Regards sur l'économie allemande
Bulletin économique du CIRAC

65 | 2004
Varia

Une politique énergétique entre libéralisation et indépendance

Florence Autret

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/rea/3939
DOI : 10.4000/rea.3939
ISBN : 978-2-8218-0826-3
ISSN : 1965-0787

Éditeur
CIRAC

Édition imprimée
Date de publication : 1 mars 2004
ISSN : 1156-8992

Référence électronique
Florence Autret, « Une politique énergétique entre libéralisation et indépendance », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 65 | mars 2004, mis en ligne le 29 octobre 2009, consulté le 01 mai 2019. URL : http://journals.openedition.org/rea/3939 ; DOI : 10.4000/rea.3939

© CIRAC

Une politique énergétique entre libéralisation et indépendance

Florence Autret

Peut-on parler, dans le cas de l'Allemagne, d'une « politique énergétique » ? Certainement, mais pas au sens d'une articulation organique entre pouvoir central et opérateurs monopolistiques comme on a pu la connaître en France. La politique énergétique allemande est faite d'équilibres. Équilibre, tout d'abord, des pouvoirs, entre l'État fédéral qui réglemente, les Länder et les communes qui opèrent, en tant qu'actionnaires ou qu'exploitant, les autorités de la concurrence qui veillent. Équilibre ensuite des sources d'approvisionnement. Au lendemain des chocs pétroliers, le pays a fait le choix de diversifier ses sources d'énergie, pour répartir ses risques et préserver son industrie minière. Sur ce substrat, la politique énergétique se bâtit, malgré les plaidoyers vibrants pour la concurrence ou contre le nucléaire, avec une très grande prudence. C'est ce que montre la régulation introduite par petites touches depuis 1998 et le très grand pragmatisme qui préside à la politique de réduction des émissions de CO_2.

Découplage entre croissance et besoins énergétiques…

Depuis la réunification, l'approvisionnement en énergie est marqué par trois évolutions majeures. D'abord, un léger recul des besoins : la consommation baisse de 5 % entre 1990 et 2001. Ensuite, une nette substitution du gaz naturel à la houille et surtout au lignite. Alors même que la décision d'abandon du nucléaire est sans effet direct sur l'*Energiemix*, les industries fossiles restent dominantes. La houille et le lignite contribuent en 2002 à hauteur de 25 % à l'approvisionnement total (contre 37 % en 1990), le gaz pour 22 % (contre 16 % en 1990) et le pétrole pour 38 % (contre 35 %). Au total, ce sont donc 85 % des besoins qui sont couverts par des énergies fossiles, le solde revenant pour l'essentiel à l'électricité nucléaire. A titre de comparaison, l'électricité nucléaire contribue à hauteur de 41 % à l'approvisionnement énergétique français (contre 54 % pour les énergies fossiles). Troisième évolution : les gains d'efficience. Si la montée en puissance du gaz naturel ne compense que partiellement le recul du charbon, c'est que l'Allemagne a engrangé des gains d'efficience dans les centrales électriques mais aussi des processus industriels qui ont entraîné le découplage de la croissance et de la consommation d'énergie.

Evolution de la consommation d'énergie primaire (1990-2002)

	2002	1990
Autres	219	54
Lignite	1 659	3 201
Houille	1 885	2 306
Nucléaire + hydraulique	1 800	1 668
Gaz	3 113	2 315
Pétrole	5 369	5 217
Total	**14 045**	**14 761**

Source : Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Energie Daten 2003

… par gains d'efficience

Cette évolution est le fait avant tout des services et de l'industrie, dont les producteurs d'électricité. Si le secteur des transports voit sa consommation progresser (+13 %) depuis 1990, c'est toutefois dans des proportions moindres que le parc automobile : les immatriculations ont augmenté de 26 %. Au total, le

ministère fédéral de l'Economie et du Travail estime les gains d'efficience à 15 %. Autrement dit : là où il fallait en 1991, pour créer une unité de richesse, une unité d'énergie primaire, il n'en faut plus aujourd'hui que 0,85.

Consommation d'énergie primaire par catégorie de consommateurs (1990-2001)

	2001	1990
Industrie	2 391	2 977
Services	1 533	1 748
Ménages	2 846	2 229
Transports	2 686	2 379

Source : Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Energie Daten 2003

Productivité en hausse et réduction des activités amont

Alors que les besoins stagnaient, l'emploi dans le secteur énergétique a diminué de manière brutale depuis la réunification, à l'image de l'évolution du secteur manufacturier. Cette baisse a frappé en premier lieu le secteur minier dont la réduction des effectifs s'est faite, pour des raisons politiques et sociales, plus tard en Allemagne qu'en France. Ainsi en 2002, 66 000 personnes travaillaient encore dans le secteur minier contre 239 000 en 1991. Les trois quarts des effectifs d'une activité industrielle majeure ont donc disparu en 11 ans. Pendant la même période, la production de houille a été divisée par trois, celle de lignite par deux. Dans la production de pétrole et de gaz également, les effectifs ont fondu sous l'effet conjugué du recours croissant aux importations et des gains de productivité, passant de 8 000 à 5 000 salariés.

Pas de baisse des effectifs en aval

L'amont de la filière n'a pas été le seul touché. Dans la production, le transport et la distribution d'électricité, les effectifs sont passés de 273 000 à 217 000 entre 1991 et 1998 (année qui marque le début de la libéralisation du secteur électrique), puis à 184 000 aujourd'hui, soit une diminution de 33 % en 11 ans. Les entreprises communales, traditionnellement gourmandes en main d'œuvre, ont connu une évolution plus contrastée. Leur personnel a diminué de manière sensible entre 1992 et 1998 (-34 %) pour recommencer à progresser depuis (+21 %) dans les domaines de l'électricité, du gaz et des réseaux de chaleur (donc hors eau), selon le Verband der Kommunalen Unternehmen (VKU). Or pendant l'ensemble de cette période, leur activité a continué à croître de manière constante, leur chiffre d'affaires progressant de 25 % en 10 ans. Il faut lire dans cette évolution contrastée l'impact de la réunification et de la restructuration des régies est-allemandes qui a suivi, la libéralisation ne s'étant quant à elle pas traduite par une baisse des effectifs dans l'aval de la filière énergie, où les entreprises communales dominent.

Une dépendance croissante

Epuisement des ressources domestiques en gaz, insuffisance de la production de houille, progression continue de la consommation de pétrole : la dépendance énergétique à l'égard de l'extérieur a eu et aura encore tendance à augmenter, malgré l'amélioration de l'efficience énergétique. En 2002, l'Allemagne importait 35 des 69 millions de tonnes de houille qu'elle consommait. Cette proportion n'était que de 20 % en 1990. Ses principales sources d'approvisionnement : la Pologne (26 %), l'Afrique du Sud (20 %) et l'Australie (13 %). Pour le lignite, la production domestique reste la seule source d'approvisionnement mais elle est en fort recul (-50 % entre 1990 et 2002) sous l'effet de son renchérissement et, par suite, de sa marginalisation (12 % des approvisionnements en énergie primaire en 2002 contre 22 % en 1990).

La Russie, premier fournisseur de gaz et de pétrole

S'agissant du pétrole et du gaz, la Russie est aujourd'hui– au prix d'une diplomatie énergétique très active – le principal fournisseur de l'Allemagne. En 2002, 30 % du pétrole importé venait de la CEI (contre 23 % en 1990), 21 % de Norvège et 11 % du Royaume-Uni. Le Moyen-Orient et l'Afrique ne fournissent plus qu'un bon quart des importations. La production domestique de gaz naturel, qui représentait encore le quart de la consommation en 1991, est appelée à se tarir. En 2001, 35 % des approvisionnements de Ruhrgas venaient de Russie, 25 % de Norvège et 20 % des Pays-Bas. Si la société Wintershall, l'autre poids

lourd de l'amont de la filière gazière, ne communique pas la structure de son approvisionnement, elle est encore plus dépendante des importations russes : son principal fournisseur est le groupe Gazprom, auquel elle est associée au sein de Wingas et avec lequel elle exploite d'importants gisements en Sibérie. Le choix de la Russie apparaît pour le moins pertinent à moyen terme. Si le Moyen-Orient abrite une part importante des réserves d'énergie primaire non renouvelables (les deux tiers du pétrole et 40 % du gaz), la CEI est un acteur de plus en plus important sur l'échiquier énergétique avec 25 % des ressources mondiales de pétrole, 44 % des ressources en gaz, 43 % des ressources en charbon et 18 % des ressources de minerai d'uranium.

Le choix pragmatique d'une dépendance maîtrisée

Part croissante du gaz, maintien d'une place importante pour la houille et maîtrise de la consommation, alliés à une solide capacité nucléaire : telles sont les caractéristiques de l'approvisionnement en énergie allemand pour les prochaines années. Derrière cette image se dessine le choix pragmatique d'une dépendance maîtrisé privilégiant le charbon et le gaz. Et ce choix est d'autant plus facilement porté que le ministre en charge des questions énergétiques, Wolfgang Clement, est l'homme fort du SPD en Rhénanie du Nord-Westphalie où sont produits les 2/3 de la houille et 75 % du lignite allemands. Un ministre qui livrait son credo aux industriels réunis pour la traditionnelle grand-messe de l'énergie : « De l'électricité qui serait propre et bon marché, mais sur laquelle on ne pourrait pas compter, cela ne vaut rien ». (Handelsblatt-Jahrestagung Energie, Berlin, 20-01-2004). Cette phrase sonne comme un appel aux industriels pour garantir l'approvisionnement énergétique du pays, malgré la dépendance. Elle est également une clé pour la compréhension des choix allemands en matière de régulation inspirés par la préservation des intérêts nationaux.

Le pragmatisme fait loi

1998 : la fin d'un oligopole

En 1998, sous la pression très opportune des négociations européennes, la RFA abandonnait un mode de régulation des secteurs électriques et gaziers mis en place en 1953 et qui était un des piliers de son modèle économique. Pendant 45 ans, les autorités publiques fédérales et régionales avaient préservé une justification légale à un système d'ententes et de cartels sur lequel reposait une offre elle-même structurée par la nature de l'activité électrique et gazière (concentration amont, décentralisation et éparpillement aval) et quelques grands actionnaires privés (banques, parfois publiques, pétroliers). La RFA s'en est longtemps fort bien portée, apportant avec la preuve de son pragmatisme politique la démonstration de la grande plasticité des principes de l'économie sociale de marché. Le système a commencé à vaciller lorsque les industriels consommateurs d'électricité et de gaz ont commencé à trouver la facture de l'oligopole trop salée. Il aura ensuite suffi du levier de la rhétorique libérale européenne pour opérer une réforme en profondeur.

Six ans d'expérimentation grandeur nature

Mais de même que l'ancien système devait plus à un intérêt collectif bien compris qu'à l'idéologie, la nouvelle régulation des marchés électrique et gazier introduite par la loi de 1998 était frappée avant tout au coin du pragmatisme. En interdisant les cartels et ententes, le gouvernement créait un vide réglementaire… qu'il s'est empressé de ne pas combler, laissant l'industrie agir dans ce nouveau champ de contraintes. Malgré le discours libéral martelé par les tenants de la réforme, le gouvernement fédéral n'a voulu plaquer aucun modèle. Il a laissé son secteur « sédimenter », les industriels proposer, l'Office des Cartels – auquel on avait pratiquement soustrait le secteur énergétique –, se débattre avec une matière surabondante. L'Allemagne s'est donné le temps d'une expérimentation grandeur nature de l'autorégulation où les intérêts en jeu : grands consommateurs, grands producteurs et collectivités locales, se seront mesurés entre eux, se rapprochant petit à petit d'une position d'équilibre. C'est seulement en 2004, six ans après avoir supprimé la base juridique de toute l'organisation des secteurs énergétique, que le gouvernement fédéral songe à

légiférer… pour reprendre au compte de la loi l'accord de branche issu de toutes ces années de négociations entre les différents intérêts. Ce, alors même que les instances européennes, et particulièrement la Commission, avaient tenté d'imposer dès 1992 un système réglementé auquel l'Allemagne avait opposé son option « négociée » qui était une manière de ne pas arbitrer le rapport de force ente offre et demande.

Un constat d'échec de l'autorégulation

A l'occasion du congrès annuel sur l'énergie du *Handelsblatt*, le ministre fédéral de l'Economie, Wolfgang Clement, a annoncé une nouvelle réforme de la réglementation du secteur. Tout en louant les efforts des industriels, il n'en a pas moins justifié ses projets législatifs par un constat d'échec de l'autorégulation.

L'Office fédéral des Cartels, débordé sur deux fronts

Premier point : le contrôle de la concurrence. Dans le collimateur depuis l'ouverture du marché, l'Office fédéral des Cartels (Bundeskartellamt, BKA) devrait voir sa compétence dans le domaine énergétique remise en cause. Le BKA a été débordé par la libéralisation sur deux fronts : le contrôle des concentrations et celui des conditions d'accès au réseau, pierre angulaire d'une concurrence véritable entre fournisseurs. Sur le premier point, il a laissé s'opérer une concentration mesurée au plan de l'intégration verticale en limitant le niveau des participations prises par les grands opérateurs de l'amont dans les transporteurs régionaux et les distributeurs. Les entreprises communales ont bien survécu à ce mouvement. Selon le dernier rapport du VKU, les deux tiers du millier d'entreprises communales restent à 100 % à capital public. Un quart a laissé entrer un opérateur privé à leur capital à hauteur de plus de 25 % Derrière cette statistique se cachent toutefois des situations contrastées. A nouveau, la tendance n'est pas à une polarisation public/privé, mais à la création de réseaux d'entreprises liées par des participations souvent minoritaires et laissant la place aux acteurs publics. C'est ainsi que le pôle de distribution et de transport régional Thüga est contrôlé conjointement par le géant E.On et par la Bayerische Landesbank. En matière de concentration horizontale, le BKA a, encore une fois, plus accompagné le mouvement qu'il ne l'a freiné. Et lorsqu'il s'est opposé à la dernière grande opération de concentration : le rachat des parts des pétroliers dans le leader de la filière gazières Ruhrgas (plus de 50 % du marché) par l'électricien E.On, c'est l'autorité politique, en l'occurrence le ministre de l'Economie, qui a engagé sa responsabilité et a ouvert la voie à la fusion.

La jurisprudence appelée à réguler l'accès au réseau

Second point délicat pour le BKA : les nombreuses plaintes déposées contre les exploitants de réseau trop gourmands ou rétifs à mettre leur infrastructure à la disposition des concurrents comme les y oblige la loi. En novembre 2002, selon son président, le BKA instruisait des plaintes contre une douzaine d'entreprises accusées de pratiquer des prix de transit trop élevés. Au même moment, 200 entreprises étaient visées par des procédures au niveau des autorités anticartel des Länder. Toutefois, le flot des plaintes ne tarit pas, alimenté par les incertitudes laissées par les accords de branche qui, dans le gaz et dans l'électricité, sont sensés fixer les conditions d'accès aux réseau. La surcharge de travail avait même amené le président de l'Office fédéral des Cartels à créer mi-2001 un département dédié à l'accès au réseau électrique.

Vers une régulation sectorielle

C'est précisément ce second point de la régulation de l'accès au réseau qui justifie, selon W. Clement, l'institution d'une autorité de régulation dédiée. En réalité, le gouvernement fédéral souhaite étendre les compétences de l'autorité de régulation des télécommunications. Le projet était dans l'air depuis 1998… et connaissait une vive opposition des électriciens et des gaziers tandis que les industriels grands consommateurs réunis au sein de leur fédération Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) plaidaient pour un régulateur puissant et spécialisé. Le président du BKA a averti des écueils que rencontrerait un régulateur centralisé sur le marché allemand qui reste caractérisé par son très grand éclatement (des centaines d'opérateurs). Citant l'exemple britannique où les 300 collaborateurs de l'autorité de régulation contrôlent « seulement » 13 opérateurs, il a brandi la menace d'une bureaucratisation de la régu-

lation. Cependant, au total, le gouvernement fédéral semble s'être rallié à la cause du VIK.

Vers une réglementation au lieu de l'auto-régulation

La création d'une autorité spécialisée devrait être le point focal, mais pas le seul, de la nouvelle loi sur l'énergie en préparation. Devant l'échec du second accord de branche pour le gaz (VVGas II), jugé non satisfaisant dès sa publication en avril 2002 et resté depuis en friche, le ministère fédéral de l'Economie projette d'inscrire dans la loi les conditions générales d'accès aux réseaux et les critères de tarification. De même, semble-t-il s'être rallié après des années d'opposition à la création d'entités juridiques autonomes chargées d'exploiter les réseaux et à une véritable séparation comptable entre production, transport et distribution. Ainsi, après avoir laissé le secteur se concentrer et s'organiser sur les nouvelles bases concurrentielles, l'Etat fédéral est-il en train de passer à une régulation plus classique. Il ne fait cependant pas de doute que ces propositions seront encore longuement discutées avec les opérateurs. Depuis 2003, le ministre a sur sa table les propositions d'amendements à la loi sur l'énergie du VIK, du VKU et des deux grands opérateurs électriques : E.On et RWE.

Défis et contradictions

L'épuisement du potentiel des renouvelables

A la rencontre de la volonté de protéger l'environnement et du désir de sortir du nucléaire, le développement des énergies renouvelables a longtemps été avancé comme une voie royale, une solution en or aux contradictions inhérentes à toute politique énergétique. L'Allemagne en a payé le prix. Comme la plupart des pays européens, elle a mis en place des systèmes d'aide au développement de ces sources d'énergie non compétitives. Les résultats sont décevants. En 1991, le parlement avait voté la loi *Stromeinspeisunggesetz* (StrEG) qui faisait supporter aux grands opérateurs, donc aux consommateurs d'électricité, le surcoût engendré par cette subvention. Le système était intenable dans le fil des négociations sur la libéralisation et a cédé la place en 2000 à la loi *Erneubare-Energie-Gesetz* (EEG) qui a permis de décharger un peu les électriciens du Nord (où est installé le premier parc éolien d'Europe, avec 12 000 MW) et de limiter les effets pervers de la StrEG qui décourageait les gains de productivité. Reste que le soutien aux énergies renouvelables coûte actuellement environ 2 milliards € par an aux opérateurs. Des négociations se poursuivent pour tenter d'améliorer les mécanismes d'incitation et d'en réduire les effets pervers. En 2002, les installations éoliennes fournissaient 3 % de la consommation totale d'électricité quand la loi EEG fixait un objectif de 10 % pour l'éolien, la biomasse et le solaire (qui restent tous deux négligeables) à l'horizon 2010. En tout, les énergies renouvelables assurent moins de 8 % de l'approvisionnement électrique de l'Allemagne qui s'est engagée, dans le cadre de la directive sur les énergies renouvelables, à dépasser le seuil de 21 % en 2010. Or il ne semble pas que le gouvernement fédéral soit prêt à demander un transfert encore plus important des opérateurs compétitifs vers les énergies renouvelables.

L'hypothèque nucléaire…

La question nucléaire est exactement inverse de celle des renouvelables. Il ne s'agit pas là de savoir s'il contribuera un jour de manière significative à assurer l'approvisionnement du pays, mais bien de trouver le moyen de se passer de ce que la Fédération des électriciens Verband der Deutschen Eletrizitätswerke (VDEW) désigne avec insistance comme le « pilier » de l'approvisionnement en électricité du pays (21 % de la capacité installée, 32 % de la production totale d'électricité – la moitié de la production en base). C'est au moins ce que suppose l'accord signé en 2000 entre les électriciens et le gouvernement suite à l'engagement pris par le SPD au lendemain de l'accident de Tchernobyl. C'est donc implicitement le développement de nouvelles centrales à houille et au gaz qui devrait prendre le relais des centrales nucléaires au fur et à mesure qu'elles cesseront de fonctionner dans les années à venir. L'Allemagne a développé une maîtrise technologique de premier plan pour la production d'électricité à

partir de la houille qui draine les investissements, particulièrement ceux de RWE, dont les capacités nucléaires sont moins importantes que celles de E.On.

… entre hostilité de l'opinion et maîtrise technologique

L'opposition conservatrice affirme vouloir revenir sur cette décision. L'avenir du nucléaire en Allemagne reste incertain. Les facteurs qui le déterminent sont multiples. L'état de l'opinion a joué un rôle primordial dans le choix du SPD de basculer, sur ce point, sur la position des écologistes. La maîtrise technologique en est un autre. Officiellement, l'Allemagne ne finance aujourd'hui de projets de recherche que pour assurer la sécurité des centrales existantes et le traitement à long terme des déchets. Dans les faits, le niveau des dépenses de recherche consacrées à l'énergie nucléaire a légèrement baissé depuis l'arrivée au pouvoir du chancelier Schröder en 1998 (330 millions € en 1998 ; 306 millions € engagés en 2002). L'Allemagne reste cependant présente dans les recherches sur la fusion nucléaire où elle poursuit d'ailleurs, à Wendelstein, sous l'égide de la Max-Planck Gesellschaft (Institut für Plasmaphysik) un projet concurrent du projet international ITER dont elle est néanmoins partie prenante.

Réduire les émissions de CO_2 : « oui, mais…. »

Dans ce contexte, la réduction des émissions de CO_2 apparaît comme la quadrature du cercle. La Fédération VDEW ne manque pas une occasion de rappeler que le nucléaire contribue à hauteur de 162 millions t à la réduction des émissions de CO_2, lesquelles émissions atteignaient 834 millions de tonnes en 2002. L'Allemagne considère qu'elle a produit l'essentiel de son effort de réduction des émissions dans les années qui ont suivi la réunification, avec la rationalisation du parc de centrales est-allemandes. De fait, la baisse a été de 15 % entre 1990 et 1998. Depuis, ses émissions stagnent, du fait de la structure d'approvisionnement.

LES PROJETS DE MARCHÉ DES ÉMISSIONS, chers à la Commission européenne, suscitent beaucoup d'inquiétudes à Berlin. La Directive 2003/87/CE entrée en vigueur le 23-10-2003 trace la voie à un véritable marché de droits d'émission de gaz à effet de serre. W. Clement s'oppose explicitement à l'idée d'un marché, affirmant pouvoir lutter par d'autres moyens contre les rejets de CO_2. De fait, ces négociations posent à l'Allemagne un problème majeur car – et c'est bien leur objet – les droits d'émission vont modifier les rapports de compétitivité entre les énergies fossiles qui sont au centre de la politique énergétique actuelle et le nucléaire On ne peut exclure qu'un gouvernement conservateur reprendrait au contraire à son compte l'argument des émissions de CO_2 s'il devait s'orienter vers une relance du nucléaire. Dans tous les cas, si le gouvernement fédéral, quel que soit son bord, devait être inflexible sur un point, c'est bien sur la garantie d'une production d'électricité domestique capable de couvrir les besoins du pays. Les problématiques entremêlées des émissions et du nucléaire alimenteront le débat sur la politique énergétique dans les prochaines années. En attendant, l'Allemagne aura terminé d'opérer la restructuration de son secteur énergétique, gagnant en productivité et inventant un mode de régulation *ad hoc* accepté par tous les acteurs.

Indications bibliographiques

- **AUTRET Florence,** « L'avenir de la filière nucléaire civile », in *REA* 41/99, et « La filière gaz en pleine mutation », in *REA* 54/01
- **BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT (BMWI),** *Energie Daten 2003 ; Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen 2002***,** (www.bmwi.de)
- **ENQUÊTE-KOMMISSION NACHHALTIGE ENERGIEVERSORGUNG (**www.bundestag.de)
- **BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN GAS- UND WASSERWIRTSCHAFT** (www.bgw.de)
- **BUNDESKARTELLAMT** (www.bundeskartellamt.de)
- **COURIVAUD Henri,** « Le secteur de l'électricité à l'heure de la libéralisation », in *REA* 41/99
- **RUHRGAS AG** (www.ruhrgas.de)
- **WINGAS AG** (www.wingas.de)
- **VERBAND DER ELEKTRIZITÄTSWIRTSCHAFT,** *Leistungsbilanz 2002/2003*, Berlin, 15-01-2004 **(**www.strom.de)
- **VERBAND DER INDUSTRIELLEN ENERGIE- UND KRAFTWIRTSCHAFT** (www.vik.de)
- **VERBAND DER KOMMUNALEN UNTERNEHMEN** (www.vku.de)