
La politique climatique et énergétique du gouvernement fédéral allemand

Contribution au dialogue franco-allemand

Camilla Bausch

Matthias Duwe

Benjamin Görlach

Juillet 2014

Comité d'études des relations franco-allemandes

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Développement international et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Auswärtiges Amt

Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

ISBN : 978-2-36567-298-6

© Ifri – 2014 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteurs

Camilla Bausch est chercheur à l'Institut de politique environnementale internationale et européenne de Berlin (Ecologic Institut). Elle est spécialiste des négociations climatiques internationales, des échanges de droits d'émissions et de l'amélioration du cadre juridique des questions énergétiques. Elle est titulaire d'un doctorat en droit de l'université Humboldt de Berlin.

Matthias Duwe dirige le programme « Climat » à l'Ecologic Institut. Ses recherches portent sur les politiques énergétique et climatique de l'UE, notamment sur les liens avec les politiques nationales et les négociations climatiques internationales. De 2001 à 2011, il a travaillé au sein du Climate Action Network Europe (CAN Europe) dont il a dirigé le bureau bruxellois à partir de 2005.

Benjamin Görlach dirige le programme « Évaluation économique et politique » à l'Ecologic Institut. Il est spécialiste de l'évaluation des instruments de politique environnementale et de la performance économique des biens et services environnementaux. Il a précédemment travaillé à l'Autorité allemande des marchés des émissions (Deutsche Emissionshandelsstelle, DEHSt) au sein de l'Office fédéral de l'environnement (Umweltbundesamt).

Résumé

Le tournant énergétique décidé par l'Allemagne est au cœur de sa politique climatique et énergétique, mais détermine aussi l'attitude du gouvernement allemand dans les négociations internationales. En dehors de la nécessaire réforme de la loi sur les énergies renouvelables, la nouvelle coalition arrivée au pouvoir en décembre 2013 devrait s'inscrire dans la continuité en matière de politique climatique et énergétique. Les principaux changements sont de nature structurelle et résident dans la nouvelle répartition des compétences entre les ministères de l'Économie et de l'Environnement, lesquels sont de surcroît pour la première fois dirigés par des membres du même parti.

Au niveau européen, Berlin pourrait retrouver grâce à une approche unifiée sa capacité d'influence sur les politiques énergétique et climatique et ainsi favoriser un accord sur le « paquet énergie-climat » pour 2030. L'Allemagne a en outre besoin, pour ses propres intérêts, d'un haut niveau d'ambition européen dans la mesure où ses objectifs nationaux seraient moins difficiles et coûteux s'ils s'inscrivaient dans une démarche européenne d'ensemble.

L'engagement personnel de la chancelière sera certainement une variable importante dans les négociations étant donné que la présidence du G7 sera assurée par l'Allemagne en 2015. De même, compte tenu de l'organisation par la France du sommet climatique des Nations unies (COP21) à Paris la même année, une coopération franco-allemande renforcée serait dans l'intérêt des deux pays et pourrait générer une dynamique politique puissante.

Executive Summary

The German energy turnaround is at the heart of its climate and energy policy, but also determines Germany's attitude in international negotiations. Apart from the necessary revision of the Renewable Energy Act, the new coalition that took power in December 2013 will probably continue the previous climate and energy policy. The main changes are of a structural nature, and relate to a new distribution of competences between the Economy and Environment Ministries, which are, furthermore, for the first time headed by members of the same political party.

At the EU level, Berlin could recover, thanks to a unified approach, its ability to influence climate and energy policies, and thus facilitate an agreement on the 2030 climate and energy package. Besides, for its own interests, Germany needs Europe to have high ambitions in so far as its national goals would be less difficult and costly to attain if they form part of an overall European approach.

The personal engagement of the chancellor would certainly be an important variable in the negotiations, since Germany will chair the G7 in 2015. Similarly, in view of France hosting the United Nations climate summit (COP 21) in Paris in the same year, enhanced Franco-German cooperation would be in the interest of both countries and generate a strong political dynamic.

Sommaire

INTRODUCTION	6
ÉVOLUTIONS DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE NATIONALE	8
Une nouvelle répartition des compétences	9
Les subventions aux énergies renouvelables	12
<i>Le débat sur le coût de la loi EEG</i>	<i>13</i>
<i>La réforme de la loi sur les énergies renouvelables.....</i>	<i>15</i>
Les chantiers oubliés du tournant énergétique : le bâtiment et les transports	17
Le tournant énergétique et l'objectif climatique national des « 40 % »	19
Un tournant énergétique franco-allemand ?	21
LE RÔLE DE L'ALLEMAGNE DANS LA POLITIQUE CLIMATIQUE EUROPÉENNE.....	24
Rétrospective : un désaccord paralysant	24
Rétrospective : le rôle de la chancelière.....	26
Dynamisme et unité après les élections	27
La loi sur les énergies renouvelables, pierre d'achoppement entre Berlin et Bruxelles	28
Perspectives : le rôle de la chancelière	29
LES POSITIONS ALLEMANDES À L'ÉGARD DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE INTERNATIONALE.....	31
Les conditions générales.....	31
Les négociations sur le climat sous l'égide de l'ONU	34
<i>L'appartenance européenne.....</i>	<i>34</i>
<i>Continuité.....</i>	<i>36</i>
<i>Le positionnement sur le fond</i>	<i>37</i>
La position allemande dans d'autres forums internationaux.....	41

Les relations franco-allemandes et la politique climatique internationale.....	42
CONCLUSION.....	44

Introduction

En 2007, Angela Merkel se présentait comme la « chancelière du climat ». C'était l'année de la double présidence allemande du Conseil de l'Union européenne (UE) et du G8 et le climat gagnait spectaculairement en importance politique. L'habileté politique de la chancelière pouvait alors contribuer à impliquer davantage le président américain George W. Bush dans les efforts internationaux pour la lutte contre le changement climatique sous l'égide des Nations unies. L'engagement allemand n'a d'ailleurs pas peu contribué à ce que les négociations de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques de fin 2007 aboutissent à un accord prometteur sous la forme du « plan d'action de Bali ».

Cependant, au plus tard après les revers de 2009, lorsque les négociations des Nations unies subirent un échec retentissant à Copenhague, sous le regard attentif du monde et en présence de plus de 100 chefs d'État et de gouvernement, la « chancelière du climat » définit de nouvelles priorités – aussi bien au niveau international qu'europpéen.

En 2015, un nouveau sommet climatique décisif figure à l'agenda international : à Paris, un nouvel accord pour le futur doit être voté par la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). L'UE, ses États membres et en particulier la France, qui préside la Conférence des parties (COP21), ont un intérêt majeur à ce que l'échec de Copenhague ne se reproduise pas – et ce alors que les négociations sont à l'arrêt et que le succès de la conférence parisienne est rien moins que certain.

Une dynamique positive pourrait être lancée notamment par une avancée des négociations sur le « paquet énergie-climat » européen pour 2030. L'Europe pourrait faire d'un tel accord un symbole. L'Allemagne, poids lourd économique et politique – et précurseur déclaré d'une politique climatique –, joue à cet égard un rôle majeur. Que peut-on donc attendre du nouveau gouvernement allemand formé en décembre 2013 ? Comment les nouveaux ministres se positionneront-ils ? Quel impact les enjeux nationaux auront-ils sur la position européenne et les négociations internationales ? En d'autres termes : comment ce nouveau gouvernement dirigé par l'ancienne chancelière s'engagera-t-il dans le domaine de la politique climatique ? Ces questions seront examinées de près dans cet article, qui s'intéressera d'abord à la politique nationale de l'Allemagne, puis à sa position au niveau

européen et international – avec une attention particulière accordée aux négociations sous l’égide des Nations unies¹.

¹ Les analyses qui suivent portent sur les développements en cours jusqu’au mois de mai 2014.

Évolutions de la politique climatique nationale

Au moins depuis la catastrophe nucléaire de Fukushima en mars 2011, le tournant énergétique est le thème central de la politique climatique et énergétique allemande : le tournant énergétique associe la sortie du nucléaire à une restructuration en profondeur du système énergétique, qui doit diminuer la part des énergies fossiles et augmenter celle des énergies renouvelables. Au fondement du tournant énergétique figure en principe le « concept énergétique » de septembre 2010². Dans ce document, le gouvernement alors au pouvoir (le deuxième que dirigeait Angela Merkel), issu de la CDU/CSU et du FDP, exposait sa stratégie de long terme pour l’approvisionnement énergétique : l’objectif déclaré est d’allier des ambitions de lutte contre le changement climatique à des prix de l’énergie compétitifs et soutenables socialement, assurant ainsi la sécurité de l’approvisionnement. Les aspects clés du concept sont entre autres une réduction continue des émissions de gaz à effet de serre jusqu’à 2050³. Pour atteindre cet objectif, le concept énergétique envisage à long terme un approvisionnement énergétique fondé largement sur les énergies renouvelables. Dans le concept initial de 2010, l’énergie atomique est d’ailleurs présentée comme une énergie de transition à l’ère des énergies renouvelables. Cet élément important représentait une rupture par rapport à la politique des gouvernements précédents, qui poursuivaient l’objectif défini en 2000 de la sortie du nucléaire – y compris sous la première grande coalition dirigée par Angela Merkel (2005-2009).

Cette « sortie de la sortie » de 2010 n’était cependant plus qu’un souvenir quelque six mois après. En réaction directe à la catastrophe de Fukushima, le gouvernement fédéral décida de fermer aussitôt sept centrales nucléaires déjà anciennes. Les autres centrales devaient être fermées dans le cadre d’un plan de sortie courant jusqu’à 2022 – quelques mois seulement après avoir prolongé la durée de vie de ces centrales.

² Gouvernement fédéral, "Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung", 28 septembre 2010.

³ 40% de réductions par rapport à 1990 d’ici à 2020, 55 % d’ici à 2030, 70 % d’ici à 2040 et 80-95 % d’ici à 2050.

Les autres objectifs du concept énergétique restent cependant valables. Pour mettre en œuvre politiquement ces objectifs, le gouvernement CDU/CSU-FDP fit du « tournant énergétique » le leitmotiv de la politique climatique et énergétique allemande. Le tournant énergétique en lui-même n'est pas une idée nouvelle : les grandes lignes d'une restructuration de l'approvisionnement énergétique avaient déjà été dessinées dans les années 1970, la notion de tournant énergétique est utilisée depuis 1980⁴, la rétribution à prix courants de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables a été introduite en 1991 et la sortie du nucléaire convenue pour la première fois en 2000. La nouveauté réside dans le consensus transpartisan qui existe depuis Fukushima au sujet des buts essentiels du tournant énergétique.

Une nouvelle remise en cause de la sortie du nucléaire sous la grande coalition CDU/CSU-SPD est exclue, aussi bien en raison de prises de position politiques très claires que du fait que les menaces pesant sur la sécurité de l'approvisionnement se sont avérées infondées : au contraire, l'Allemagne a, comme précédemment, une importante surcapacité de production d'électricité. Le pays exporte depuis des années de l'électricité vers ses voisins, aujourd'hui plus que jamais. La production assurée par le parc de centrales permet de garantir la couverture des besoins nationaux dans un avenir proche⁵. Récemment, la crise en Ukraine a renforcé le débat sur la dépendance allemande vis-à-vis du gaz russe ; pour autant, seules quelques voix se sont élevées pour remettre en question la sortie du nucléaire.

À cet égard, le tournant énergétique est aussi le projet du nouveau gouvernement. La coalition noire-rouge doit désormais donner forme à cette grande ambition industrielle et de politique sociale.

Une nouvelle répartition des compétences

La politique climatique de l'Allemagne a longtemps été marquée – et paralysée – par l'opposition entre les ministères de l'Environnement et de l'Économie. Les différents niveaux d'ambition que les deux institutions – et leurs ministres respectifs – assignaient aux objectifs climatiques et énergétiques du pays ont provoqué de nombreux conflits ouverts. La mise en œuvre du tournant énergétique a souffert entre 2009 et 2013 de ces divergences de vues entre le ministère

⁴ F. Krause, H. Bossel et K.-F. Müller-Reißmann, *Energie-Wende: Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran. Ein Alternativ-Bericht*, Frankfurt a.M.: Fischer, 1980.

⁵ Des goulots d'étranglement pourraient se faire sentir dans la production d'électricité au niveau régional en Allemagne du Sud, si le développement des réseaux de transmission se fait encore attendre.

fédéral de l'Environnement (Bundesministerium für Umwelt, BMU), dirigé par un conservateur, et le ministère fédéral de l'Économie (Bundesministerium für Wirtschaft, BMWi), à la tête duquel se trouvait un libéral : ils ne s'accordaient ni sur l'approvisionnement énergétique futur du pays, ni sur la façon de l'atteindre, ni sur la vitesse à laquelle l'Allemagne devrait y parvenir. Les lignes de conflit étaient immuables : le BMWi s'efforçait d'atténuer l'impact de mesures qui, selon lui, ne répondaient pas aux intérêts de l'économie allemande (par exemple lors des discussions sur le plan national d'allocation dans le cadre du système d'échange de quotas d'émissions en 2004 et 2007), ou bien bloquait les décisions communes.

Dans certains cas, la chancellerie a joué un rôle de médiateur et imposé une décision. Dans d'autres, la chancelière s'est abstenue d'intervenir ou d'arbitrer les différends entre les ministères. Le conflit ouvert entre BMU et BMWi conduisait alors tout simplement à ce qu'aucune décision ne soit prise et que le dossier concerné reste au point mort. Pour ce qui concerne la politique européenne, il n'y eut ainsi pendant plusieurs mois aucune position commune du gouvernement fédéral au sujet de la réforme envisagée du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), le *backloading*, ce qui a conduit à un abandon de la réforme (voir aussi p. 24 et s.)⁶.

Depuis l'entrée en fonction du gouvernement actuel en 2013, il semble plausible – même si ce n'est pas certain – que ce conflit entre ministères soit désamorcé et que le gouvernement fédéral suive une ligne commune sur les questions de politique climatique et énergétique. Deux faits principaux parlent en faveur d'une telle hypothèse : le regroupement des compétences pour les questions énergétiques et l'appartenance partisane des ministres.

Dans le nouveau gouvernement, les compétences ont été réaffectées : les énergies renouvelables sont désormais du ressort du BMWi et non plus du BMU. Ce transfert annule celui fait il y a 11 ans, au début du deuxième gouvernement rouge-vert, du BMWi au BMU. À nouveau, toutes les questions de politique énergétique sont regroupées sous la tutelle du ministère de l'Économie et de l'Énergie (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi) réorganisé. Le ministère de l'Environnement a reçu en guise de compensation l'autorité sur le Bâtiment, anciennement du ressort du ministère des Transports, et se nomme désormais ministère de l'Environnement, de

⁶ Le conflit entre les ministères de l'Économie et de l'Environnement sur les questions climatiques et énergétiques a une longue histoire et, fait notable, ne se réduit pas à des divergences entre les personnes en charge ou à leur appartenance partisane. Les deux ministères ont toujours été sous la direction de partis différents. Dans la seule dernière décennie, trois configurations politiques différentes ont existé (BMU vert et BMWi social-démocrate jusqu'en 2005, BMU social-démocrate et BMWi chrétien-social jusqu'en 2009, BMU chrétien-démocrate et BMWi libéral-démocrate ensuite). Les conflits entre les deux institutions et leurs ministres respectifs ont été plus intenses à certains moments qu'à d'autres.

la Protection de la nature, du Bâtiment et de la Sûreté nucléaire (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BMUB). Il demeure responsable de la lutte contre le changement climatique au niveau national, européen et international. Les compétences en matière de politique énergétique et de politique climatique sont ainsi plus nettement différenciées.

Une nouveauté de la politique climatique allemande réside dans le fait que les ministères de l'Économie et de l'Environnement sont pour la première fois conduits par des responsables – respectivement Sigmar Gabriel et Barbara Hendricks – appartenant au même parti, en l'occurrence le parti social-démocrate (SPD). En outre, Sigmar Gabriel, ancien ministre de l'Environnement, est familier de nombreux dossiers et outils de la politique climatique. Par ailleurs, le directeur de la Chancellerie fédérale, Peter Altmaier, et la chancelière Angela Merkel, deux autres anciens ministres de l'Environnement et bons connaisseurs du domaine tiennent aujourd'hui des positions décisives dans le gouvernement.

En dehors de cette appartenance politique commune, la balance du pouvoir entre S. Gabriel et B. Hendricks semble relativement inégale. D'un côté, S. Gabriel, chef de parti et vice-chancelier, ambitieux, ne reculant pas devant l'affrontement, capable de s'imposer ; de l'autre, B. Hendricks, permanente du parti social-démocrate pendant de nombreuses années, peu connue de l'opinion publique et restée discrète dans le domaine de la politique climatique jusqu'à son entrée en fonction à la tête du ministère.

Une question ouverte est celle de l'efficacité, en termes de personnel et d'organisation, du transfert de compétences au sein du BMWi. Les différents services concernés de l'ancien BMU et de l'ancien BMWi ont été réunis, dans le but de regrouper les compétences au sein d'un seul département, dirigé par le secrétaire d'État Rainer Baake. Le choix d'une telle personnalité est intéressant, R. Baake étant membre du Parti vert (Die Grünen) et ancien secrétaire d'État au ministère de l'Environnement dirigé par Les Verts jusqu'en 2005, poste dans lequel il avait été reconnu au-delà des frontières de son parti pour son travail. Il dispose en outre de remarquables compétences dans les discussions de fond sur l'avenir du tournant énergétique : il a notamment fondé et dirigé, depuis deux ans, le *think tank* Agora Energiewende, qui s'intéresse sans restrictions partisans et avec l'implication de personnalités issues de l'économie, de la science et d'autres secteurs d'intérêt général aux questions posées par l'application du tournant énergétique allemand. Cette activité a permis à R. Baake de se présenter comme le maître à penser du tournant énergétique.

La situation de départ est donc favorable : le ministère de l'Économie pourrait conduire une politique énergétique unifiée tout en accordant, avec la présence aux responsabilités d'un ancien ministre de l'Environnement et d'un secrétaire d'État expert en questions climatiques, une attention raisonnable aux aspects de politique

climatique – pour autant que cette approche soit soutenue par la chancellerie. Le temps montrera si l'intégration des différents thèmes de la politique énergétique se fait harmonieusement, dans la mesure où se retrouvent aujourd'hui pour travailler sous le même toit au BMWI d'anciens adversaires de l'Environnement et de l'Économie. La cohérence de la politique énergétique dépendra aussi de la façon dont la nouvelle direction parviendra à aplanir les différends et les antipathies longtemps nourris. D'autre part, B. Hendricks devra prouver son sérieux en matière de politique climatique ainsi que sa capacité à s'imposer – le cas échéant aussi contre S. Gabriel, malgré son statut de chef du parti social-démocrate. Enfin, l'avenir dira si la chancellerie sera un obstacle à cette unité désormais possible entre les compétences autrefois divisées, ou si les chrétiens-démocrates laisseront les mains libres au SPD pour conduire la politique énergétique et climatique.

Les subventions aux énergies renouvelables

La rapidité et le coût du tournant énergétique ont été les deux principaux sujets de tension nationaux sous le précédent gouvernement. À l'aune de ses objectifs, la loi sur les énergies renouvelables (Erneuerbare Energien-Gesetz, EEG) est un succès unique en son genre. La rémunération garantie pour l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables a stimulé l'innovation, qui a donné lieu à un boom d'investissements dans les énergies renouvelables pour la production d'électricité. Au pic de ce boom, en 2010, les investissements ont atteint 27 milliards d'euros⁷. Dans le même temps, la subvention assurée par la loi EEG a fait des énergies renouvelables un véritable mouvement de masse : plus de 1 million de personnes – propriétaires, agriculteurs ou membres de coopératives énergétiques – ont investi dans les énergies renouvelables. La production d'électricité via des énergies renouvelables a crû continûment : en 2012, elle était de 144,2 térawatts-heure (TWh), soit environ 23 % de la production totale d'électricité (629,8 TWh en 2012), part vouée à croître encore⁸.

En conséquence de cette croissance rapide, les énergies renouvelables comme source d'électricité ont vu leur statut évoluer d'une technologie de niche à une forme d'énergie exerçant une influence sensible sur l'économie réelle de l'énergie. Ce phénomène va bien au-delà de la simple répartition des parts de marché. La nouvelle structure de production entraîne des effets inattendus et,

⁷ J. Blazejczak et al., "Energiewende erfordert hohe Investitionen", *DIW Wochenbericht* 80, n° 26/2013, p. 19-30.

⁸ Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie, *Zweiter Monitoring-Bericht „Energie Der Zukunft“*?, Berlin, mars 2014.

pour certains, indésirables sur le marché de l'électricité⁹. On peut compter au nombre des inconvénients de cette croissance fulgurante des énergies renouvelables le coût de la subvention EEG qui a considérablement augmenté et qui ne peut être réduit à court terme en raison des garanties de long terme consenties¹⁰. De tels effets ont donné lieu à un vaste débat critique dans l'opinion publique allemande sur les bénéfices de la loi EEG. Le gouvernement actuel doit répondre à ces interrogations ; une réforme de cette loi est ainsi une des premières priorités de S. Gabriel.

Le débat sur le coût de la loi EEG

La rémunération prévue par la loi sur les énergies renouvelables se finance par une majoration du prix de l'électricité payé par le consommateur (la participation EEG). La croissance très rapide des énergies renouvelables entraîne une augmentation tout aussi rapide de cette participation. Pour 2014 est prévu un volume total de participation en croissance de plus de 23 milliards d'euros. Depuis 2002, le montant a ainsi été plus que décuplé. À l'heure actuelle, la participation EEG s'établit à 6,24 cents par kilowattheure (KWh) et représente ainsi plus d'un cinquième du prix moyen de l'électricité pour les ménages.

⁹ Par exemple l'« effet d'ordre des coûts » (« *Merit-Order-Effekt* ») : les énergies éolienne et solaire n'entraînent quasiment pas de frais courants, dans la mesure où il n'y a pas de frais liés au combustible. Les coûts marginaux des énergies renouvelables sont donc presque nuls. Sur le marché allemand de l'électricité, les centrales et les producteurs entrent en jeu dans l'ordre de leurs coûts marginaux ; la dernière unité vendue fixe le prix pour toutes. Les énergies renouvelables sont en haut de l'échelle en raison de leurs faibles coûts marginaux et du fait que l'alimentation est garantie, et exercent ainsi une pression sur les autres sources d'énergie, plus chères, du marché – notamment les centrales au gaz. Les énergies renouvelables ont donc pour effet de faire chuter le prix de gros pour l'électricité. Entre-temps, cet effet (conjugué à d'autres facteurs) conduit à ce que l'exploitation de nombreuses centrales ne soit plus rentable et que le modèle commercial des groupes énergétiques existants subisse une pression croissante. Il entraîne cependant également des prix de l'énergie en partie négatifs et des déficits pour les centrales au gaz, qui peuvent être mis à profit pour une transition énergétique respectueuse du climat.

¹⁰ La loi EEG garantit à tout nouveau site, pour 20 ans, une rémunération fixe de chaque kilowattheure fourni. Au début, les prix fixés étaient tout à fait raisonnables. Mais dans l'industrie solaire notamment, les coûts de production des modules photovoltaïques ont chuté drastiquement – et plus rapidement que prévu. L'adaptation des rémunérations, qui est bien prévue par la loi EEG, n'a pas pu être menée assez rapidement ni de façon assez cohérente, en raison notamment d'un lobbying efficace des parties intéressées. Les marges bénéficiaires des installations photovoltaïques ont donc significativement augmenté. Ces marges attractives représentent une des raisons principales du développement fulgurant des énergies renouvelables. La rémunération prévue par la loi EEG pour les sites existants étant garantie à long terme, une obligation de paiement élevée s'est installée. Indépendamment de la façon dont le système pourra être réformé à l'avenir, cette obligation doit être honorée pour les installations existantes. Le potentiel à court terme de réduction des coûts du système est donc limité – une réforme peut au mieux contenir la hausse des coûts. Un allègement réel n'interviendra que lorsque la subvention aux installations existantes prendra fin au bout des 20 années prévues.

Cette hausse absolue et relative a plusieurs causes :

- la croissance du volume d'électricité rémunéré ;
- la baisse des prix à la bourse de l'électricité ;
- les nombreuses dérogations consenties dans la réalité aux taux de participation.

La baisse des prix à la bourse de l'électricité entraîne une hausse de la participation, qui est prévue pour compenser la différence entre la rémunération garantie et le prix du marché de l'électricité produite¹¹. Si les prix à la bourse chutent, la différence que doit rembourser la participation EEG croît d'autant.

Les dérogations impliquent que seule une partie des consommateurs d'électricité paie la totalité de la participation. Une grande part des consommateurs industriels en est presque entièrement exemptée. Cette exemption est justifiée par la crainte que ces sociétés se verraient sinon désavantagées dans la concurrence internationale. En 2013, 1 720 entreprises ont bénéficié de cet avantage – un « régime spécial de compensation » – pour une consommation d'électricité totale de 95,6 TWh¹². À cela s'ajoutent deux autres régimes de réduction, qui concernent l'autoproduction d'électricité (par exemple de centrales industrielles qui produisent pour leurs besoins propres) et le privilège accordé au courant vert pour l'électricité produite à partir de sources renouvelables et revendue directement au consommateur final. Au total, ce sont 30 % de la consommation nette d'électricité en Allemagne qui sont exemptés (partiellement ou totalement) de la participation EEG.

Ainsi, ces dernières années, le coût de la loi EEG, et les charges qui en découlent pour les ménages, sont devenus des thèmes centraux du débat politique. L'ancien ministre de l'Environnement Peter Altmaier a lui-même été dans la ligne de mire lorsqu'en mars 2013, il a estimé le coût global du tournant énergétique à 1000 milliards d'euros, dont, selon ses calculs, deux tiers devaient être financés par la seule participation EEG. C'est ainsi qu'il a justifié son désir de donner un « coup de frein aux prix de l'électricité¹³ ». Globalement, l'opinion s'est imposée dans les grands partis que le coût de la loi EEG avait échappé à tout contrôle et

¹¹ Le prix à la bourse de l'électricité est tombé de plus de 90 euros/MWh milieu 2008 à moins de 35 euros/MWh début 2014. Différentes raisons expliquent cette évolution, notamment l'évolution des prix des principaux combustibles que sont le charbon et le gaz et la chute des prix des droits d'émission dans le système d'échange de quotas d'émission – mais aussi l'effet d'ordre des coûts sur le marché allemand de l'électricité.

¹² Ministère fédéral de l'Economie et de l'Energie, *Zweiter Monitoring-Bericht „Energie Der Zukunft“*.

¹³ A. Mihm et H. Steltzner, "Energiewende könnte bis zu einer Billion Euro kosten", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19 février 2013.

qu'une nouvelle hausse devait être évitée à tout prix pour des raisons sociales.

L'intensité du débat sur ce point précis est remarquable, dans la mesure où les dépenses d'électricité des ménages ont relativement peu augmenté en comparaison de celles de chauffage et de transports. Ainsi, la part de produit intérieur brut (PIB) des dépenses d'électricité des consommateurs finaux a continuellement augmenté depuis 2000, de 2,5 % au total. Mais cette hausse avait été précédée d'une décennie de baisse, de sorte que la part des dépenses d'électricité est aujourd'hui plus faible qu'en 1990. Par ailleurs, les dépenses de carburant pour les transports et pour le chauffage ont connu dans la même période une hausse plutôt supérieure¹⁴.

La réforme de la loi sur les énergies renouvelables

Pour ces raisons, l'une des priorités du nouveau ministre de l'Énergie était la réforme de la loi EEG. Cette réforme se dessine principalement selon deux axes : d'une part, s'efforcer d'éviter une nouvelle hausse de la participation EEG, ou au moins de freiner cette hausse ; d'autre part, la Commission européenne a ouvert fin 2013 une procédure d'examen des aides d'État à l'encontre du gouvernement fédéral pour établir si les compensations décrites plus haut constituent une aide illégale.

Sigmar Gabriel, soutenu par la chancelière, a agi rapidement. Le cabinet fédéral a établi le 8 avril 2014 un projet d'amendement de la loi EEG. Celui-ci est actuellement examiné selon la procédure parlementaire. Si le Parlement l'approuve – ce qui est très probable au regard des rapports de majorité au Bundestag –, la loi amendée devrait entrer en vigueur au 1er août.

Le projet d'amendement poursuit essentiellement trois objectifs : freiner la hausse des coûts liés à la participation EEG, établir un couloir de développement pour les énergies renouvelables et mieux intégrer ces énergies au marché de l'électricité. En parallèle, S. Gabriel a négocié avec le commissaire européen chargé de la Concurrence, Joaquín Almunia, la mise en place d'une nouvelle réglementation concernant les dérogations pour les consommateurs d'électricité, afin d'écarter la procédure d'examen des aides d'État en cours. Le compromis qui a été trouvé se reflète d'une part dans les nouvelles normes concernant les aides d'État de la Commission européenne et d'autre part dans la décision de réforme des régimes spéciaux de compensation prise par le cabinet le 7 mai.

Pour freiner la hausse de la participation EEG, d'une part, sur proposition du gouvernement fédéral, les taux de rémunération pour

¹⁴ A. Löschel et al., *Stellungnahme zum zweiten Monitoring-Bericht Der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2012*, Berlin, Mannheim, Stuttgart, Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“, mars 2014.

les énergies renouvelables doivent être réduits immédiatement. D'autre part, la loi amendée prévoit qu'à partir de 2017, la subvention EEG sera fixée pour une quantité déterminée de courant selon une technologie spécifique, de façon à ce que seul le fournisseur le plus avantageux en bénéficie. Cela implique une modification fondamentale du régime d'aides. En outre, selon les objectifs initiaux, les exonérations pour la consommation industrielle d'électricité devraient être réduites à la portion congrue et rapprochées de celles concernant l'autoconsommation, afin de répartir les coûts induits sur une base plus large.

Autre changement majeur de la loi EEG, déjà prévu par le contrat de coalition : l'établissement d'un couloir de développement. Si seuls des objectifs minimaux étaient fixés jusqu'à présent pour l'extension des énergies renouvelables, ceux-ci sont désormais complétés par un plafond. Ainsi, pour 2015, 40 % à 45 % de la production d'électricité devront être issus de sources renouvelables, chiffres qui devront atteindre 55 % à 60 % en 2035¹⁵. Enfin, troisième modification substantielle, le projet d'amendement de la loi EEG prévoit une intégration renforcée des énergies renouvelables au marché de l'électricité¹⁶.

Le projet de loi a rencontré dans les milieux spécialisés un écho mitigé, voire négatif. Ainsi, l'Öko-Institut, entre autres, estime que suivant les propositions actuelles, le montant des régimes spéciaux de consommation électrique ne devrait pas baisser mais pourrait au contraire connaître une hausse allant jusqu'à 2,5 milliards d'euros. En conséquence, la contribution des consommateurs industriels à la participation EEG pourrait être réduite de près de la moitié. Dans une telle hypothèse, non seulement l'objectif initial d'alléger la hausse des coûts pour les ménages ne serait pas atteint,

¹⁵ A cela s'ajoute le fait que non seulement un couloir d'objectifs est établi pour les énergies renouvelables dans l'ensemble, mais aussi que des voies de développement technologique spécifiques sont prévues pour les différentes formes d'énergies renouvelables : dans ce but, l'accroissement annuel pour chaque énergie renouvelable est plafonné.

¹⁶ En outre, les exploitants de nouvelles installations sont contraints de commercialiser directement l'électricité produite. Cette obligation est introduite par étapes : d'abord à partir d'août 2014 pour les nouvelles installations à partir de 500 kW, puis 2016 pour les installations à partir de 250 kW, enfin 2017 à partir de 100 kW. Cette commercialisation immédiate était déjà possible sur une base volontaire depuis 2010 : l'exploitant vend d'abord l'électricité produite au prix du marché. Pour l'électricité vendue, il obtient après coup une prime sur le marché à hauteur de la différence entre le prix du marché et la rémunération fixée par la loi EEG, ainsi qu'une prime de management. En raison notamment de cette aide via la prime de management, cette possibilité est déjà abondamment exploitée ; ainsi, dès 2013, 50 % de la production globale d'électricité issue des énergies renouvelables et près de 90 % de l'électricité produite par des éoliennes étaient directement commercialisées. A l'avenir, ce modèle – à l'exception des petites installations de moins de 100 kW – doit devenir une norme contraignante.

mais la nouvelle réglementation représenterait même une dégradation significative du *statu quo*¹⁷.

Le projet de loi n'est guère plus ambitieux pour le deuxième objectif de tassement de la hausse des coûts – la participation de l'autoconsommation, en particulier des centrales industrielles. Seuls les nouveaux sites doivent être pris en compte et non les sites existants. Pour les centrales industrielles, les nouveaux sites ne devront également payer qu'une cotisation significativement réduite. Ainsi, la participation de l'autoproduction restera nettement inférieure à ce qu'elle devait être initialement¹⁸.

Dans l'ensemble, l'impression se dégage donc que les industriels allemands ont trouvé dans le nouveau ministre de l'Économie un partenaire prêt à défendre leurs intérêts.

Les chantiers oubliés du tournant énergétique : le bâtiment et les transports

La refondation de la loi EEG domine incontestablement la politique climatique et énergétique depuis l'entrée en fonction de la grande coalition. Il est ainsi aisé de perdre de vue que le développement des énergies renouvelables pour la production d'électricité n'est qu'un chantier parmi beaucoup d'autres nécessaires à la mise en œuvre réussie et à des coûts raisonnables du tournant énergétique. Ces autres chantiers – notamment le bâtiment, les transports et l'extension du réseau – retiennent beaucoup moins l'attention et suscitent donc bien moins d'initiatives politiques et d'avancées. Faute de décisions concrètes du nouveau gouvernement, ce sont plutôt les lacunes qui peuvent être ici pointées.

D'une part, le peu d'attention accordée à ces sujets entraîne une mise en œuvre inutilement coûteuse du tournant énergétique : le risque existe donc que l'accent mis presque exclusivement sur la production d'électricité conduise à soutenir des technologies assez chères, en négligeant les possibilités d'économies existant dans le secteur des transports et du bâtiment.

Dans ce dernier domaine, aussi bien l'efficacité énergétique que l'utilisation de la chaleur issue des énergies renouvelables laissent à désirer. La chaleur générée par les énergies renouvelables dans le parc de bâtiments existants est une piste particulièrement

¹⁷ F. C. Matthes, *Schnellanalyse der Richtlinien der Europäischen Kommission für die Umwelt- und Energie-Beihilfen für 2014 - 2020*, Berlin: Öko-Institut e.V., 9 avril 2014.

¹⁸ R. Bollmann et G. Meck, "Die BASF zeigt, Wie Lobby geht", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 avril 2014.

intéressante¹⁹. Dans le domaine de l'efficacité énergétique en revanche, l'objectif intermédiaire d'économies d'énergie fixé par le gouvernement fédéral pour 2020 (réduction des besoins en chaleur de 20 %, selon le concept énergétique de 2010) tout comme l'objectif de long terme de parvenir à un parc de construction quasi climatiquement neutre exigeront pour être atteints des efforts et des investissements supplémentaires plus importants²⁰. Il n'est pas certain qu'il suffise pour cela, comme c'est le cas jusqu'à présent, de miser avant tout sur les subventions à l'investissement à travers la KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau). L'aide financière doit à tout le moins être assortie d'obligations réglementaires plus fortes en termes d'efficacité énergétique dans le cadre par exemple du décret sur les économies d'énergie (Energieeinsparverordnung, EnEV), en particulier pour le parc de constructions existant.

Les transports représentent presque 30 % de la consommation d'énergie en Allemagne. Les prestations de transport connaissant une hausse continue – à l'exception d'un recul provoqué par la crise en 2008 –, le gain d'efficacité énergétique suffit à peine à maintenir à peu près constante la quantité d'énergie consommée par les transports depuis 2005. L'objectif défini par le gouvernement précédent d'une réduction de cette quantité à un niveau inférieur de 10 % à celui de 2005 est ainsi loin d'être atteint, de même que celui prévoyant que la part du biocarburant dans les transports atteigne 10 %. Cette part stagne depuis plusieurs années à environ 5,5 % après avoir atteint 7,4 % en 2007²¹. L'inaction du gouvernement donne l'impression que, dans un contexte de débats persistants quant aux effets néfastes sur l'environnement et des conséquences sociales du développement de la biomasse, il pourrait tacitement renoncer à poursuivre ces objectifs.

Il est d'ailleurs également malaisé d'établir par quels moyens le gouvernement fédéral souhaite obtenir une réduction significative de la consommation d'énergie et des émissions de CO₂ générées par les transports. Les impôts sur le carburant, par exemple, n'ont plus

¹⁹ Les nouvelles constructions sont un succès, en particulier en raison des quotas imposés par la loi sur la chaleur d'origine renouvelable (Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, EEWärmeG) ainsi que des aides via le programme d'incitation du marché pour la chaleur d'origine renouvelable. Pour le parc existant, la chaleur d'origine renouvelable ne joue cependant qu'un rôle mineur : seuls 6 % des bâtiments sont exclusivement et 13 % partiellement chauffés par des énergies renouvelables. Et pour les quelque 500 000 bâtiments dont les installations de chauffage sont modernisées, dans 90 % des cas ce sont des énergies fossiles qui sont utilisées, les prescriptions de la loi EEWärmeG ne s'appliquant pas. Cf. Löscher et al., *Stellungnahme Zum Zweiten Monitoring-Bericht Der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2012*.

²⁰ En ce qui concerne l'efficacité énergétique dans le secteur de la construction, le bilan n'est pas entièrement négatif : la consommation d'énergie spécifique par mètre carré aussi bien que la consommation d'énergie en valeur absolue pour le chauffage baissent depuis des années, et ces dernières années, le rythme de réduction a pu être augmenté. *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

été augmentés depuis la réforme fiscale écologique de 2003 – et les taux d'imposition étant fixés nominalement, et non liés à l'évolution des prix, l'effet incitatif des impôts ne cesse en réalité de diminuer. Une hausse des taux, ou du moins leur adaptation à l'inflation, n'est pourtant pas à l'ordre du jour pour l'instant.

Le gouvernement dispose d'un instrument central au moins pour les voitures de tourisme : les normes européennes d'efficacité énergétique pour les nouveaux véhicules. Il les voit pourtant d'un mauvais œil car elles sont perçues comme contraires aux intérêts de l'industrie automobile allemande, en particulier des constructeurs de voitures lourdes et fortement motorisées du segment haut de gamme. L'action du gouvernement a ainsi plutôt consisté à assouplir et à reporter, au niveau européen, certains compromis déjà trouvés (voir p. 25-26).

Les quelques mesures prises visent avant tout à favoriser le développement de l'électromobilité. Mais même si une dynamique renforcée a pu être observée ces derniers mois, l'électromobilité reste pour l'instant une technologie de niche, avec une flotte d'un peu plus de 7 000 voitures purement électriques et tout juste 65 000 voitures hybrides. Il semble donc peu probable que l'objectif défini par le gouvernement précédent comme par l'actuel de 1 million de véhicules électriques en circulation en Allemagne d'ici 2020 soit atteint.

Le tournant énergétique et l'objectif climatique national des « 40 % »

Le contrat de coalition de la grande coalition confirme l'objectif défini par le précédent gouvernement de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2020. Fin 2013, les émissions allemandes étaient de 23,8 % inférieures à celle de 1990 : en 23 ans, un peu plus de la moitié de la réduction prévue a donc été atteinte. Il ne reste cependant plus que sept ans pour réduire les émissions des 16,2 % restants. Pour y parvenir, l'Allemagne devrait donc avoir un rythme de baisse deux fois plus élevé que le rythme moyen de 1990 à 2013 – et cela sans les *wall fall profits*, c'est-à-dire la chute des émissions dans les années 1990 à la suite de l'effondrement de pans entiers de l'industrie est-allemande. Le gouvernement actuel estime ainsi qu'avec les mesures politiques en vigueur, une réduction de 33 % au mieux est possible : l'objectif des 40 % ne serait donc pas atteint, et d'assez loin²².

²² BMUB, *Aktionsprogramm Klimaschutz 2020: Eckpunkte des BMUB*, Berlin, 28 avril 2014.

La situation est compliquée par le fait que Berlin a cédé à l'UE son pouvoir de contrôle sur la moitié de ses émissions, soumises au SCEQE²³. Cet instrument doit fixer un prix du CO₂ et ainsi inciter à réduire les émissions. Actuellement, et dans le futur concevable, ce prix est cependant peu élevé, à 5-6 euros. Cela a des conséquences – en particulier pour la production d'électricité. En raison de ce prix bas, d'un charbon relativement bon marché et de prix de gros de l'électricité réduits, l'exploitation des centrales au gaz allemandes n'est pas encore rentable. Parmi les quelques centrales qui dégagent des bénéfices figurent les centrales thermiques au lignite : ce charbon étant l'un des combustibles les plus générateurs de dioxyde de carbone de la production électrique allemande, c'est celui qui profite le plus des bas prix du CO₂. L'Allemagne se trouve ainsi dans une situation paradoxale : d'un côté, la production d'électricité sans émissions de CO₂ par des énergies renouvelables est massivement encouragée ; de l'autre, l'échec du SCEQE conduit à un recours renforcé au charbon pour la production d'électricité²⁴.

Il serait cependant erroné de conclure que les centrales nucléaires fermées seraient purement et simplement remplacées par des centrales à charbon. Ce serait négliger le fait que l'Allemagne, même après la sortie du nucléaire, a un excédent de capacité de production. Depuis 2003, elle produit de manière constante plus d'électricité qu'elle n'en a besoin. Même la fermeture de sept centrales nucléaires en 2011 – représentant 11,4 TWh produits en moins – n'a que brièvement réduit l'excédent exportable ; dès l'année suivante, le surplus d'électricité atteignait le nouveau record de 23,1 TWh, exportés dans les pays voisins.

Confronté au risque que l'Allemagne n'atteigne pas son objectif de réduction de 40 % des émissions, le BMUB de B. Hendricks a compté parmi ses premières initiatives de politique

²³ Dans le cadre de ce système, les émissions des installations concernées sont plafonnées à l'échelle européenne. L'offre et la demande de droits d'émission doivent générer un prix du CO₂ qui conduit à une réduction des émissions là où elles sont possibles aux prix les plus avantageux. Du moins en théorie – dans la pratique, le système pâtit d'un important excédent de droits, entre autres à la suite de la crise économique en Europe du Sud. La crise (conjuguée à d'autres facteurs) a fait chuter les émissions – mais les droits d'émission ainsi libérés ont inondé le marché et conduisent à maintenir le prix de CO₂ à un faible niveau.

²⁴ Cela vaut d'ailleurs surtout pour la houille : un transfert de combustible de la houille au gaz s'effectue bien lorsque les prix du CO₂ sont suffisamment élevés. Pour une transition du lignite vers le gaz, des prix encore nettement plus élevés du CO₂ seraient nécessaires. La production d'électricité à partir du lignite dépend donc plus des capacités disponibles des centrales que du prix du CO₂. En Allemagne, ces capacités se sont accrues pour la dernière fois en 2012, lorsque la centrale de Neurath – la deuxième plus grande centrale au charbon d'Europe – a été agrandie. En conséquence, la production d'électricité à partir du lignite a atteint un nouveau record en 2013. Fait notable, cela n'a pas été le cas des émissions de CO₂ dues à la combustion de lignite, car les nouveaux ensembles – comparativement plus efficaces – ont remplacé les ensembles plus anciens et moins efficaces, entre autres dans la centrale de Frimmersdorf.

climatique nationale la rédaction en avril 2014 d'un « Plan d'action pour la protection du climat 2020²⁵ ». Ce document esquisse les contours du problème et décrit des possibilités de réduction d'émissions dans différents secteurs. Pour ce qui concerne les mesures politiques concrètes destinées à réaliser ces possibilités, le plan d'action prévoit l'établissement d'un dialogue transversal avec la participation d'associations et de la société civile. Ce dernier doit déboucher sur des propositions des différentes parties prenantes, l'objectif étant qu'un plan d'action pour la protection du climat soit décidé par le gouvernement dès novembre 2014.

Un tournant énergétique franco-allemand ?

Le tournant énergétique a un défaut majeur : les discussions visant à définir si, pourquoi, quand et comment ce dernier doit être conduit sont presque exclusivement nationales. Un débat dans le cadre européen n'a lieu que de manière parcellaire, et la coordination avec les pays voisins de l'Allemagne laisse également à désirer – bien que ceux-ci soient directement concernés par la politique allemande du fait du marché intérieur commun de l'énergie²⁶. Plusieurs arguments plaident pourtant en faveur d'une meilleure coordination, comme le fait qu'une grande partie des conditions réglementaires générales de la politique énergétique allemande sont négociées et décidées au niveau de l'UE. La dimension logistique est également à prendre en compte : les marchés de l'électricité et du gaz, en particulier, sont de plus en plus interconnectés dans le cadre du marché intérieur de l'énergie. Des décisions de politique énergétique prises en Allemagne ont des effets sur l'offre d'électricité, la sécurité de l'approvisionnement, les flux d'énergie dans le réseau, le besoin en infrastructures de réseau et enfin le prix de l'électricité des États limitrophes, et influencent ainsi leurs marges de manœuvre²⁷. La

²⁵ BMUB, *Aktionsprogramm Klimaschutz 2020: Eckpunkte Des BMUB*.

²⁶ S. Fischer et O. Geden, *"Die Deutsche Energiewende europäisch denken"*, SWP Aktuell, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, octobre 2011 ; R. Piria et al., « Greening the Heartlands of Coal in Europe. Insights from a Czech-German-Polish Dialogue on Energy Issues », Heinrich Böll Stiftung, 2014.

²⁷ C'est dans ce contexte que s'inscrit aussi la critique souvent formulée selon laquelle la sortie allemande du nucléaire serait une duperie, parce que l'électricité nucléaire allemande serait simplement remplacée par de l'électricité nucléaire importée de France. La réalité est plus complexe, les flux d'électricité transfrontaliers variant au cours d'une année et même d'une journée : il peut ainsi arriver que l'Allemagne exporte à midi de l'électricité solaire vers la France et importe durant la nuit de l'électricité nucléaire française. Le calcul sur l'année montre que l'Allemagne importe la plupart du temps de l'électricité française – pour un volume de 12,5 TWh en 2012. Dans le même temps, elle exporte de l'électricité vers la plupart de ses voisins, de sorte qu'en 2012, un excédent d'exportation net de 23 TWh était enregistré. Voir BDEW, *Stromaustausch mit dem Ausland 2012*, <https://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE_Stromaustausch_mit_dem_Ausland>. Voir

coordination entre l'Allemagne et ses voisins autour du tournant énergétique peut donc encore être améliorée. Un premier pas a d'ailleurs été fait dans cette direction, précisément avec la France.

Paris porte un regard mitigé sur le tournant énergétique allemand. Les allers-retours de Berlin sur la sortie du nucléaire (prolongation en septembre 2010, puis décision accélérée de sortie neuf mois plus tard) ont provoqué un certain agacement côté français²⁸. Mais la catastrophe de Fukushima a suscité un débat critique en France aussi²⁹ ; des voix de plus en plus nombreuses des mouvements écologistes et du parti EELV se sont élevées pour mettre en question le dogme nucléaire, prenant le tournant énergétique allemand pour modèle à suivre par la France³⁰.

Le président Hollande a initié un timide changement de la politique énergétique, moins axée sur le nucléaire et davantage sur les énergies renouvelables. Lors de sa campagne présidentielle, F. Hollande avait déclaré vouloir réduire la part du nucléaire de 50 %, pour diminuer la dépendance française à cette technologie. La question n'était plus abordée seulement sous l'angle de l'évaluation du risque nucléaire, mais de plus en plus sous celui des coûts induits par une utilisation permanente de l'énergie nucléaire – que ce soit par une mise en conformité des centrales existantes avec de meilleures normes de sécurité ou leur remplacement à forte intensité de capital³¹.

Cette inflexion de la politique énergétique française a permis un rapprochement entre les deux voisins et une coopération concrète sur le thème du tournant énergétique, non pas tant comme un projet antinucléaire que comme une volonté de favoriser les énergies renouvelables. Le dialogue existant a été renouvelé, incluant une série de rencontres au niveau ministériel qui ont culminé en une conférence franco-allemande sur l'énergie en juillet 2013. Le ministre conservateur de l'Environnement d'alors, Peter Altmaier, y a déclaré en présence de son homologue française Delphine Batho : « Malgré toutes les différences qui ont existé par le passé dans nos politiques énergétiques, nous sommes désormais unis par des objectifs communs³². » Selon P. Altmaier, ces buts communs comprennent entre autres la volonté de faire progresser la politique climatique

aussi R. Piria et al., « Greening the Heartlands of Coal in Europe. Insights from a Czech-German-Polish Dialogue on Energy Issues », Heinrich Böll Stiftung, 2014.

²⁸ « Reaktionen auf den Atomausstieg: Lob in Wien, Ärger in Paris », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31 mai 2011.

²⁹ « Fukushima hat Frankreich verändert, Russland nicht », *Zeit Online*, 2 octobre 2012.

³⁰ M. Jauréguy-Naudin, « Verbotene Liebe: Eine Französische Position Zur Zukunft Der Kernenergie », *DGAP Analyse*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, octobre 2012.

³¹ *Ibid.*

³² BMUB, « Altmaier will Energiezusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich vorantreiben », 2 juillet 2013.

européenne, la réforme du SCEQE, « mais aussi des objectifs de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique à l'horizon 2030³³ ». Des avancées ont également été faites au niveau institutionnel. Ainsi le Bureau de coordination bilatérale est-il devenu l'Office franco-allemand pour les énergies renouvelables (OFAEnR)³⁴.

Le dialogue et la coopération se poursuivent sous le nouveau gouvernement allemand. Les ministres français et allemand ont envoyé en décembre 2013 et janvier 2014 des lettres communes à la Commission européenne formulant leurs exigences au regard des objectifs climatiques et énergétiques pour 2030 (voir p. 26-27). Et en février 2014, le Conseil des ministres franco-allemand a défini des lignes directrices pour une coopération dans divers domaines, y compris la politique énergétique et climatique en Europe, laissant entendre leur soutien pour les propositions émises en janvier par la Commission³⁵. La coopération franco-allemande pourrait jouer un rôle notable dans les prochains mois lorsqu'il s'agira d'obtenir un consensus intra-européen. La chancelière Merkel et le président Hollande accordent d'ailleurs à cette coopération une grande importance pour les progrès européens en la matière – du point de vue français, elle pourrait même conduire à une « renaissance de l'Europe »³⁶.

³³ *Ibid.*

³⁴ BMUB, "Gemeinsame Erklärung zwischen dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz Und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland und der Ministerin Für Umwelt - Nachhaltige Entwicklung und Energie der Französischen Republik über die Zusammenarbeit im Bereichern Erneuerbarer Energien und die Schaffung eines deutsch-französischen Büros für erneuerbare Energien im Rahmen der Energiewende", 7 février, 2013.

³⁵ BMUB, "Ambitioniertes Klimaschutzziel für den Klima- und Energierahmen 2030 der EU", 10 janvier 2014, <www.bmub.bund.de/N50533/>.

³⁶ J. McGarrity, "Franco-German Summit Calls for Greater Co-Operation on Renewables", RTCC - Responding to Climate Change, 19 février 2014, <<http://www.rtcc.org/2014/02/18/franco-german-summit-to-unveil-solar-tie-up-report/>>.

Le rôle de l'Allemagne dans la politique climatique européenne

Rétrospective : un désaccord paralysant

Tandis que la grande coalition se prépare au cycle de négociations prévu à Paris en 2015, le précédent gouvernement avait commencé à travailler avec en tête l'expérience de la Conférence de Copenhague, qui s'était réunie quelques semaines seulement après les élections au Bundestag en 2009. Les chefs d'État et de gouvernement européens, Angela Merkel comprise, étaient repartis de Copenhague en ayant pris conscience que leur rôle déclaré de précurseurs ne leur donnait pas une influence correspondante sur la scène internationale. Les Européens avaient proposé à la communauté internationale une hausse de l'objectif de réduction des émissions de l'UE pour 2020, à la condition que d'autres prennent des engagements de même nature³⁷ – mais aucun État n'avait souscrit à cette offre.

L'échec de la conférence semblait avoir privé la politique climatique européenne de toute dynamique. Peu d'États se montraient prêts à sortir de la paralysie. Connie Hedegaard, ancienne ministre danoise de l'Environnement devenue la première commissaire européenne à l'Action pour le climat, a bien tenté de rendre attractive pour les États membres une hausse de l'objectif de réduction d'émission pour 2020. Dans une communication, la commissaire analysait les différentes options permettant de dépasser l'objectif actuel de 20 %³⁸, mais elle reçut peu de soutien direct.

L'ancien gouvernement allemand n'avait pas la tâche plus facile. Le ministre conservateur de l'Environnement, Norbert Röttgen, entré en fonction quelques semaines seulement avant la conférence de Copenhague dont le résultat l'avait déçu, soutenait – suivant le mot d'ordre « maintenant plus que jamais » – les tentatives de la

³⁷ Conseil européen, "Presidency Conclusions 8/9 March 2007", 2 mai 2007, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07224-re01.en07.pdf>>.

³⁸ Commission européenne, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Analysis of Options to move beyond 20% % Greenhouse Gas Emission Reductions and Assessing the Risk of Carbon Leakage. COM(2010) 265 Final", 26 mai 2010, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0265&from=FR>>.

commissaire à l'Action pour le climat de relever l'objectif de réduction à 30 %³⁹. Mais le ministre libéral de l'Économie, Rainer Brüderle, lui aussi récemment en poste, s'y opposait fermement. La position du gouvernement CDU/CSU-FDP à l'égard de la politique climatique européenne était donc d'emblée marquée par le désaccord⁴⁰. La chancelière Merkel décida de ne pas trancher ce conflit au sein de la coalition comme elle l'aurait pu en faisant peser son administration en faveur de la position conservatrice.

Par la suite, l'UE débattit d'une série de décisions et de mesures politiques importantes, telles que des modifications du SCEQE, une réorganisation de la politique d'efficacité énergétique ou la mise en place de standards plus contraignants pour les voitures. La position allemande vis-à-vis de ces mesures était loin d'être unie ni toujours soucieuse de la lutte contre le changement climatique. Les ministres de l'Environnement et de l'Économie finirent même par porter leur conflit sur la scène médiatique fin 2012⁴¹. Ce désaccord empêchait souvent l'Allemagne de s'exprimer lors des consultations européennes et fut source de blocage du processus de décision au Conseil⁴².

L'absence d'unité du gouvernement fédéral sur ces questions et sur d'autres souleva des critiques en provenance de Bruxelles⁴³. La chancelière en fut elle aussi tenue pour responsable. Selon le président de la commission environnement du Parlement européen, Matthias Groote (SPD), Merkel était « complice », car elle « n'[a] pas fait en sorte que le gouvernement fédéral parle d'une seule voix à Bruxelles⁴⁴ ». Le conflit interministériel autour de la directive sur l'efficacité énergétique suscita des critiques jusqu'au sein des partis au pouvoir, ainsi du député européen Herbert Reul (CDU) qui déclara : « Il n'est pas concevable que la plus grande économie de

³⁹ N. Röttgen, "Energiepolitische Ziele nach Kopenhagen. Rede vor dem Deutschen Bundestag", 21 janvier 2010.

⁴⁰ EurActiv, "EU-Klimaziel: Brüderle vs. Röttgen, 26 mai 2010, <<http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/eu-klimaziel-bruderle-vs-rottgen-003154>>.

⁴¹ *Spiegel Online*, "Altkmaier Verliert Geduld Mit Rösler", décembre 2012, <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/klimaschutz-altmaier-macht-bei-emissionshandel-druck-aufroesler-a-872256.html>>.

⁴² D. Keating, "MEPs Back Emissions 'backloading' Scheme", *European Voice*, 4 juillet 2013.

⁴³ Le directeur général du département Energie de la Commission européenne notait ainsi en juin 2013 : « Le tout dernier Etat à tomber d'accord est toujours l'Allemagne. Pourquoi ? Parce qu'il n'existe absolument aucun accord entre les ministères fédéraux de l'Économie et de l'Environnement », Europäisches Informations-Zentrum Niedersachsen, "Hoher EU-Beamter Kritisiert Berliner Passivität Auf EU-Parkett," 28 juin 2013.

⁴⁴ S. Ehlerding, "Kritik an Merkel Nach 'Backloading'-Aus," *Klimaretter.info*, 16 avril 2013.

l'UE ne soit pas capable de présenter une position dans les négociations sur cette question centrale⁴⁵. »

Rétrospective : le rôle de la chancelière

Le silence de la chancelière sur les tensions entre ses ministres avait plusieurs causes. En premier lieu, A. Merkel souhaitait se concentrer au niveau européen sur une priorité clairement définie : la crise de l'euro. Ce problème repoussait au second plan les autres dossiers. En outre, dans le contexte de la crise économique et financière, il n'existait pas de pression publique suffisante pour la pousser à un engagement plus marqué pour la lutte contre le changement climatique.

En second lieu, l'attention de la chancelière se portait sur les nouveaux développements des questions énergétiques – en particulier le tournant énergétique de 2011 qu'elle imposa par un tour de force politique. Cela conduisit l'Allemagne post-Fukushima à mener un débat spécifiquement allemand et à suivre une voie spéciale, non intégrée à la stratégie négociée au niveau européen. Les voisins européens ne pouvaient que prendre acte de ce fait.

Une seule fois, la chancelière intervint vigoureusement dans la politique climatique européenne, au sujet de la décision sur les normes d'efficacité énergétique pour les nouveaux véhicules. Ces normes se sont avérées être un instrument efficace pour limiter la hausse des émissions de CO₂ issues de la circulation routière⁴⁶. Mais elles ne sont guère appréciées en Allemagne, notamment parce que l'industrie automobile allemande réalise traditionnellement ses profits les plus importants avec la fabrication de voitures haut de gamme, lourdes et fortement motorisées, pour lesquelles ces normes sont particulièrement difficiles à respecter⁴⁷.

Ainsi, la chancelière tenta elle-même de freiner les négociations pour la poursuite des objectifs 2020. En juin 2013, elle exerça personnellement une forte pression sur la présidence irlandaise du Conseil de l'UE pour empêcher un vote sur le

⁴⁵ EurActiv, "EU-Kommission besorgt um Koalitionsstreit," *EurActiv*, 13 février 2012, <<http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/energieeffizienz-eu-kommission-besorgt-um-positionslose-bundesregierung-005966>>.

⁴⁶ Alors que les émissions moyennes des voitures de tourisme neuves en Europe entre 2000 et 2007, avant l'introduction des normes, n'ont baissé que de 1,2 % par an (de 172 à 159 g/km de CO₂), le rythme d'accroissement de l'efficacité énergétique depuis 2007 a triplé, à 3,8 %. Par suite, l'objectif de 130 g/km de CO₂ pour 2015 sera probablement dépassé.

⁴⁷ C. Hey, "The German Paradox: Climate Leader and Green Car Laggard," in *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy. Internal Legislation and Climate Diplomacy*, ed. Sebastian Oberthür Marc Pallemmaerts, Bruxelles, 2010, p. 211–30.

compromis établi entre le Conseil et le Parlement et pour réduire la portée des objectifs et reporter leur mise en œuvre⁴⁸. Fin 2013, le gouvernement bloqua encore des propositions de compromis qui avaient été largement acceptées⁴⁹. Un accord fut finalement trouvé en novembre – l'intervention du gouvernement allemand avait retardé l'introduction des nouvelles normes de « seulement » un an.

Dynamisme et unité après les élections

Si A. Merkel est restée chancelière après les élections de 2013, la désunion du gouvernement chrétien-démocrate/libéral de 2009-2013 fait apparaître le changement intervenu avec la prise de fonctions du nouveau gouvernement comme particulièrement significatif. On peut désormais s'attendre à une ligne plus unifiée des deux ministères décisifs – Environnement et Économie –, au moins par rapport à la situation précédente marquée par une forte division partisane. Le ministère de l'Économie est l'acteur central de cette nouvelle configuration.

Actuellement, le thème central au niveau européen est celui de l'orientation de la politique climatique et énergétique à l'horizon 2030. La discussion est entrée en janvier 2014 dans une nouvelle phase. La Commission européenne, qui avait déjà publié en mars 2013 un Livre vert sur une possible révision pour 2030, a présenté une communication avec des propositions concernant le nombre, la nature et le niveau des objectifs pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les énergies renouvelables – pas (encore) toutefois pour l'efficacité énergétique⁵⁰ –, ainsi qu'une proposition de réforme du SCEQE⁵¹.

Le nouveau gouvernement a déclaré, dans son contrat de coalition, vouloir « s'engager au sein de l'Union européenne pour définir des objectifs ambitieux pour 2030, sur la base des objectifs

⁴⁸ A. Neslen, "Germany went 'rogue' to freeze Green Cars Law, say Diplomats," Euractiv, 22 juillet 2013, <<http://www.euractiv.com/transport/germany-went-rogue-freeze-green-news-529481>>.

⁴⁹ Alors que les négociations en vue de former une coalition étaient déjà en cours à Berlin, P. Altmaier, encore ministre, représentant la chancelière au Conseil « Environnement » en octobre 2013, rendait impossible aux autres ministres de l'Environnement une prise de décision ; voir à cet égard Deutschlandradio – Aktuell-Archiv des früheren dradio.de-Auftritts, "Deutschland blockiert strengere Abgasgrenzwerte", 27 juin 2013., Kölner Stadt-Anzeiger, "CO₂-Grenze für Autos: EU will Kompromiss Ausloten", octobre 2013.

⁵⁰ Commission européenne, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Policy Framework for Climate and Energy in the Period from 2020 to 2030," 22 janvier 2014, <http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/docs/com_2014_15_en.pdf>.

⁵¹ Elle a en outre présenté un rapport sur l'état des coûts de l'énergie et s'est exprimée au sujet du gaz de schiste.

mondiaux de long terme pour 2050 ». Le contrat se rallie également à un « système d'échange de quotas d'émission efficace à l'échelle européenne », mais souligne que le *backloading* devra n'être qu'une « intervention unique dans le système⁵² ».

L'engagement renforcé et la nouvelle unité de Berlin se traduisirent immédiatement dans la communication officielle avec Bruxelles, et dans le fait qu'elle soit menée à nouveau conjointement avec des États membres partageant les mêmes idées. Ainsi, le ministre Gabriel cosigna avec d'autres partenaires européens, dès décembre 2013, une lettre adressée à la Commission européenne, soulignant l'importance d'un objectif pour 2030 en matière d'énergies renouvelables⁵³. En janvier 2014, les deux ministres de l'Économie et de l'Environnement rédigèrent ensemble une lettre à la commissaire à l'Action pour le climat Connie Hedegaard, dans laquelle, avec le soutien de leurs homologues britannique, français et italien, ils demandaient un objectif de réduction des émissions d'au moins 40 %⁵⁴. Ces deux demandes eurent un écho dans la dernière version, publiée récemment, de la proposition de la Commission européenne. Encore peu de temps avant la parution de ces lettres, les projets de communication qui circulaient au sein de la Commission européenne étaient moins explicitement formulés.

La loi sur les énergies renouvelables, pierre d'achoppement entre Berlin et Bruxelles

Durant les premiers mois d'exercice du nouveau gouvernement, les rapports avec l'UE furent cependant avant tout marqués par la confrontation avec la DG Concurrence sur l'avenir de la loi EEG. Les critiques de Bruxelles sur la question des aides d'État portaient principalement sur les exonérations accordées à des entreprises fortement consommatrices d'électricité. Sigmar Gabriel protesta vigoureusement contre l'intervention de la Commission⁵⁵. Le contrat de coalition lui-même s'exprime clairement sur le sujet : « La mise en œuvre d'objectifs ambitieux pour la lutte contre le changement climatique en Europe ne doit pas conduire à désavantager des industries à forte intensité énergétique et exposées à la concurrence internationale. » Face au conflit qui se dessinait avec Bruxelles, le

⁵² CDU, CSU, SPD, "Deutschlands Zukunft Gestalten. Koalitionsvertrag Zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode", 2013.

⁵³ R. Mitterlehner et al., "Call for a Renewable Energy Target in EU's 2030 Climate and Energy Framework", 23 décembre 2013, <<https://docs.google.com/file/d/0B3Tt3iwiid6uJMmxzcTRCbWlwdVk/edit>>.

⁵⁴ B. Hendricks et al., "Joint Letter on a 40% GHG Emissions Target", 6 janvier 2014, <<https://docs.google.com/file/d/0B3Tt3iwiid6uJNjBJZEFyZIVKcnc/edit?pli=1>>.

⁵⁵ EurActiv, "EEG: Gabriel Wehrt Sich Gegen Einmischung Brüssels", 8 janvier 2014, <<http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/eeg-gabriel-wehrt-sich-gegen-einmischung-bruessels-008407>>.

contrat s'engageait toutefois à « ouvrir sans tarder le dialogue avec la Commission européenne et les États membres sur la question de savoir comment [...] mettre en place des conditions d'octroi des aides conformes au droit européen⁵⁶ ». En avril 2014, un accord fut trouvé, permettant à Berlin de conserver dans une large mesure ses exonérations (voir aussi p. 15-17). Sigmar Gabriel a démontré à cette occasion – en partenariat avec la chancelière – sa capacité à s'imposer.

Perspectives : le rôle de la chancelière

La réalité et la nature d'un engagement renforcé de la chancelière sur la question des objectifs 2030 n'apparaissent pas encore clairement. Jusqu'à présent, elle ne s'est pas encore véritablement exprimée personnellement sur le sujet.

En mars 2014, toutefois, les chefs d'État et de gouvernement européens ont résolu de se mettre d'accord en octobre sur une nouvelle orientation pour 2030, ce qui ne représente pas un mince défi étant donné les positions variées et fermement défendues des États membres. L'engagement et l'habileté de la chancelière joueront un rôle déterminant pour le succès d'un tel accord.

Ces dernières années, la Pologne fut en grande partie responsable du blocage d'une décision européenne sur des objectifs climatiques ambitieux ; elle s'opposa à plusieurs reprises à des conclusions du Conseil « Environnement » proposant des objectifs plus élevés⁵⁷. Cette impasse due principalement à un seul pays⁵⁸ a été rendue possible entre autres par le fait que les dirigeants des grands États membres ne se prononcèrent pas nettement en faveur d'une clarification des débats. Seul le Royaume-Uni tenta de jouer un rôle moteur (y compris avec le soutien du Premier ministre David Cameron)⁵⁹, suivi par des petits États tels que le Danemark, la Suède et le Portugal. Mais sans l'appui d'États membres comme l'Allemagne, la commissaire à l'Action pour le climat ne fut pas en mesure d'imposer ses ambitions pour le paquet 2030.

⁵⁶ CDU, CSU, SPD, "Deutschlands Zukunft Gestalten. Koalitionsvertrag Zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode".

⁵⁷ R. Piria et al., « Greening the Heartlands of Coal in Europe. Insights from a Czech-German-Polish Dialogue on Energy Issues », Heinrich Böll Stiftung, 2014; Klimaretter.info, "Polen Blockiert Den EU-Klimafahrplan", 15 juin 2012.

⁵⁸ Il faut noter à cet égard que d'autres États n'ont guère montré plus d'ardeur à une hausse du niveau des objectifs et que certains ont pu s'abriter derrière le blocage officiel de la Pologne. Tous les autres États membres ont toutefois au moins temporairement approuvé les textes du Conseil.

⁵⁹ H. Fiona, "David Cameron Poised to Step into MEP Climate Target Row", *The Guardian*, 22 juin 2011.

Berlin présente aujourd'hui une position plus claire, car moins divisée au plan interne, qui pourra avoir un effet positif sur la politique climatique européenne. La façon dont la chancelière s'impliquera reste cependant incertaine. Son engagement pourrait en tout cas contribuer significativement à résoudre les grandes questions de la politique climatique et énergétique de l'Union. Un accord avec la Pologne est une condition essentielle pour que l'UE puisse voter dans les années à venir des objectifs communs pour 2030 et une réforme du SCEQE. À cet égard, la chancelière pourrait s'impliquer dans un dialogue direct avec le Premier ministre polonais Donald Tusk, avec lequel elle échange déjà sur l'Ukraine et la sécurité énergétique.

Si l'Allemagne – avec la France et le Royaume-Uni – devait se prononcer au plus haut niveau en faveur d'une ambition accrue pour 2030 et se montrer prête, dans le doute, à mettre des propositions sur la table, elle redonnerait une toute nouvelle dynamique au paquet énergie-climat 2030. Ce sont là toutefois des réflexions hypothétiques – et l'expérience la plus récente a montré que lorsque la chancelière fait face à des problèmes intérieurs et économiques, elle n'hésite pas à défendre les intérêts allemands, s'il le faut au détriment de la lutte contre le changement climatique.

Les positions allemandes à l'égard de la politique climatique internationale

L'ex-« chancelière du climat » Angela Merkel ne s'est guère signalée ces dernières années par son volontarisme sur le sujet. Mais l'importante conférence de 2015 sur le sol européen – plus précisément à Paris – exigera de la part des chefs d'État et de gouvernement un engagement en matière de politique climatique. En témoigne d'ores et déjà le niveau protocolaire de l'invitation lancée par le secrétaire général des Nations unies Ban Ki-moon à New York pour des discussions préparatoires.

Quelle est alors la position de la chancelière et du nouveau gouvernement ? Outre A. Merkel, la ministre de l'Environnement B. Hendricks – qui porte la responsabilité pour les négociations climatiques internationales – joue à cet égard un rôle décisif.

Certes, d'autres départements ont un rôle à jouer, et de nombreux aspects de l'engagement international sont importants pour la politique climatique. Même si le climat n'est pas toujours expressément considéré, il est concerné par la coopération au développement, par les relations économiques internationales – y compris le commerce des matières premières ou les infrastructures énergétiques – et par de nombreux traités internationaux, par exemple sur l'eau ou le commerce. Mais évoquer tous les secteurs, initiatives et aspects qui touchent à la politique climatique dépasse le cadre de cette contribution. En regard de la conférence des Nations unies prévue à Paris en 2015, l'attention sera portée sur le forum multilatéral le plus important en matière de politique climatique : les négociations sous l'égide de la CCNUCC⁶⁰.

Les conditions générales

L'Allemagne ne possède pas le poids politique des États-Unis ou de la Chine. En tant que puissance moyenne, Berlin est

⁶⁰ C. Bausch, M. Mehling, « Alternative Venues for Climate Cooperation », in: E. J. Hollo, K. Kulovesi, and M. Mehling (eds.), *Climate Change and the Law*, vol. 21, Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice, Dordrecht, 2013.

tendancielle intéressé par des règles internationales contraignantes sous la forme d'accords contractuels. Dans le même temps, il n'a que des possibilités limitées de contraindre les grandes puissances à s'engager dans de tels accords. Il est toutefois admis au niveau international que l'Allemagne est un poids lourd économique et politique au sein de l'UE – et qu'elle joue donc un rôle important dans la définition des positions européennes. Cette situation contribue à faire de l'Allemagne un acteur politique de poids sur la scène internationale. Berlin demande à être considéré comme un partenaire crédible et fiable, comme le souligne notamment le contrat de coalition du nouveau gouvernement⁶¹, qui met particulièrement en avant l'importance des Nations unies⁶².

La position allemande dans les négociations internationales sur les questions de politique climatique est à l'heure actuelle compliquée par les facteurs suivants :

- La lutte contre le changement climatique à l'échelle internationale n'est plus aussi haut placée sur l'agenda politique qu'elle l'était encore en 2007, en regard d'autres enjeux politiques – par exemple la crise en Ukraine, les politiques énergétiques nationales ou la crise financière européenne. Ce recul est d'ailleurs dû pour une grande part à l'échec de la Conférence de Copenhague, désillusion qui a réduit l'empressement des États à investir leur capital politique dans les négociations onusiennes.
- Les émissions allemandes par habitant sont supérieures à la moyenne mondiale et européenne et à celles de nombreux pays industrialisés et en voie de développement – quoiqu'inférieures à celles des États-Unis, de la Russie et du Japon⁶³. À noter que les Allemands émettaient encore en 2012 deux fois plus de CO₂ par habitant que les Français⁶⁴.
- En 2011, la tendance à la baisse des émissions constatée en Allemagne depuis plusieurs années s'est inversée. Même si elle devrait selon toute probabilité atteindre les objectifs de réductions définis au niveau

⁶¹ CDU, CSU, SPD, "Deutschlands Zukunft Gestalten. Koalitionsvertrag Zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode.", p. 168.

⁶² *Ibid.*, p. 171.

⁶³ O. Edenhofer et C. Flachsland, "Globale Energiewende. Dekarbonisierung Der Wirtschaft," in *Jahrbuch Ökologie 2014. Mut Zu Visionen: Brücken in Die Zukunft*, ed. Heike Leitschuh and Gerd Michelsen, Stuttgart, 2013, 125–40. p. 130.

⁶⁴ Jos G.J. Olivier et al., *Trends in Global CO₂ Emissions: 2013 Report*, The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2013, p. 50.

européen et international⁶⁵, cette stagnation met Berlin dans une position défensive en matière de politique climatique. En 2013, les émissions de gaz à effet de serre ont même augmenté de 1,2 % (en raison du gaz naturel issu de la houille et du lignite utilisés pour la production électrique ainsi que de réductions d'émission non réalisées dans le secteur du chauffage, des transports et de l'industrie⁶⁶).

- Enfin, la position de *leader* de l'UE en matière de lutte contre le changement climatique est mise en doute.

Dans le même temps, l'Allemagne peut se prévaloir des éléments suivants :

- Elle a fixé son objectif de réduction nationale pour 2020 à 40 % – un taux supérieur aux engagements européens et internationaux. Si cet objectif n'est pas contraignant juridiquement, il a été confirmé par plusieurs gouvernements, dont l'actuel.
- L'Allemagne a lancé avec le tournant énergétique un projet suivi avec grand intérêt par la communauté internationale pour assurer son approvisionnement énergétique sans effet néfaste sur le climat et sans recours au nucléaire.
- Berlin peut faire valoir l'augmentation constante depuis dix ans de la part des énergies renouvelables dans son mix énergétique. D'environ 6 % au tournant du siècle, cette part a atteint les 25 % en 2014⁶⁷. La loi sur les énergies renouvelables, qui a joué un rôle décisif dans cette progression, est considérée mondialement comme un projet phare pour le développement des énergies renouvelables⁶⁸.

⁶⁵ EEA, *Trends and Projections in Europe 2013: Tracking Progress towards Europe's Climate and Energy Targets until 2020*, EEA Report, Copenhagen, Denmark: European Environment Agency, 9 octobre 2013), <<http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-2013>>, p. 10 et suivantes., p. 49 et suivantes.

⁶⁶ P. Graichen et C. Redl, "Das deutsche Energiewende- Paradox: Ursachen und Herausforderungen. Eine Analyse des Stromsystems von 2010 bis 2030 in Bezug auf Erneuerbare Energien, Kohle, Gas, Kernkraft und CO₂-Emissionen", Berlin: Agora Energiewende, 2014, p. 1 et suivantes.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 5 et suivantes.

⁶⁸ Ainsi s'exprimait par exemple le secrétariat des Nations unies sur les changements climatiques ; „A prime example of national policy to stimulate an increase in renewable energy is Germany's introduction of an Electricity Feed-in Act in 1991. This led to a growth in electricity generation from renewables such as wind, solar and

- L'Allemagne a pu s'affirmer sur le plan international à travers diverses initiatives – elle a par exemple été à l'origine de la création de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (International Renewable Energy Agency, IRENA)⁶⁹.
- En 2015, la présidence du G7 revient à l'Allemagne.

Dans l'ensemble, si la position de départ du nouveau gouvernement dans les négociations climatiques internationales n'est pas sans faiblesses, elle présente un potentiel certain.

Les négociations sur le climat sous l'égide de l'ONU

L'appartenance européenne

Si, dans les négociations sur le climat menées sous l'égide des Nations unies, l'Allemagne intervient comme État membre de l'UE et se positionne donc selon la ligne définie par l'UE, elle dispose cependant d'une certaine marge de manœuvre pour mettre l'accent sur tel ou tel aspect et proposer une approche politique autonome.

Comme nous l'avons déjà remarqué, la position nationale n'est pas seule décisive pour les États de l'UE dans les négociations internationales sur le climat. La ligne de conduite européenne est prédominante ; les États membres parlent d'une seule voix dans les négociations – ou devraient le faire.

Les processus de décision internes à l'UE (par exemple les négociations autour du paquet énergie-climat 2030) sont donc importants aussi pour définir les positions internationales de l'Union. Ainsi, pour les négociations autour de la deuxième période d'engagement au titre du protocole de Kyoto, le niveau d'ambition pour 2020 établi par l'UE a servi de guide au positionnement international. Le débat politique actuel sur le paquet énergie-climat 2030 montre que cela vaut également pour les négociations sur le futur régime climatique des Nations unies.

biomass from 3.1% in 1991 to 16.9% in 2009 to around 25% today." Secrétariat des Nations unies sur les changements climatiques, "Press Release: First Round of UN Climate Change Negotiations in 2014 Set to Kick off in Bonn with Special Focus on Renewables and Energy Efficiency", Nations unies, 3 mai 2014, p. 4.

⁶⁹ L'Allemagne accueille en outre fréquemment des manifestations internationales – par exemple les réunions de négociation sous l'égide de la CCNUCC ou, en avril 2014, le Conseil mondial du climat (Intergovernmental Panel for Climate Change, IPCC) – et héberge à Bonn le secrétariat sur les changements climatiques de la CCNUCC.

Dans ce contexte, l'Allemagne a un important pouvoir de négociation au sein de l'UE, en raison non seulement de son poids politique et économique, mais aussi de l'influence personnelle de la délégation allemande auprès des Nations unies. Celle-ci est nettement plus importante que celles des plus petits États membres, et connaît une grande continuité des personnes la composant, certaines d'entre elles étant impliquées dans les négociations depuis plus de dix ans. Cette continuité permet une expertise et des réseaux qui peuvent jouer un rôle décisif lors de négociations internes ou externes à l'UE. Ainsi, des Allemands occupent plusieurs positions importantes au sein du processus de négociations internationales. Cette permanence à certains postes clés se retrouvera certainement sous la nouvelle ministre de l'Environnement – d'autant plus que cela devrait être dans son propre intérêt avant l'importante conférence sur le climat de 2015, en lui garantissant un accès privilégié à l'information et une opportunité d'imposer ses vues.

Malgré son insertion dans l'UE, Berlin est en mesure de mettre l'accent sur certains points lors des négociations internationales sur le climat, via plusieurs procédés :

- l'initiative de dialogues ou de processus⁷⁰ ;
- des promesses de financement, par exemple, au niveau des Nations unies, pour le Fonds pour l'adaptation, le Fonds vert pour le climat, ou via d'autres canaux⁷¹ ;
- une mise en avant de priorités au sein de la délégation allemande, à travers laquelle un positionnement sur certains thèmes spécifiques peut être défendu au sein de l'UE ou au service de l'UE, par exemple lors de dialogues bilatéraux avec d'autres États ou par l'octroi de projets de recherche.

Compte tenu de l'appartenance à l'UE et de la marge de manœuvre nationale se pose la question de savoir si le nouveau gouvernement fédéral :

⁷⁰ Comme cela a été le cas sous les précédents gouvernements, par exemple à travers le Dialogue de Petersberg sur le climat ou le Partenariat international sur l'atténuation et le MRV (International Partnership on Mitigation and MRV) ; voir BMUB, "Petersberger Klimadialog IV," 2013, <<http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/petersberger-klimadialog/>> et "International Partnership on Migration and MRV", n.d., <<http://www.mitigationpartnership.net/>>.

⁷¹ Par exemple la coopération bilatérale ou l'Initiative internationale pour le climat (Internationale Klimaschutzinitiative, IKI) lancée par l'Allemagne ; voir BMUB, "Internationale Klimaschutzinitiative," n.d., <<http://www.international-climate-initiative.com/de/>>.

- adoptera une autre approche que jusqu'à présent dans l'élaboration des positions européennes dans les négociations internationales sur le climat ;
- choisira de renouveler, poursuivre, clore ou modifier ses initiatives nationales.

S'il n'est pas possible d'examiner en détail chacun des éléments cités plus hauts, l'analyse des institutions, des individus et des orientations proposées jusqu'ici par le gouvernement permet de montrer que le mot d'ordre est globalement à la continuité.

Continuité

La grande coalition est encore depuis trop peu de temps aux affaires pour qu'il soit possible d'établir avec certitude sur quels thèmes on peut attendre une continuité et où le nouveau gouvernement pourrait infléchir son approche de la politique climatique internationale et rompre avec les orientations traditionnelles. Il existe cependant de nombreux signes indiquant que l'Allemagne devrait conserver sa ligne de conduite et ne pas rompre avec les initiatives existantes.

Les institutions

Au contraire des sujets énergétiques, les négociations internationales sur le climat incombent au ministère de l'Environnement. Le plus grand changement réside dans le fait qu'après quatre ans de direction chrétienne-démocrate, le ministère est de nouveau aux mains d'une ministre issue du SPD. Cela n'implique pas pour autant une rupture, les positions chrétiennes-démocrates et sociales-démocrates n'étant pas fondamentalement divergentes à l'égard des négociations internationales sur le climat. Le fait que la chancellerie soit conservatrice garantira en outre que les intérêts de la CDU sur les points importants seront défendus. Le ministère de l'Environnement pourrait même à l'avenir mieux tirer son épingle du jeu dans la coordination des responsabilités, dans la mesure où le ministère de l'Énergie est désormais dirigé par un social-démocrate.

Les individus

Le changement de personne à la tête du ministère de l'Environnement ne devrait pas entraîner aujourd'hui de rupture au niveau de la politique climatique internationale – même si la ministre B. Hendricks pourrait adopter un style plus discret que son prédécesseur S Gabriel.

- Par le passé, une grande continuité s'est manifestée lors de la passation de pouvoir au ministère de l'Environnement de S. Gabriel (SPD) à N. Röttgen puis P. Altmaier (CDU), même si des différences existaient, notamment de style et d'ambition personnelle. Il n'existe pour l'instant pas de signe que la transition de P. Altmaier à B. Hendricks (SPD) entraîne un changement fondamental. Tout comme

c'était le cas pour P. Altmaier, le parcours de la nouvelle ministre jusqu'à son entrée en fonction ne donne pas d'indications quant à son approche de la politique climatique internationale. Sa carrière politique est marquée par une préférence pour des thèmes nationaux ou régionaux. Sa nouvelle position lui ouvre cependant des opportunités nouvelles de positionnement. L'avenir dira si la ministre souhaite utiliser la scène internationale comme élément essentiel de son profil politique. Mais les positions de fond exposées plus loin ne témoignent pas d'une volonté de rupture.

- La personnalité de Sigmar Gabriel en tant qu'ancien ministre de l'Environnement et actuel ministre de l'Économie est également un élément qui plaide en faveur de la continuité. Pour l'homme politique le plus influent à l'heure actuelle au SPD, défendre les positions du gouvernement dans les négociations internationales revient à défendre sa politique en tant que ministre de l'Environnement. Cela ne signifie pas qu'il interviendra sur la scène internationale dans les négociations sur l'environnement – cela n'est plus de sa compétence. Mais il peut jouer un rôle dans les consultations entre ministres pour élaborer la posture de négociation, ainsi que dans la coordination avec les initiatives internationales du ministère de l'Économie concernées par le sujet (par exemple avec l'IRENA).
- La continuité personnelle à la chancellerie permet de penser qu'aucune surprise ne viendra du côté d'Angela Merkel.

Le positionnement sur le fond

La posture du gouvernement fédéral dans les négociations internationales sur le climat est contrainte dans nombre de domaines par des décisions préalablement prises au niveau européen et international. Des orientations déjà établies (contrat de coalition, prises de position de la ministre) permettent de prévoir dans quelle mesure le nouveau gouvernement se décidera en faveur de la poursuite ou de la réforme des approches suivies jusqu'ici.

Le contrat de coalition

En matière de climat et d'énergie, le thème dominant du contrat de coalition est le tournant énergétique. Le changement climatique n'en est pas moins abondamment abordé. Il doit agir comme un moteur de progrès ; l'importance d'atteindre les objectifs définis – y compris au niveau international – est explicitement soulignée. Lors des négociations sur le climat, l'Allemagne souhaite s'engager pour des

« objectifs de protection du climat ambitieux et des accords contraignants » et, d'une façon générale, pour « un accord mondial ambitieux pour la protection du climat⁷² ». Celle-ci, comme le développement des énergies renouvelables, doit être « favorisée à l'échelle mondiale à travers la coopération et des programmes avec d'autres États, notamment avec les pays émergents et en voie de développement⁷³ ». Ce dernier point indique que l'Allemagne compte poursuivre son engagement pour la protection du climat aussi en dehors des négociations onusiennes. Cela ne peut et ne doit cependant se faire – comme c'était le cas par le passé – que de façon complémentaire et non en concurrence du processus des Nations unies.

L'importance de la politique climatique européenne et internationale pour le niveau d'ambition national est soulignée : « En Allemagne, nous souhaitons fixer les prochaines étapes de réduction à la lumière des objectifs européens et du résultat de la COP21 jusqu'à l'objectif de 80 % à 95 % pour 2050 et entreprendre un large processus de dialogue sur diverses mesures (plan de lutte contre le changement climatique)⁷⁴. »

Globalement, la politique climatique internationale n'est cependant pas un des éléments principaux du contrat de coalition. Elle est moins détaillée et développée que la politique énergétique nationale, qui est clairement privilégiée. Cela s'explique par la pression politique intérieure et européenne qui s'exerce sur le gouvernement pour qu'il engage rapidement le tournant énergétique sur des rails sûrs à tous égards – conformité au droit européen, aspects économiques, techniques, sociaux et politiques. Cette priorité relègue au second plan les négociations climatiques internationales, avec toutes leurs incertitudes et leur dynamique limitée.

Le fait que le contrat de coalition ne formule pas d'initiatives concrètes ni de nouvelles orientations parle en faveur d'une poursuite des pratiques conduites jusqu'ici. Il faut cependant considérer que ce type de contrats est destiné à mettre l'accent sur des questions spécifiques, particulièrement sujettes à controverse ou politiquement brûlantes – ce que n'était pas, fin 2013, la politique climatique internationale. Les domaines ne relevant pas d'une attention politique de premier rang peuvent néanmoins faire l'objet de développements ultérieurs dans la pratique.

L'établissement du budget national donne des indications sur ce que Berlin a en tête en matière de financement international de la lutte contre le changement climatique. Les questions de financement international sont évoquées en ces termes dans le contrat de

⁷² CDU, CSU, SPD, "Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode", p. 50 et suivantes.

⁷³ *Ibid.*, p. 50.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 50.

coalition : « L'Allemagne sera un partenaire fiable pour ce qui concerne les accords internationaux existants. [...] Nous tiendrons les engagements pris à Copenhague⁷⁵. » Les accords de financement de Copenhague postulent que les pays industrialisés mettront à la disposition des pays en voie de développement en 2020 100 milliards de dollars issus de différentes sources. Des financements précoces (*fast-start*) à hauteur de 30 milliards de dollars ont été prévus pour la période 2010-2012. Pour ces derniers, l'Allemagne a fourni sa part convenue de 1,26 milliard d'euros⁷⁶. Mais il n'y a pas d'indication claire, ni sur le plan national ni sur le plan international, sur l'augmentation des moyens entre 2013 et 2020. Les déclarations d'intention de la coalition à ce sujet peuvent toutefois être interprétées comme une volonté d'accroître les contributions allemandes. En ce qui concerne les négociations en cours sur le budget, des critiques se sont certes fait entendre sur des intentions de réduire le financement climatique⁷⁷. Mais une dynamique semble se dégager au sein du gouvernement qui rend probable l'inscription d'une hausse dans le budget du financement international de la lutte contre le changement climatique. L'Allemagne pourrait ainsi inciter d'autres États à se montrer également ambitieux sur la question du financement international – ce qui représenterait une contribution importante à la COP21. Une initiative allemande en ce sens serait imaginable dans le contexte de la Conférence et de la présidence allemande du G7 à venir en 2015, ces deux événements étant source à la fois de pression et de visibilité politiques. À l'heure où cette contribution a été écrite, le budget n'avait pas encore été voté.

Les premiers mois d'exercice de la nouvelle ministre de l'Environnement

Les premières actions et prises de position de la ministre Hendricks permettent de se faire une idée de ce que sera son mandat. Les négociations climatiques internationales relèvent de sa responsabilité. Si tout n'est pas encore défini ou en tout cas officiellement formulé dans les détails, des tendances politiques se dessinent déjà.

Dans un message vidéo de présentation, la ministre a formulé plusieurs priorités pour l'environnement, la lutte contre le changement climatique étant nommée en troisième lieu après la recherche de sites de stockage et le transport de déchets nucléaires, suivies de la protection contre les crues. Ces thèmes seront des axes essentiels pour les deux ans à venir, selon une présentation que la ministre a

⁷⁵ *Ibid.*, p. 181 et suivantes.

⁷⁶ Selon le ministère, les accords ont même été légèrement dépassés. Voir sur ce point la critique d'un groupe d'organisations non gouvernementales, J. Kowalzig, "Fast-Start-Zusage Abgelaufen – Wie Steht Deutschland Da?", Deutsche Klimafinanzierung, 2013.

⁷⁷ J. Kowalzig, "Bundeshaushalt 2014: Jetzt Kommt Der Rotstift Bei Den Klima-Hilfen"; Deutsche Klimafinanzierung, 2014.

faite en guise de promotion personnelle⁷⁸. La priorité mise sur la lutte contre le changement climatique est, au regard de l'intérêt élevé porté par l'opinion publique à ce sujet – malgré les revers et en comparaison avec les autres questions de politique environnementale –, porteuse au plan politique. Dans le même temps, les interviews et prises de positions disponibles sur le site du BMUB font apparaître clairement que les négociations climatiques *internationales* sont pour l'instant passées au second plan par rapport aux questions nationales.

Mais si, en matière de lutte contre le changement climatique également, les thèmes nationaux priment (encore) sur les thèmes internationaux, le secrétaire d'État Jochen Flasbarth a déjà effectué, peu de temps après son entrée en fonction, des voyages aux États-Unis, en Inde, en Chine et en Russie afin d'établir un dialogue politique au sujet de la lutte internationale contre le changement climatique. Il s'est exprimé en ces termes : « Notre objectif est d'embarquer avec nous les plus importants émetteurs mondiaux d'émissions de gaz à effet de serre. [...] Nous souhaitons avoir davantage recours à la coopération au niveau bilatéral, afin de dépasser les blocages en matière de lutte internationale contre le changement climatique. » Il a notamment rencontré à New York des représentants de l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS) et de l'ONU. Comme le rapporte le communiqué de presse du BMUB : « Au premier plan des discussions figure l'échange sur la politique climatique internationale au regard de la conclusion prévue d'un nouvel accord international pour la protection du climat en 2015 lors de la Conférence des parties à Paris en 2015⁷⁹. »

Par ailleurs, la ministre de l'Environnement a participé à une rencontre à Abu Dhabi en mai 2014 organisée à l'initiative de Ban Ki-moon en prévision de la conférence sur le climat en septembre. Dans le cadre de cette rencontre, elle a plaidé en faveur d'un engagement sur ce thème au plus haut niveau politique⁸⁰. La ministre s'est également clairement positionnée à l'occasion du 20e anniversaire de l'entrée en vigueur de la CCNUCC pour un régime international

⁷⁸ BMUB, "Das Kabinett stellt sich vor: Die Umweltministerin", 2014, <[http://www.bmub.bund.de/service/fotos-und-filme/videogalerie/detailansicht/video/das-kabinett-stellt-sich-vor-die-umweltministerin/?tx_cpsbmuvideo_pi1\[backPid\]=102#jump](http://www.bmub.bund.de/service/fotos-und-filme/videogalerie/detailansicht/video/das-kabinett-stellt-sich-vor-die-umweltministerin/?tx_cpsbmuvideo_pi1[backPid]=102#jump)>, voir aussi <<http://www.sueddeutsche.de/wissen/umweltministerin-barbara-hendricks-unbegrenztes-wachstum-ist-nicht-moeglich-1.1943486>>.

⁷⁹ BMUB, "Umweltstaatssekretär Jochen Flasbarth wirbt für Klimaschutz in den USA, Indien, China und Russland", communiqué de presse n° 019/14, 2014.

⁸⁰ « La Conférence de Paris en 2015 doit donner lieu à un accord mondial. C'est pourquoi il est important que Ban Ki-moon implique à temps les chefs d'Etat et de gouvernement. Nous ferons tout pour le soutenir dans les efforts pour accroître la dynamique des négociations sur le climat. La lutte contre le changement climatique figure tout en haut de l'agenda des chefs d'Etat et de gouvernement. » Cf. BMUB, "Hendricks und Ban Ki-moon werben in Abu Dhabi für mehr Engagement im Klimaschutz", communiqué de presse n° 077/14.

comme réponse au changement climatique. Au sujet des négociations, elle s'est exprimée en ces termes : « Nous avons encore à accomplir l'objectif de négocier un nouvel accord, de mettre tous les États sur la voie d'une action qui maintiendra la hausse de la température en dessous des 2 °C. Paris est le départ d'une course mondiale pour réaliser une transformation fondamentale⁸¹. » Elle prône ainsi des positions déjà connues, sans pour l'instant faire apparaître une approche personnelle.

La position allemande dans d'autres forums internationaux

Comme exposé plus haut, il existe une multitude d'initiatives et d'enceintes de négociation au niveau international qui concernent le climat. C'est le cas des forums et institutions, financés ou (co)fondés par l'Allemagne ou auxquels elle participe,

- qui sont directement liés aux négociations sur le climat, comme le Dialogue de Petersberg ;
- qui se concentrent sur des thèmes spécifiques, comme l'IRENA ou le « Energiewendecub » (Club du tournant énergétique) allemand fondé par l'ancien ministre conservateur de l'Environnement Peter Altmaier.

À cet égard, les compétences sont désormais partagées entre les ministères de l'Environnement (pour les forums relevant de la politique climatique) et de l'Économie (pour les enceintes qui traitent de politique énergétique). Mais dans l'ensemble, l'hypothèse d'une grande continuité est là aussi probable de la part des deux ministères, pour les raisons évoquées plus haut. Si le transfert de compétences en matière d'initiatives de politique énergétique entraîne un changement partiel des personnes en charge de ces sujets, il ne devrait guère affecter les engagements allemands pris dans les forums multilatéraux établis précédemment comme l'IRENA. Il pourrait en être autrement des initiatives plus récemment lancées par l'Allemagne, comme l'encore jeune « Energiewendecub », qui a même été critiqué pour la concurrence qu'il pourrait faire à l'IRENA. S'il existe un accord sur le fait de le conserver, il n'apparaît pas encore clairement quels développements le ministre Gabriel (en coopération avec les ministères de l'Environnement et de la Coopération) souhaite lui donner. La société civile a émis des propositions et des demandes pour faire évoluer le club en enceinte

⁸¹ Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC), "UNFCCC – 20 Years of Effort and Achievement. Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy", n.d., <<http://unfccc.int/timeline/>>.

de dialogue non contraignant⁸², mais il reste à voir l'attention que S. Gabriel consacrera à une institution fondée par les conservateurs et qui n'a pas brillé jusqu'ici par son dynamisme. Avec le tournant énergétique allemand, et en tant que chef de parti, il devra affronter des défis bien différents et bien plus décisifs pour sa carrière.

En revanche, l'engagement allemand dans une enceinte multilatérale couvrant un large éventail de thèmes pourrait se révéler particulièrement intéressant – le G7, dont l'Allemagne assurera la présidence en 2015.

En 2007, la chancelière Merkel avait pu utiliser cette position pour obtenir un rapprochement en particulier avec les États-Unis au sujet des négociations internationales sur le climat. Le G7 a toutefois perdu en pertinence depuis – en raison d'une part du renforcement du G20, mais aussi, récemment, des conflits internes avec la Russie, membre du G8, à la suite de la crise ukrainienne. L'avenir dira si le G7 sortira affaibli ou renforcé de cette crise. Par ailleurs, la lutte internationale contre le changement climatique n'est plus aussi « en vogue » politiquement qu'en 2007. Malgré cela, le sommet du G7 peut être l'occasion pour l'Allemagne de présenter une approche politique forte.

L'agenda 2015 n'est pas encore clairement défini et ne le sera que dans le courant de l'année. Les questions climatiques et énergétiques sont toutefois récurrentes lors de ces sommets et, selon toute probabilité, la Conférence des parties de 2015 qui doit se tenir sur le sol européen incitera le G7 à mettre le climat à l'agenda de sa réunion.

Les relations franco-allemandes et la politique climatique internationale

Au regard des priorités politiques citées plus haut, du poids politique de l'Allemagne au sein de l'UE et de la présidence française de la COP21, une coopération franco-allemande renforcée pourrait être dans l'intérêt des deux pays.

Des organisations non gouvernementales du secteur environnemental requièrent ainsi de la chancelière allemande et du président Hollande qu'ils s'appuient sur les relations franco-allemandes pour mettre en œuvre et développer une politique

⁸² D. Messner, H. J. Schellnhuber et J. Morgan, "Globale Wende Durch Energiewende-Club", *Die Aktuelle Kolumne*, 28 avril 2014 ; voir aussi C. Beuermann et L. Hermwille, "Voraussetzungen Einer Globalen Energietransformation", ed. Bärbel Kofler and Nina Netzer, Friedrich-Ebert-Stiftung, mai 2014, p. 61.

climatique ambitieuse en Europe ainsi qu'au niveau international⁸³. Ces acteurs appellent de leurs vœux un « tandem climatique franco-allemand⁸⁴ ». La politique européenne – c'est-à-dire le paquet énergie-climat 2030 – est perçue à cet égard comme la pierre angulaire de négociations fructueuses au niveau international.

Beaucoup s'interrogent sur le fait que le nouveau mandat d'A. Merkel puisse donner lieu à un approfondissement des relations franco-allemandes, même si le climat et la COP21 figurent dans les priorités de l'agenda bilatéral⁸⁵. Ce sont également les sujets principaux des décisions du Conseil des ministres franco-allemand. Il est ainsi concrètement établi que la Caisse des dépôts et des Consignations et la Kreditanstalt für Wiederaufbau contribuent « conjointement à la réflexion sur les instruments visant à favoriser les investissements privés bas-carbone, en vue de la Conférence de Paris sur le climat en 2015 ». Plus généralement, il est admis que les objectifs européens pour 2030 doivent être ambitieux, afin d'envoyer « le bon signal à d'autres acteurs importants dans le monde » et de contribuer ainsi à la « conclusion de l'accord de Paris en 2015⁸⁶ ».

Afin de déployer une dynamique à l'échelle mondiale, une vision politique commune devrait ici être encore plus clairement articulée. Dans le même temps, il est certain que la France doit assumer la présidence de la CCNUCC pour tous les États et, en conséquence, ne pas mettre en avant des intérêts nationaux ni même européens. C'est pourquoi justement un dialogue plus étroit avec Berlin serait dans l'intérêt de Paris, même si la France ne représente ensuite ses propres positions qu'avec modération ou retenue.

En outre, France et Allemagne devraient agir en tant que membres de l'UE et non séparément. Les deux États sont des poids lourds sur le plan politique ; une approche commune peut susciter une dynamique politique puissante.

⁸³ WWF Deutschland, "Deutsch-Französischer Gipfel am 19. Februar 2014 offener Brief Französischer und Deutscher Umwelt- und Entwicklungsverbände an Frau Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und Staatspräsident Francois Hollande", 2014.

⁸⁴ Germanwatch, "Deutsch-Französischer Gipfel: Klimatandem Überzeugt Noch Nicht", 2014.

⁸⁵ S. Lehnartz et L. Klimm, "Die Leerstelle Im Deutsch-Französischen Verhältnis", *Die Welt*, 19 février 2014.

⁸⁶ Relevé de décisions du Conseil des ministres franco-allemands du 19 février 2014, p. 4, p. 8, < <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/decisions-du-conseil-des-ministres-franco-allemand-frde/>>.

Conclusion

La politique énergétique et climatique du nouveau gouvernement fédéral se caractérise jusqu'ici principalement par la continuité : les éléments connus à l'heure actuelle laissent penser qu'il n'y aura ni abandon du tournant énergétique, ni accroissement notable des efforts en matière de politique climatique, que ce soit au plan national ou international. La nouvelle configuration ministérielle suggère toutefois que certains blocages institutionnels pourraient être réduits, si ce n'est éliminés, sous le nouveau gouvernement, et que l'Allemagne pourrait ainsi agir plus facilement dans le domaine de la politique énergétique nationale et aussi, au niveau européen, sur les questions de climat et d'énergie.

La nouvelle grande coalition maintient les objectifs du tournant énergétique et du concept énergétique de 2010 établis par les précédents gouvernements. Si les objectifs de développement pour les énergies renouvelables ont été remplacés par un couloir de développement, qui fixe désormais des plafonds en plus de seuils, ce couloir s'inscrit dans le même niveau d'ambition que les objectifs précédents. Quant à la sortie du nucléaire, elle ne devrait pas non plus être de nouveau remise en question.

Le changement le plus important auquel le nouveau gouvernement s'est attaqué est de nature structurelle : il s'agit de la réorganisation des compétences dont relève le tournant énergétique, désormais sous la conduite d'un seul ministère – celui de l'Économie et de l'Énergie. Les ministères de l'Économie et de l'Environnement sont en outre pour la première fois dirigés par des membres du même parti.

Du point de vue de la lutte contre le changement climatique, cette évolution est ambivalente. D'un côté, elle augmente les chances d'une politique énergétique unifiée et d'une résolution du conflit paralysant entre les ministères de l'Économie et de l'Environnement. Avec le secrétaire d'État Rainer Baake, c'est en outre à un expert reconnu qu'est confiée la responsabilité du tournant énergétique. D'un autre côté, Sigmar Gabriel, aussi capable de s'imposer soit-il, doit garder un œil sur l'aile pro-charbon de son parti, en particulier l'influente section sociale-démocrate de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (NRW-SPD), qui ne s'est pas illustrée par le passé par des positions ambitieuses en matière de politique climatique. Sigmar Gabriel lui-même a déclaré à plusieurs reprises considérer comme une part essentielle de sa mission de protéger les industries allemandes fortement consommatrices en énergie d'un changement

trop rapide et trop important. Ses propositions de réforme de la loi sur les énergies renouvelables et en particulier des dérogations qu'elle permet expriment une telle vision.

C'est peut-être au niveau européen que la nouvelle configuration est le plus directement sensible. L'Allemagne pourrait avoir retrouvé sa capacité d'influence à travers la lisibilité que lui donne au moins pour le moment son approche unifiée et l'utiliser pour favoriser un accord sur les objectifs 2030. Berlin a finalement besoin d'un haut niveau d'ambition européen pour ses propres intérêts : ses objectifs nationaux seront en effet plus difficiles et plus coûteux à atteindre s'ils ne s'inscrivent pas dans une démarche d'ensemble européenne. En outre, un compromis interne à l'UE qui serait interprété comme faible (ou même comme un échec total) donnerait lieu à un débat sur les ambitions nationales du pays, sans compter que cela affaiblirait la position allemande (et européenne) sur la scène internationale. Angela Merkel devrait donc être incitée à faire intervenir activement la chancellerie, en cas de besoin, dans les négociations européennes et dans le dialogue avec des partenaires importants comme la Pologne.

En ce qui concerne les négociations climatiques internationales, l'ordre du jour devrait être à la continuité. En faveur de cette hypothèse, on peut citer l'appartenance à l'ensemble européen et l'orientation générale de la politique extérieure du nouveau gouvernement, qui cherche à faire apparaître l'Allemagne comme restant un partenaire fiable sur la scène internationale. La nouvelle ministre de l'Environnement, peu connue sur le plan international comme en matière de politique environnementale, n'a donné aucun signe non plus que de nouvelles inflexions inattendues seraient données. La continuité des équipes de négociation et à la chancellerie garantit également que « rien ne change » de ce côté-là. Si la ministre Hendricks semble pour l'instant mettre l'accent sur la politique nationale, cela pourrait changer à l'approche de la COP21. Par ailleurs, le vote du budget montre l'importance accordée par l'Allemagne au financement de la lutte contre le changement climatique – sujet en faveur duquel les différentes institutions compétentes et en particulier le ministère de l'Environnement se sont fortement impliqués.

En vertu de son approche relativement ambitieuse de la politique climatique au sein de l'UE, l'Allemagne devrait se montrer plutôt engagée dans les consultations européennes pour les négociations sous l'égide de l'ONU, par exemple sur le moment, le niveau d'ambition et le caractère contraignant des accords européens sur les objectifs de réductions d'émission, ou plus généralement sur le fait que l'Europe doit jouer un rôle moteur sur ces questions.

Pour ce qui concerne les relations franco-allemandes, ni S. Gabriel ni B. Hendricks ne semblent voués à donner de nouvelles impulsions. À la différence du prédécesseur de la seconde, P. Altmaier, homme politique européen reconnu et parlant couramment le français, les deux ministres actuels ne sont pas

particulièrement visibles sur les questions politiques européennes. L'appartenance partisane plaide toutefois en faveur d'une coopération accrue : S. Gabriel comme B. Hendricks sont d'éminents membres du SPD et appartiennent ainsi à la même famille politique que le gouvernement socialiste français. On peut en outre imaginer que S. Gabriel s'implique davantage en politique européenne moins en tant que ministre de l'Environnement que dans sa fonction de vice-chancelier, peut-être dans le but de défier la posture forte et jusqu'ici incontestée d'Angela Merkel dans ce domaine. Cela ne sera cependant le cas que si les enjeux de politique intérieure auxquels il devra faire face en tant que ministre et chef de parti lui en laissent la possibilité.

Pour finir, il faut noter que la durée d'exercice de la nouvelle grande coalition ne permet pas jusqu'ici de déterminer complètement ses tendances profondes. Se pose par exemple la question de savoir comment la chancellerie se comportera si les ministères sous direction sociale-démocrate de l'Économie et de l'Environnement conduisent effectivement une politique énergétique et climatique coordonnée. La chancellerie et Angela Merkel elle-même abandonneront-elles le terrain au SPD ? Il sera également intéressant d'observer comment le gouvernement fédéral a l'intention de s'engager sur l'objectif de réductions d'émission de 40 %. Pour pouvoir l'atteindre, la coalition devrait d'une part soutenir une réforme ambitieuse du SCEQE et d'autre part monter en puissance en matière de politique climatique et énergétique nationale. À cet égard, il s'agira notamment d'accroître les efforts non seulement dans le secteur de la production d'électricité mais également dans celui de l'efficacité énergétique et de la mise en place d'énergies renouvelables dans le bâtiment et les transports.

Au niveau européen et international également, le rôle de la chancelière sera décisif, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières allemandes. La dynamique associée à la présidence allemande du G7 en 2015 est à cet égard particulièrement intéressante. En 2007 déjà, Angela Merkel alors chancelière avait mis à profit la présidence allemande du G8 pour faire avancer la lutte contre le changement climatique. On peut d'ores et déjà tabler sur le fait que les questions de politique climatique seront à l'honneur des discussions du G7 alors que se tient la même année la COP21.

Cette dernière pourrait faire l'objet d'un engagement d'Angela Merkel, renforcée au plan institutionnel par la présidence du G7. Barbara Hendricks semble en tout cas l'appeler de ses vœux. La probabilité que la chancelière utilise son capital politique est significativement accrue par le fait que le positionnement politique du gouvernement semble fermement établi sur les sujets majeurs et que les partenaires de la coalition ne défendent plus des vues différentes sur les questions climatiques et énergétiques. La COP21 sera donc une opportunité majeure pour Angela Merkel d'apparaître de nouveau, dans son troisième mandat, comme la « chancelière du climat ».

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Elise Julien, *Asymétrie des mémoires. Regard franco-allemand sur la Première guerre mondiale*, « Vision franco-allemande », n° 24, juillet 2014.

Claudia Major et Christian Mölling, *La politique de défense allemande en 2014 et au-delà : un changement est-il possible ?*, « Note du Cerfa », n° 113, juin 2014.

René Lasserre, *La formation professionnelle en Allemagne. Dynamiques socio-économiques et capacités d'adaptation d'un système*, « Note du Cerfa », n° 112, mai 2014.

Christoph Partsch, *Les relations germano-algériennes. Une relance par la coopération énergétique ?*, « Note du Cerfa », n° 111, avril 2014.

Marwan Abou-Taam, *Le salafisme en Allemagne : Un défi pour la démocratie*, « Note du Cerfa », n° 110, mars 2014.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au Cerfa et responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ». Lea Metke est coordinatrice de projets au sein du Cerfa.