

Jean-Pierre Hauet

Une PPE tant attendue...

Depuis le discours du président de la République du 27 novembre 2018¹, la publication de la nouvelle Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) se faisait attendre. C'est à présent chose faite avec la mise en ligne le 25 janvier 2019 de l'intégralité du projet de PPE censée constituer le fondement de l'avenir énergétique de la France pour les périodes 2019-2023 et 2023-2028.

Stricto sensu, la PPE nouvelle n'est pas encore « bonne pour le service » : elle doit faire l'objet d'un décret d'application après avoir été soumise à différentes instances consultatives et, surtout, sa publication ne pourra intervenir qu'après le vote par le Parlement d'une « petite loi sur l'énergie », dont le projet de texte commence à circuler et qui vise à adapter les horizons de date relatifs à quelques objectifs énergétiques majeurs, horizons fixés initialement par la loi de 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). On peut penser cependant que le texte à présent diffusé connaîtra peu de modifications avant son approbation.

La PPE ne sera-t-elle qu'un exercice de style ?

La PPE nouvelle ainsi mise en consultation est un document très riche, de 368 pages, qu'il est difficile, malgré une synthèse de 38 pages, de résumer en quelques lignes. Elle s'inscrit, dans l'ensemble, dans la continuité des orientations qui sous-tendaient la première PPE. On notera en particulier :

- La reformulation en termes de neutralité carbone de la recherche d'une décarbonation quasi-totale de l'économie dès 2050, malgré le retard pris à la fin de l'année 2017 ;
- la réaffirmation du principe selon lequel « la réduction des consommations d'énergie est le premier pilier de la transition énergétique » ;
- la conviction selon laquelle « une accélération significative du rythme de développement des énergies renouvelables mettra le système énergétique en capacité d'atteindre les objectifs fixés pour 2030 ».

¹ Transition énergétique : changeons ensemble - <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/11/28/transition-energetique-changeons-ensemble>

Face à de tels principes qui sont, dans l'ensemble bien reçus par l'opinion publique, la question fondamentale est de savoir si la PPE nouvelle est un simple exercice de style, une aquarelle qui s'estompera au fil de l'eau, ou bien au contraire un scénario robuste constituant un vrai business plan de l'avenir énergétique du pays.

Face à une telle interrogation, on ne peut être que circonspect. Certes, on observe un certain réalisme économique amenant à considérer avec prudence de nouveaux concepts émergents tels que l'avènement du gaz renouvelable. Mais d'un autre côté, le document mis en consultation pêche sur deux points essentiels :

- d'une part, il est censé servir de support à la petite loi sur l'énergie qui fixera de nouveaux objectifs à l'horizon 2050, mais il ne donne aucune indication sur les trajectoires à suivre dans la période post 2028, de 2028 à 2050. Or, alors que nous sommes en retard quant au respect des objectifs essentiels à la fin de l'année 2017 (pour les émissions de carbone comme pour les consommations d'énergie finale), la PPE retient des objectifs 2050 encore plus ambitieux que les précédents sans vraiment expliquer comment ce retournement de tendance sera durablement possible ;
- d'autre part, et à nouveau, le document ne contient aucune évaluation du coût de la transition énergétique à la française. On se rappelle les commentaires qu'avaient suscité en 2013, les déclarations du ministre allemand de l'énergie et de l'environnement, Peter Altmaier, selon lesquelles « les coûts des plans de réforme et de restructuration de l'Allemagne pourraient atteindre mille milliards d'euros d'ici 2030 ». Dans un pays dont les finances publiques sont exsangues, on aimerait savoir où la PPE emmène la nation et combien elle va coûter, aux consommateurs et aux contribuables.

Comme il est impossible de passer en revue tous les chapitres dans la suite de ce billet, nous nous concentrerons sur les points les plus marquants qui devront donner lieu à un ajustement législatif.

La neutralité carbone en 2050

Le premier point est celui de la neutralité carbone qui doit à présent être atteinte d'ici 2050 au lieu de se limiter à cet horizon à une réduction par un facteur 4 des émissions. L'ambition est louable et la direction est bonne, le problème n'est pas là. Mais on sait qu'à fin

2017 nous sommes très en retard sur la trajectoire du facteur 4. Dans le même temps l'article 4 de l'accord de Paris est venu poser comme principe que l'équilibre entre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre devait être atteint au cours de la deuxième moitié du siècle. Pourquoi la France devrait-elle décréter que ce sera dès 2050, au risque de voir ses réalisations s'écarter de plus en plus des prévisions ? On perçoit ici la volonté cocardière de montrer le chemin en étant le meilleur ; mais si les réalisations ne suivent pas, le bon exemple tournera à la contre-référence.

La réduction des consommations d'énergie

Le second point a trait à la réduction des consommations d'énergie et tout particulièrement à celle des combustibles fossiles. On prend acte, dans le projet de petite loi, du retard pris et le texte propose de relâcher la contrainte fixée pour 2030 mais tout en conservant l'objectif de réduction de moitié des consommations en 2050. Dans la PPE, l'ambition retenue est celle d'une réduction des consommations finales d'énergie d'en moyenne 1,2 % par an alors que la croissance économique est censée évoluer à un rythme oscillant entre 1,3 et 1,6 % par an. Nous soutenons que cette vision est complètement utopique car l'énergie est indispensable à la croissance. Certes, à certains moments, du fait du progrès technique et du changement de contenu de l'activité économique, dû notamment à la délocalisation de certaines activités industrielles, on peut observer des régressions de la consommation d'énergie nonobstant la croissance économique. Mais il ne peut y avoir « thermodynamiquement » d'inversion de signe durable entre l'évolution de la croissance économique et celle de la consommation d'énergie qui en résulte. L'expérience départagera les points de vue mais le risque de faire du volontarisme de papier est ici patent et les résultats de l'année 2017, où la croissance était repartie de l'avant, devraient donner lieu à réflexion.

Réduction des consommations d'énergie et accroissement de la part de l'électricité

Sur la réduction des consommations primaires d'énergie fossile de 40 % en 2030 au lieu de 30 %, on peut qu'être d'accord. Cet objectif est ambitieux mais il nous semble atteignable et nécessaire. Mais il faut s'organiser en conséquence et ceci amène à porter la

discussion sur les moyens d'y parvenir. Bien entendu les usages du bois, de la géothermie, de la chaleur solaire doivent être encouragés dans toutes les applications où ils peuvent être compétitifs. Mais l'expérience de plus de 40 ans d'efforts pour développer ces formes d'énergie en montre les limites.

Aujourd'hui la seule façon de décarboner massivement les usages finaux d'énergie est de recourir à l'électricité qui doit rester dans notre pays décarbonée, qu'elle soit d'origine nucléaire ou renouvelable. La PPE le reconnaît en portant dans ses prévisions la part de l'électricité dans la couverture des besoins finaux de 27 % en 2017 à 31 % en 2028. Mais il serait possible de faire mieux, sachant qu'il faudra atteindre plus de 50 % en 2050 pour se rapprocher substantiellement de la neutralité carbone. Mais surtout la PPE devrait prendre une position beaucoup plus claire sur la nécessaire relance des usages rationnels de l'électricité. L'orientation est clairement prise dans le domaine de la mobilité électrique pour laquelle un objectif de 4,8 millions de voitures particulières tout électriques en circulation en 2028 est retenu mais ne pourra être atteint qu'au prix d'un ensemble de mesures appropriées. A contrario, dans le domaine du bâtiment, on sent que les rédacteurs ont eu le souci de ne pas trop froisser les parties au débat alors qu'il faudrait être beaucoup plus net dans les directions prises et notamment, à l'occasion de la publication du décret approuvant la PPE nouvelle, revoir le fameux coefficient de conversion de l'électricité en énergie primaire de 2,58 qui pénalise le développement de l'électricité, même quand il s'agit des usages les plus performants. La publication d'une directive européenne proposant un coefficient par défaut de 2,1 en est l'occasion.

La trajectoire du nucléaire

Ceci nous amène au débat sur le nucléaire et au report de 2025 à 2035 de l'atteinte du niveau maximal de 50 % du nucléaire dans le mix électrique français. Il y a aurait évidemment beaucoup à dire sur les risques que l'on prend à inscrire dans la loi, pour un horizon aussi éloigné, une spécification aussi précise, sans savoir au juste ce que seront la demande française et celle des pays limitrophes et si les énergies renouvelables alternatives pourront « délivrer », comme on le dit en anglais. Contentons-nous à ce stade de reconnaître que la PPE nouvelle permet de sortir assez finement de l'ornière dans laquelle la LETCV nous avait plongé, en jetant les bases d'une reprise rationnelle d'un programme

nucléaire dans notre pays. Les dispositions proposées devraient permettre en particulier de gérer sereinement la résorption de l'effet de falaise qui veut qu'un grand nombre de nos réacteurs, construits dans un très court laps de temps, atteignent l'âge limite de 50 ou 60 ans pratiquement en même temps. Organiser l'étalement de la relève par un nucléaire nouveau, l'EPR2, est certainement l'un des aspects positifs de cette PPE nouvelle. Encore faut-il que le premier EPR français soit enfin mis en service et les regards se tournent bien entendu vers la fin de l'année 2019.

La fiscalité carbone

Nous terminerons par un regard sur un point essentiel mais fortement débattu au cours des derniers mois. On sait que, depuis 2014, a été introduit dans la fiscalité des combustibles fossiles, un élément de calcul, dénommé contribution climat-énergie, dont le montant était calculé à partir d'un prix de référence du carbone censé s'élever progressivement jusqu'à 86,2 € par tonne de CO₂ en 2022. Cette croissance a été stoppée nette par le mouvement des gilets jaunes, protestant au départ contre l'augmentation excessive des prix des carburants. La contribution climat-énergie a été en conséquence bloquée par la loi de finances pour 2019 à son niveau de 2018 correspondant à un prix du CO₂ de 44,6 €/t.

L'évolution à la hausse de la composante carbone des taxes intérieures sur les produits énergétiques fossiles pourra-t-elle être reprise ?

Jean-Pierre Hauet est ancien élève de l'École polytechnique et ingénieur au corps des Mines. Il a notamment été rapporteur général de la Commission de l'énergie du Plan.

La PPE nouvelle semble l'espérer. Elle parle d'un juste prix pour le carbone et de la définition d'une nouvelle trajectoire jusqu'en 2022 et jusqu'à la fin de la deuxième période de la PPE, en tenant compte des retours du grand débat national actuellement en cours. Mais la PPE précise également que : « *Les recettes de fiscalité carbone seront redistribuées sous forme de baisses d'impôts aux ménages et aux entreprises* ». Nous pensons que c'est une erreur de vouloir faire de la fiscalité sur le carbone une composante de la fiscalité générale. La contribution énergie-climat est une taxe « pigouvienne », c'est-à-dire une taxe destinée à internaliser le coût social des activités économiques, notamment en ce qui concerne les effets sur le climat. Une telle taxe doit être comprise et acceptée par les usagers. En conséquence, la reprise de la trajectoire de croissance de la contribution climat-énergie, souhaitable dans l'absolu, ne pourra s'envisager que si elle s'accompagne de la redistribution vers les Français d'une partie substantielle du produit de la taxe au profit d'un panel équilibré de programmes relevant de la transition énergétique, intégrant davantage d'actions compréhensibles par le grand public et susceptibles de recevoir son adhésion : rénovation thermique des logements, remplacement des systèmes de chauffage obsolètes, création de bornes de recharge pour véhicules électriques, prime à la conversion des véhicules... Nul doute que ce débat ressurgira d'ici quelques mois ou quelques années, lorsque l'effet des événements de fin 2018 se sera estompé dans les mémoires. ■