans la poursuite et la concrétisation des initiatives lancées sous la présidence française. En particulier, il faut espérer qu'elle pourra s'appuyer très prochainement sur la *task force* que l'Allemagne, l'Egypte, l'Espagne, la France, l'Italie et le Maroc appellent aujourd'hui de leurs vœux.

Par ailleurs, des renforts significatifs sont annoncés de la part de la Commission européenne et du secteur privé : la Commission européenne a mobilisé 5 millions d'euros pour financer un programme d'études portant sur la mise en œuvre du PSM. L'appel d'offres pour ce projet d'études sera lancé en novembre 2009. Mais – peut-être plus important encore – un consortium de douze entreprises majoritairement allemandes a été créé en juillet 2009, sous le nom de *Desertec Industrial Initiative* (DII), en vue d'étudier la faisabilité technique, économique et réglementaire d'une production de masse d'électricité « verte » d'origine solaire en Afrique du Nord, dans la perspective d'une exportation partielle vers l'Union européenne. S'inscrivant dans la dynamique du PSM lancée un an auparavant, cette initiative privée apparaît comme une nouvelle force de proposition et de mise en œuvre, qui viendra renforcer les équipes œuvrant à la réalisation rapide du PSM. Une coopération avec la société-projet créée dans le cadre de ce consortium est donc actuellement à l'étude.

Le défi principal, dans les mois à venir, consistera, pour les futurs gestionnaires du PSM, à exploiter toutes les synergies possibles entre les initiatives en cours, aussi bien au niveau de la planification et des études qu'à celui de l'évaluation technico-économique et du financement des premiers projets concrets, tout en menant à bien le processus politique de création institutionnelle du PSM au sein de l'UpM. C'est à cette condition – et à cette condition, seulement – que le Plan Solaire Méditerranéen pourra être à la hauteur des grands espoirs qu'il a suscités et qu'il pourra entretenir son actuelle dynamique « projet ».