

Basculer les dépenses futures de la transition électrique sur le financement de l'efficacité énergétiques et les ENR thermiques

Dominique FINON¹

Résumé

Il serait judicieux pour les consommateurs d'électricité, que soit abandonné l'objectif de réduction du nucléaire à 50% et renégocié le compromis de la loi de la transition énergétique, d'autant plus qu'il ne reflète en rien le rapport des forces politiques en présence. Il faut affecter à d'autres fins les ressources énormes qui doivent être consacrées au forçage coûteux du développement des ENRs électriques à 40% et à la régression du nucléaire à 50%, dépenses estimées à environ 10 milliards d'€ par an en 2030, alors même que la performance environnementale du système électrique français se dégradera. Ces autres fins, à savoir l'efficacité énergétique (par la rénovation thermique du bâti), et la promotion des ENR thermiques au niveau local ont la faiblesse d'être efficaces au regard de l'objectif climatique. Ce serait de bonne politique d'autant plus que les solutions de financement rencontreraient beaucoup mieux le souci d'équité que les solutions actuelles de financement de la transition électrique, sachant que ce sont les ménages du tout-venant qui financent les équipements ENR des classes supérieures et des nouveaux producteurs verts

Le débat public sur la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) s'est ouvert sans que soit envisagé de discuter l'objectif de ramener à 50% la part du nucléaire dans la consommation française d'ici 2030-35, et l'objectif de rehausser la part des renouvelables à 40% dans le secteur électrique à ce même horizon. Mais pourquoi maintenir ces objectifs alors que la politique de croissance des renouvelables intermittentes (ENRi) et de régression du nucléaire entraînera une croissance des émissions du fait du besoin d'équipements fossiles flexibles en "back-up" de leur productions variables ? Pourquoi procéder à un choix coûteux pour les consommateurs et le budget public, en occultant l'important coût d'opportunité de cette politique dans les longs débats préparant la loi de transition énergétique ? Alors que le récent rapport du Conseil économique, social et environnemental sur la politique de transition énergétique souligne les défauts de moyens consacrés aux domaines où les enjeux de réduction des émissions sont réels, à savoir la rénovation thermique du bâti, la promotion des ENR thermiques et la mobilité durable, n'est-il pas temps de revenir à une politique plus appropriée et utiliser les ressources qui devraient être consacrées à la transition électrique à ces autres domaines ?

- **Le coût de la politique de transition électrique**

Pour justifier le 40% ENR et le 50% nucléaire, on nous dit qu'il faut réduire la trop forte dépendance de la production électrique au nucléaire. Mais les risques technologiques (accidents, gestion des déchets, etc.) associés à une dépendance à 75% sont-ils si importants qu'il faille réduire coûte que coûte la part du nucléaire sans préoccupation du coût? Et si c'est le cas, pourquoi seulement 50% ? Mais, si tel n'est pas le cas, pourquoi serait-il préférable à 70-75% comme actuellement ? Il n'existe aucune étude technico-économique indiquant que ce chiffre est un optimum, tant pour le coût total de l'électricité que pour la sécurité de l'approvisionnement, et encore moins pour la réduction du niveau actuel d'émissions de CO₂, troisième plus bas en Europe, alors que ce niveau augmentera avec le forçage du développement des ENRi.

¹ Directeur de recherche CNRS émérite, chercheur au Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED, Ponts-ParisTech et CNRS) et à la Chaire Marchés électriques européens (Paris Dauphine)

Une telle orientation ne peut que nous obliger à dépenser beaucoup plus, comme le montrent les exercices d'évaluation basés sur une modélisation très détaillée du système, car l'économie du secteur électrique se complexifie beaucoup avec le développement des ENRi à grande échelle. Parmi plusieurs exercices abordant de façon pertinente l'évaluation des politiques, les résultats du modèle de simulation économique très détaillé développé par Henri Prévot, Ingénieur général des mines sont très éclairants (*Ces résultats sont accessibles sur www.hprevot.com*)². Selon ses simulations, dans un scénario avec du nucléaire à 50% et d'ENR à 40% à partir du parc existant, les dépenses supplémentaires annuelles seraient de 9,4 milliards d'€, ce qui fait un surcoût moyen de 21 €/MWh à comparer au prix moyen actuel du marché de 40 €. La raison de ce surcoût est double. Même avec des coûts bas du MWh éolien ou photovoltaïque (64 à 68 €/MWh), le nucléaire existant rénové pour 20 ans produit une électricité à un prix de revient inférieur (40 €/MWh). De plus, à partir d'un seuil précis de part de production d'ENRi, ce n'est plus les prix de revient du MWh qui compte vraiment, mais la valeur économique du MW d'ENR intermittente pour le système, dont sont soustraits les coûts de système que sa production entraîne en ajustement et en ligne de transport supplémentaire. Or, comme le montrent d'autres modèles de simulation sur les 8760 heures d'une année dans le long terme (Hirth, 2015 ; MIT, 2016), cette valeur pour un MW marginal d'ENRi baisse constamment, au point qu'à partir de ce seuil de part d'ENRi, elle ne permet plus de recouvrir ses coûts d'investissement et d'exploitation, quelles que soient les baisses spectaculaires dues aux progrès techniques actuels. Ceci signifie que les investissements en ENRi permis par les dispositifs de soutien, qui garantissent leurs revenus de long terme, sont en trop par rapport à ce que serait l'optimum du mix électrique, ce qui se traduit par un surcoût croissant qui devra être payé par les consommateurs d'électricité et de carburants.

Les premiers paieront le supplément de coût de la politique de forçage des ENR et de régression du nucléaire de deux façons : la hausse continue de la Contribution du Service Public d'énergie (CSPE) pour financer les différences entre les tarifs d'achat (ou équivalents) et les prix du marché horaire, et la hausse des tarifs de transport et de gestion du système due aux besoins accrus de services d'équilibrage du fait du développement des ENRi à grande échelle. Avec 9 % de part d'ENRi hors hydraulique dans la production électrique en 2018, le montant de la CSPE consacré au financement des ENR devrait s'élever à 5,5 milliards de € selon la CRE. Qu'en sera-t-il avec 27 % d'ENRi, qui correspond au 40% d'ENRs totales qui incluent l'hydraulique? De leur côté, les consommateurs de carburants seront mis à contribution avec l'affectation d'une partie croissante des recettes de la taxe carbone (la contribution climat-énergie) au financement de la politique ENR, comme ceci a commencé en 2017. Par ailleurs les contribuables financeront le remboursement d'EDF par l'Etat, pour la perte de valeur des équipements nucléaires fermés prématurément, ce qui, comme on peut l'imaginer, ne sera pas une mince affaire.

- **Allouer autrement les ressources consacrées à la transition**

Renoncer au projet conjoint de pousser la part des ENR à 40% en supprimant progressivement les dispositifs d'appui aux ENRi, permettrait d'éviter ces dépenses que paieront d'une façon ou d'une autre les consommateurs, alors que l'on garderait sans problème les bonnes performances du système électrique en termes d'émissions de CO₂ et de garantie de fourniture sans cette politique.

Pourquoi ne pas utiliser les ressources qui devraient être consacrées à cette politique dans le secteur électrique, pour un meilleur usage dans le secteur énergétique français pour le même objectif climatique? Ces ressources qui vont être prises dans les portefeuilles des consommateurs d'électricité et de carburants pourraient être judicieusement utilisées dans les programmes plus ambitieux et plus efficaces qu'actuellement de rénovation thermique du bâti et de développement des ENR thermiques. Ils pourraient être basés sur des solutions plus équitables que les solutions de financement du coût des dispositifs de soutien aux ENRi,

². Voir Prévot H., 2018. Coût de la diminution de la capacité nucléaire. Revue de l'Energie, janvier-février 2018, n°636, p.32-44

Les ressources qui vont être soutirées du portefeuille des consommateurs ne le sont pas d'une façon respectant l'équité redistributive, car tous les ménages paient le même montant de CSPE par kWh, tandis que les consommateurs industriels bénéficient d'exonération à partir de seuils de consommation établis de façon plutôt généreuse. On oublie aussi souvent que les investissements en photovoltaïque des ménages aisés sont financés par la CSPE qui est payée par tous les consommateurs, parmi lesquels les ménages de revenus inférieurs qui ne sont pas les derniers à consommer de l'électricité. De même, comme le montrent les études sur les effets redistributifs d'une hausse des taxes sur les carburants, les classes de revenus inférieurs sont beaucoup plus affectées que les autres par une hausse de la fiscalité environnementale, en particulier sur les carburants dans le semi-rural et le rural.

Il s'agirait donc de faire contribuer les ménages aisés à l'effort national d'efficacité énergétique et d'aider plus avant les ménages en précarité énergétique en augmentant l'effort public visant l'amélioration thermique de leurs logements. D'ailleurs, le fait de limiter le subventionnement des ENRi à partir d'un certain niveau de leur développement serait un moyen de limiter le financement du surcoût du développement des ENRi par les ménages, via la limitation de la croissance de la CSPE.

- **Des solutions plus efficaces et des coûts moins pénalisants pour les ménages**

On listera quelques solutions qui répondraient au double souci d'efficacité bas carbone et d'équité redistributive en renforçant les moyens déjà existants d'une façon appropriée. On pense d'abord à une obligation d'isolation des logements existants aux performances thermiques médiocres pour les propriétaires ou locataires de classes moyennes et riches lors d'un changement d'occupant. Elle serait à compléter par la suppression des crédits d'impôt pour ceux qui seraient soumis à cette obligation, afin de consacrer les ressources budgétaires actuellement perdues par le crédit d'impôt, au financement de la rénovation des logements sociaux et des logements des ménages en situation de précarité énergétique.

On peut penser aussi à l'élargissement du dispositif de certificats d'économie d'énergie (CEE) pesant sur les fournisseurs d'énergie à une obligation de financement de travaux d'isolation dans le domestique et le tertiaire en échange d'une compensation de leurs dépenses pour satisfaire leur obligation de CEE par la CSPE, ce qui n'est pas le cas actuellement. On peut également imaginer d'utiliser autrement la partie des revenus de la contribution climat-énergie qui n'aurait pas à être consacrée au financement des dispositifs de soutien aux ENRi, en l'utilisant au financement de la promotion des ENR thermiques, notamment en abondant le Fonds Chaleur.

Finalement le plus important dans cette critique de la politique de transition dans le secteur électrique serait de ne pas se tromper de cible dans la transition énergétique en incluant dedans la promotion à grande échelle des ENRi avec le but de confiner la production nucléaire dans un périmètre de plus en plus réduit. N'est-il pas temps de mettre en question ces chiffres de 40% de parts des ENR et 50% de parts de nucléaire dans le secteur électrique à l'horizon de 10-15 ans, sans pour autant bannir les ENRi ? Il semblerait judicieux pour l'économie française et les consommateurs d'électricité que soit renégocié le compromis de la loi de la transition énergétique de façon appropriée. Il faut affecter à d'autres fins les ressources consacrées au forçage du développement des ENRs électriques et à la régression du nucléaire, fins qui seraient, elles, efficaces au regard de l'objectif climatique. Ce serait de bonne politique d'autant plus qu'ils existent des solutions qui rencontreraient mieux le souci d'équité redistributive que dans la politique actuelle de transition énergétique.