

INSTITUT
MONTAIGNE



Pour réussir la transition énergétique

RÉSUMÉ EXÉCUTIF JUIN 2019

Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5 % d'un budget annuel de 5,6 millions d'euros.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Suite à l'Accord de Paris de 2015 et en déclinaison des objectifs européens pour 2020 et 2030, la France a proposé sa feuille de route en matière de transition énergétique dans sa Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE). Après une première stratégie de trois ans pour la période 2016-2018, le Gouvernement a publié récemment le projet de programmation pour la période 2019-2023. Son objectif est d'adapter les modes de consommation énergétique (chauffage, mobilité) et les moyens de production d'énergie, dans un souci de diminuer les émissions de gaz à effet de serre et d'atteindre la « neutralité carbone » à horizon 2050 (conformément à la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC)). La PPE articule également la trajectoire d'évolution du mix électrique français, et prévoit une réduction progressive de la production électrique d'origine nucléaire au profit d'autres sources de production renouvelables.

5

Dans un contexte social tendu où certaines politiques de transition énergétique ont été contestées et le calendrier d'adoption de la PPE reporté, un retour sur le bilan de la première PPE s'impose afin de pouvoir évaluer la pertinence de cette nouvelle programmation à la fois en termes d'ambition, de moyens financiers et technologiques, de calendrier, d'acceptabilité sociale et d'équilibre économique et commercial.

L'Institut Montaigne, sans remettre en cause les objectifs de la SNBC et de la PPE, ni les politiques publiques qui en découlent, s'est livré à un exercice pédagogique et de clarification des textes existants. Il s'est attaché à évaluer la pertinence des mesures et la cohérence des choix réalisés, tout en mettant en exergue et en illustrant les lacunes de cette programmation.

Le bilan de la première PPE (2016–2018) permet de tirer quelques enseignements.

- Les émissions de gaz à effets de serre (GES) sont restées relativement stables sur la période. Sur la base des données provisoires, les émissions de carbone pour la période 2015-2018 ont dépassé de 72Mt¹ le budget fixé par la SNBC, les trajectoires d'émissions du transport et de l'efficacité énergétique n'ont pas diminué, sans compter que plusieurs secteurs ne sont pas couverts par la PPE (le maritime, l'aérien, ou encore l'agriculture).
- La politique de transition énergétique présente un coût financier élevé. Le soutien public aux différentes mesures couvertes par la PPE a atteint le rythme annuel d'environ 15 milliards d'euros² fin 2018, se répartissant pour un peu moins de la moitié en soutien aux énergies renouvelables, pour une même proportion en aides à l'efficacité énergétique, et pour le solde (0,5 milliard d'euros) en aides à la mobilité propre.
- Le financement de ces politiques repose essentiellement sur le consommateur final : différents mécanismes de fiscalité carbone pèsent sur la consommation des énergies fossiles et sur l'électricité, mais leur assiette reste néanmoins partielle, compte tenu des différentes exemptions. Cette situation rend la politique de transition énergétique peu acceptable sur le plan social.
- Les retombées industrielles, commerciales et économiques sont limitées. La PPE n'a pas été accompagnée d'une politique industrielle s'appuyant, par exemple, sur des critères réglementaires ou

¹ MTES, *proposition de SNBC révisée*, décembre 2018.

² D'après la loi de finance pour 2018.

environnementaux permettant de préserver la compétitivité des filières industrielles françaises ou européennes.

Le projet de deuxième PPE (2019-2023), rendu public en janvier 2019, a corrigé certaines des critiques formulées à propos de la première PPE, sans pour autant lever les limites structurelles de cet exercice. En particulier, la réussite de la PPE dépend fortement de celles des politiques d'efficacité énergétique, qui sont majoritairement laissées au libre arbitre des Français et dont les effets ont été mitigés jusqu'ici. Ce projet de PPE soulève ainsi plusieurs commentaires.

- Le spectre de la PPE ne couvre toujours qu'une partie seulement des usages énergétiques émetteurs de GES, et ainsi ne traite directement qu'un tiers des émissions totales. En particulier, les secteurs du transport « longue distance » (maritime, aérien ou poids lourds internationaux) n'entrent pas dans le champ des mesures de la PPE. D'autres secteurs ne sont pas couverts, tels que l'agriculture ou l'industrie (couverte partiellement par les quotas d'émission).
- L'exercice de la PPE a été établi sur la base d'un scénario de stabilité des besoins électriques français, qui seraient structurés autour des moyens de distribution centralisés existants. La question d'une réelle politique d'économie d'énergie, et non pas seulement d'une efficacité énergétique « passive » pour les consommateurs, n'est pas réellement traitée.
- Les mesures concernant l'efficacité énergétique des bâtiments, que ce soit sous l'angle des conversions des moyens de chauffage ou de l'isolation des bâtiments, sont globalement identiques à celles de la précédente PPE, avec néanmoins des moyens finan-

ciers accrus. Elles restent peu lisibles du fait de leur multiplicité. Des solutions permettant de massifier les aides ne sont pas, ou sont insuffisamment, mises en avant. L'évaluation de l'efficacité des aides à la rénovation énergétique reste également absente de cette nouvelle PPE, posant ainsi la question du ratio coût / efficacité d'une partie des aides.

- La diminution des émissions liées à la mobilité s'appuie sur un plan ambitieux de décarbonation du parc roulant, conformément aux réglementations européennes. La PPE prévoit des mécanismes d'incitation à l'achat ou à la conversion vers des véhicules moins émissifs, avec un fort accent sur les véhicules électriques. Ces mesures sont en partie financées par le mécanisme de bonus-malus : leur poids final dans les finances publiques reste donc limité aujourd'hui. Si les mesures en place semblent à la hauteur des enjeux, l'État doit néanmoins veiller à accompagner le secteur industriel dans cette transformation, tout en préservant une neutralité technologique. L'annonce d'une industrie de la batterie du futur européenne initiée par la France va dans le bon sens, mais elle doit être accompagnée d'une politique industrielle plus globale couvrant les enjeux concurrentiels et de réciprocité.
- Néanmoins, et au-delà de la mobilité individuelle, la question d'un élargissement de l'assiette d'une fiscalité carbone aux autres types de transports (maritime et aérien en particulier) se pose de façon croissante, et se heurte d'une part à une question d'acceptabilité des différents acteurs, et d'autre part à des secteurs dont les implications dépassent les frontières nationales.

- Dans le domaine de la production électrique, la PPE ajuste la trajectoire de réduction à 50 % de la part du nucléaire à 2035 et réoriente les priorités en termes d'énergies renouvelables, vers les technologies les plus matures nécessitant le niveau de soutien public le plus faible. Il n'en reste pas moins que les engagements passés de subvention des énergies renouvelables grèvent encore pour de nombreuses années les marges de manœuvre financières de l'Etat. On peut aussi regretter que ce soutien ne se soit pas accompagné de l'émergence d'une industrie nationale forte. Certaines décisions clés devront par ailleurs être prises dans les cinq années à venir autour du nucléaire de demain, qu'il s'agisse du modèle organisationnel d'EDF, ou du niveau de compétitivité d'un nouveau nucléaire.
- Enfin, la PPE compte quelques grands oubliés.
 - La place du gaz dans cette transition énergétique n'a pas été suffisamment prise en compte. Deux angles paraissent prioritaires : les réductions d'émissions avec des potentiels non négligeables autour des fuites diffuses, et le potentiel apport de cette énergie dans la production de pointe d'électricité. Sur ce second point, le gaz n'est pas retenu comme un des leviers de la transition énergétique française, alors qu'il l'est dans de nombreux pays.
 - La PPE se limite à des objectifs d'efficacité énergétique, et non d'économies d'énergies. Si la recherche d'efficacité énergétique peut s'appuyer sur des avancées technologiques et une implication passive des consommateurs, les mesures d'économies d'énergies passent, elles, par une implication active du public ainsi que des efforts de pédagogie. C'est ainsi que l'on peut parvenir à une modification substantielle des usages, nécessaire à l'atteinte des objectifs ambitieux de décarbonation.

La PPE constitue un outil de programmation essentiellement orienté vers l'offre énergétique, plutôt que vers la demande. Elle n'a, de ce fait, pas été articulée autour de mesures mobilisatrices visant l'ensemble des consommateurs, qui seraient pourtant nécessaires pour créer les conditions favorables aux changements d'usages. Une telle politique de mobilisation collective pourrait par exemple se matérialiser par un plan d'économie d'énergie ciblé autour de l'éclairage.

Reste la question du financement des mesures annoncées. Entre la remise en cause du financement par la taxe carbone et le niveau actuellement élevé de financement des énergies renouvelables hérité des engagements passés, la PPE pourrait représenter un poids additionnel non négligeable dans l'équilibre budgétaire français. Une refonte simultanée et systémique de la fiscalité et de la réglementation semble donc nécessaire, afin de rééquilibrer la contribution de secteurs aujourd'hui en partie exemptés. Ce rééquilibrage rendrait les mesures plus justes et permettrait, en outre, d'élargir les ambitions environnementales.

Contrairement aux politiques énergétiques menées depuis les années 1970, la PPE concerne les usages quotidiens des Français et nécessitera par conséquent un consensus plus large autour des orientations et des moyens alloués. A ce titre, la transition énergétique est un véritable défi démocratique, tant les moyens pour y aboutir devront être novateurs et adaptés aux réalités sociales, économiques et géographiques diverses des Français. Elle appelle donc à un effort additionnel des acteurs publics en matière de pédagogie, de co-construction, et d'exemplarité.

Propositions

Alors que la France s'affiche comme leader de la transition énergétique et présente de grandes ambitions quant à sa trajectoire de décarbonation, l'exercice de la PPE ne couvre directement qu'un tiers des émissions actuelles de gaz à effets de serre. Ainsi, cet exercice programmatique répond plus à une demande de déclinaison nationale du plan « Energie et Climat » européen qu'à l'exigence d'une loi de cadrage contraignante et réellement pilotée. Une réflexion sur la construction de cette PPE et sur son pilotage semble donc s'imposer.

Proposition (page 164)

Afin d'atteindre les objectifs français de diviser par deux la consommation d'énergie à l'horizon 2050, compléter la programmation pluriannuelle de l'énergie – actuellement fortement axée sur l'offre – par un plan ambitieux d'économie d'énergie. Les pouvoirs publics consommateurs pourraient ainsi montrer l'exemple dans la déclinaison de mesures d'économies d'énergie (plan lumière, modernisation des bâtiments publics et du mobilier urbain, etc.).

Proposition (page 179)

Pour répondre au sentiment d'iniquité qui pèse sur les politiques de transition, un effort de pédagogie doit être réalisé concernant les enjeux de transition énergétique. À cet effet, créer un plan national mobilisateur auprès du grand public afin de permettre une meilleure prise de conscience de la responsabilité collective et de chacun dans l'atteinte des objectifs de réduction d'émissions. Ce plan pourrait inclure une déclinaison des objectifs d'économies d'énergie et de diminution de la consommation, en mettant en exergue les initiatives prises par les services de l'État (par exemple sur l'éclairage) afin de susciter un effet d'entraînement sur les comportements individuels.

Proposition (page 65)

Afin de permettre un véritable suivi et pilotage de la PPE, réaliser une synthèse annuelle et raccourcir le délai d'élaboration des principaux indicateurs de pilotage (émissions, coûts et principales réalisations).

L'échelon national n'est pas systématiquement le plus pertinent pour des enjeux aussi stratégiques que ceux de l'indépendance énergétique. La PPE présente en ce sens des limites dans son exercice national.

Proposition (page 143)

Compte tenu de l'évolution des mix énergétiques européens et de leur interconnexion croissante, mettre en place un pilotage coordonné des capacités électriques nationales respectives afin de favoriser la production d'énergie décarbonée.

Proposition (page 49)

Promouvoir l'émergence d'une politique européenne dans certains secteurs. En particulier, l'Union européenne représente l'échelon pertinent pour la régulation des émissions des transports longues distances de biens et de personnes tels que le maritime, l'aérien et, dans une certaine mesure, le routier. Ces secteurs devraient faire l'objet d'une politique dédiée mise en place par la prochaine Commission européenne.

Au-delà de ces remarques d'ordre méthodologique sur la PPE, plusieurs propositions de portée générale ont été identifiées, pointant en particulier des thématiques qui mériteraient d'être développées dans la Programmation.

Proposition (page 174)

Le consensus économique conclut que fixer un prix au carbone est indispensable pour réorienter les comportements et mener une politique efficace de lutte contre le réchauffement climatique.

Face à la part croissante du bilan carbone importé, favoriser l'émergence d'une référence unique du prix carbone au niveau européen. Cette référence serait utilisée pour évaluer puis articuler l'ensemble des politiques et règlements de l'Union en s'attachant à limiter les distorsions de concurrence liées au carbone importé.

Proposition (page 173)

La trajectoire d'évolution de la fiscalité carbone a été suspendue fin 2018 pour des questions d'acceptabilité. Si le recours exclusif à la taxation ne semble plus d'actualité, celle-ci structurerait pourtant la PPE et l'atteinte des objectifs fixés.

Mettre en place, alternativement, une combinaison de mesures réglementaires, normatives et d'incitations financières fondées sur une référence de prix du carbone. Les mesures appliquées à la mobilité fournissent à cet égard un exemple équilibré et efficace en combinant des normes d'émission très ambitieuses à l'échelle européenne avec des incitations à l'échelle nationale (bonus-malus).

Proposition (page 168)

Pour assurer la transition énergétique, permettre au gaz naturel de jouer son rôle d'énergie de transition tout en instaurant des normes et des objectifs de diminution des fuites et émissions fugitives de gaz naturel, au travers notamment d'un contrat de filière.

Proposition (page 169)

Augmenter l'effort public et privé de recherche et développement pour les solutions technologiques tournées vers la transition énergétique (économies d'énergie, production décarbonée, etc.). Cela permettrait l'émergence de technologies nationales et favoriserait le développement de programmes pertinents d'alliances industrielles, sur l'exemple de « l'Airbus » des batteries. À cet effet, créer des mécanismes de soutien réglementaire pour les industries stratégiques au niveau européen

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT

Henri de Castries

VICE-PRÉSIDENTS

David Azéma Associé, Perella Weinberg Partners

Jean-Dominique Senard Président, Renault

Emmanuelle Barbara *Senior Partner*, August Debouzy

Marguerite Bérard-Andrieu Directeur du pôle banque de détail en France, BNP Paribas

Jean-Pierre Clamadieu Président du Comité exécutif, Solvay

Olivier Duhamel Président, FNSP (Sciences Po)

Marwan Lahoud Associé, Tikehau Capital

Fleur Pellerin Fondatrice et CEO, Korelya Capital, ancienne ministre

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

René Ricol Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

Arnaud Vaissié Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

Florence Verzellen Directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Claude Bébéar, Fondateur et Président d'honneur, AXA



Pour réussir la transition énergétique

Comment réussir la transition énergétique ? Celle-ci est un véritable défi démocratique, tant les moyens pour y aboutir devront être novateurs et adaptés aux réalités sociales, économiques et géographiques diverses des Français. Trois principaux leviers peuvent être utilisés : efficacité énergétique, décarbonation des moyens de production et de consommation d'énergie, et réduction des émissions par l'utilisation de technologies moins émissives.

Le rapport de l'Institut Montaigne s'appuie sur la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) 2019-2023, exercice de planification quinquennale de la stratégie énergétique de l'État, pour en faire une lecture à la fois critique et pédagogique. Quels en sont les principaux messages ? Y a-t-il des angles morts ? Les moyens mis en œuvre sont-ils à la hauteur des objectifs fixés ?

Dans un contexte social marqué par des enjeux d'acceptabilité de certaines politiques de transition énergétique, neuf recommandations sont ainsi formulées pour une stratégie à la fois cohérente, ambitieuse et ancrée dans une vision européenne.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine
notre actualité en vous abonnant
à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org