

Réforme 2021 de la loi sur les énergies renouvelables (EEG)

Résumé : Pilier de la transition énergétique allemande, la loi EEG, adoptée en 2000 avec pour objectif d'encadrer la production d'énergie renouvelable (EnR), fêtait en 2020 ses 20 ans, avec une nouvelle réforme à la clef. Elle a constitué, au cours de cette période, un instrument central de l'augmentation de la part des EnR dans le mix électrique, dont elles ont représenté, en 2020, 50,5 % de la production et 46 % de la consommation. La 7ème réforme, portée par le ministre de l'économie et l'énergie P. Altmaier (CDU) et adoptée fin décembre, est entrée en vigueur au 01.01.2021. Elle vise une intégration accrue des EnR au marché, une poursuite de la diminution du soutien public et donc des coûts pour le contribuable. Largement critiquée au cours du processus législatif, sa version finale contient cependant quelques avancées, arrachées au prix de négociations houleuses entre CDU et SPD, sur les points les plus urgents qui étaient à régler. Mais elle ne permet toujours pas, en l'état, l'atteinte des objectifs climatiques et la résolution des questions de fond liées à la transition énergétique (évolution du financement, nouveaux modèles d'affaire, etc.), remis à une prochaine réforme. La Grande coalition a par ailleurs reporté au premier trimestre 2021 le rehaussement des trajectoires de développement EnR pour 2030, qui permettront de s'aligner sur le nouvel objectif climatique européen.

1. Contexte de l'adoption de la réforme

Adoptée le 23 septembre 2020 en Conseil des ministres et les 17 & 18 décembre au Bundestag et Bundesrat, la réforme de la loi EEG **est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021** (la dernière remontait à 2017). **Elle a fait l'objet d'intenses discussions au sein même de la grande coalition, avant que celle-ci ne parvienne à un compromis présentant quelques avancées, mais tout de même largement critiquée.** Cette réforme vise à adapter le cadre du soutien aux EnR à l'évolution des objectifs climatiques et de la situation des renouvelables en Allemagne, **dont le rapide développement représente un coût important pour les finances publiques et le contribuable**, mais aussi à transposer la directive européenne RED II. 20 ans après sa mise en place, nombre d'observateurs s'accordent à dire que **la loi EEG a contribué au développement rapide des EnR en Allemagne. Leur part dans la production nette d'électricité en Allemagne est passée de 8,6 % en 2002 à 50,5% en 2020**, dans un pays qui compte plus de 1,5 million d'installations pour un total de 125 GW de puissance installée. La demande croissante a entraîné une baisse rapide du coût des installations renouvelables, tandis que les tarifs fixes offraient des rendements lucratifs.

Les opposants à la loi EEG soulignent cependant l'augmentation considérable des coûts pour les consommateurs (plus de 23 Mds € en 2018 ; multiplication par 35 du prélèvement depuis 2000), aggravée par la baisse des prix de gros de l'électricité, l'augmentation des coûts du réseau et les exemptions faites aux industriels dans le paiement de cette contribution. Pour y faire face, le plan de relance allemand prévoit un **plafonnement de la contribution EEG (de 6,5 ct/kWh depuis 2021 et même 6 ct à partir de 2022)**, financé à hauteur de 10,8 Mds € grâce à des subventions du budget fédéral et aux **revenus du marché carbone national pour les secteurs non-ETS, mis en place au 01.01.2021.**

2. Contenu principal de la réforme

L'objectif général inscrit dans la réforme est celui d'une **énergie « produite et consommée entièrement neutre en carbone d'ici 2050 »** (ce qui inclut donc aussi l'énergie importée). Pour cela, la réforme inscrit dans la loi l'objectif de **65% d'EnR d'ici 2030** et prévoit d'atteindre cet objectif via une hausse de la capacité installée **de biomasse à 8,4 GW, de PV à 100 GW, d'éolien terrestre à 71 GW et d'éolien marin à 20 GW¹**. **Une décision sur le rehaussement de ces objectifs**, largement réclamée par les fédérations et associations environnementales au vu de l'adoption, entre temps, de l'objectif européen de – 55%, a été, elle, **repoussée à 2021**.

Parmi les points discutés jusqu'au bout, on compte la question de la **poursuite d'exploitation pour les installations d'EnR arrivées en fin de soutien public (20 ans), qui est finalement acté**. La plupart recevront jusqu'en 2027 un tarif de rachat fixe. **La mention de service de « l'intérêt général » concernant les EnR a finalement été écartée**, alors que celle-ci aurait permis d'accélérer le développement de projets renouvelables sur le territoire.

Concernant l'énergie photovoltaïque, les exploitants de grandes installations en toiture d'une puissance comprise **entre 300 et 750 kilowatts pourront à l'avenir choisir de participer à un appel d'offres** ou de bénéficier d'un tarif fixe de rachat pour 50 % de l'électricité produite. **L'autoconsommation solaire se voit également facilitée**, grâce à une exonération du paiement de la redevance EEG jusqu'à 30 MWh (contre 10 MWh auparavant), conformément aux recommandations européennes. Le périmètre de l'autoconsommation collective se trouve, quant à lui, étendu au « quartier ». **L'obligation d'installation de compteurs intelligents a finalement été retirée** pour les petites installations. Les appels d'offres innovation devront désormais intégrer le PV flottant, l'agrivoltaïsme et le PV en ombrières de parking.

Enfin, parmi les autres nouveautés figurent **l'exemption de contribution EEG pour l'hydrogène vert**, la possibilité d'une **rémunération pour les communes concernées** (dans un rayon de 2,5km) **par l'installation d'éoliennes** de 0,2 ct/kWh, mais aussi pour les **centrales PV au sol**, afin d'en **améliorer l'acceptabilité** et la **suppression de la rémunération EEG en cas de prix à la bourse négatifs pendant 4 heures**, au lieu de 6 auparavant.

¹ Puissance installée fin 2020 : éolien onshore 54,6 GW / offshore 7,7 GW / PV 53,6 GW / biomasse 8,2 GW

ANNEXE 1 – Réactions

Les députés de la grande coalition se sont largement félicités de cette nouvelle réforme. Timon Gremmels, député du SPD en charge de l'énergie, a parlé de la « percée » que représentait la réforme 2021 de l'EEG. Selon lui, « **le résultat des négociations est un signal fort pour la protection du climat et l'emploi.** », et « **la loi EEG 2021 est placée sous le signe d'une transition énergétique décentralisée et proche des citoyens** ».

Carsten Linnemann (CDU), vice-président du groupe parlementaire CDU/CSU, a déclaré : « Pour moi, il est important que nous renforçons le rôle des municipalités locales, qui doivent à l'avenir recevoir une plus grande part des recettes de la taxe professionnelle (proposition d'un passage de 70 % actuellement à 90 %) provenant des parcs éoliens ». Matthias Miersch, vice-président du groupe parlementaire SPD, a déclaré : « **Nous avons fait des progrès décisifs sur des points clés tels que l'autoconsommation collective, les centrales en fin de soutien et la possibilité de participation financière des communes** ».

Dans l'ensemble toutefois, les défenseurs du climat et des consommateurs ainsi que le secteur des énergies renouvelables sont déçus par cette réforme.

Les Verts, qui comme tous les partis d'opposition n'ont pas voté en faveur de la réforme, critiquent le fait qu' « au lieu de libérer le développement des EnR, la grande coalition a décidé d'objectifs bien trop bas et sous-estime la demande future en électricité. Le report de la décision sur d'éventuels objectifs d'expansion plus élevés jusqu'en 2021 retarde la protection du climat et crée de l'incertitude. » Pour O. Krischer, chef adjoint du groupe parlementaire des Verts, les avancées accordées au SPD se sont surtout faites au prix de **concessions envers les grands groupes industriels** (Evonik, Henkel, BASF et Bayer notamment), qui n'auront désormais plus à payer des milliards de surtaxes EEG, au grand dam du contribuable.

La fédération allemande de l'industrie solaire (BSW) considère que les amendements apportés au projet de réforme initial ne sont rien d'autre qu'**un ensemble de « formules de compromis complètement inadéquates et immatures en termes de politique climatique ».** Aussi bien les Verts que le BSW saluent cependant les quelques avancées en faveur **l'énergie citoyenne** (autoconsommation notamment), obtenues « grâce à la mobilisation collective. »

La Fédération allemande des énergies renouvelables (BEE) parle, elle, de « **petites améliorations, mais pas d'un grand succès** ». Pour sa directrice Simone Peter, il est « totalement incompréhensible que l'augmentation des objectifs de développement ait été reportée à l'année prochaine. »

D'autres, comme la Fédération de l'énergie citoyenne (BBEn), font le constat pur et simple que **le « paquet Energie propre » européen, qui devra être transposé au plus tard le 30 juin 2021 dans le droit allemand, ne se retrouve pas dans la réforme actuelle.**

Pour la fédération de l'industrie allemande (BDI), « il reste à voir **si un nouveau gouvernement fédéral réussira à réaliser la percée majeure attendue** face à une complexité croissante. »

Pour Greenpeace, avec cette proposition, l'Allemagne ne pourra « **même pas atteindre le faible objectif de 65 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'électricité d'ici 2030** » [qu'elle s'est elle-même fixée].

Malgré un vote au Bundesrat, des représentants de Länder, enfin, ne se sont pas montrés beaucoup plus enthousiastes. Le ministre de l'environnement et de l'énergie de Basse-Saxe, Olaf Lies, a en effet parlé d'un « trompe l'œil pour la protection du climat ». Bien que Peter Altmaier ait avancé sur certains points, il aurait souhaité « plus de courage ».

ANNEXE 2 - Historique de la loi EEG

Votée en 2000, la loi EEG a remplacé la loi sur l'alimentation électrique, en vigueur depuis 1991 et vise à (i) **permettre un développement durable de l'approvisionnement énergétique en accord avec la protection de l'environnement ; (ii) réduire les coûts de l'approvisionnement énergétique et le recours aux énergies fossiles et (iii) encourager le développement des technologies de production d'électricité à partir de sources renouvelables**. L'article 1er de la loi EEG définit ainsi la **trajectoire de développement des EnR dans la production électrique : 40-45% en 2025, 65 % en 2030 et 80% d'ici 2050**.

Afin d'encourager le développement des EnR dans le secteur électrique, la loi EEG a instauré **un mécanisme de tarif d'achat à prix fixe (FIT)**. **Ce dispositif garantissait un tarif de rachat préférentiel fixe aux exploitants des installations d'EnR pour une période de 20 ans**, tarif versé à l'exploitant par le gestionnaire du réseau de transport. Ce dernier vendait ensuite les volumes sur les marchés de l'électricité et se faisait rembourser la différence entre tarifs d'achat versé et recettes perçues via un « prélèvement EEG » sur les factures d'électricité des consommateurs finaux. Selon le prix de gros de l'électricité et la quantité d'électricité renouvelable produite, le prélèvement EEG varie chaque année (il s'élevait à 6,756 cts en 2020, soit environ 20% du prix du kWh payé par un ménage), le montant de ces tarifs variant en fonction de la nature de l'installation, de sa taille ainsi que du site de production.

Offrant une grande sécurité financière aux exploitants en leur garantissant un prix de vente supérieur au prix du marché, ce dispositif a permis des investissements considérables dans les différentes filières EnR ainsi que la baisse de leurs coûts, tout en prévoyant des exemptions pour certaines entités industrielles à forte intensité électrique, de manière à préserver leur compétitivité.

La première réforme (2012) a introduit la possibilité pour les exploitants de rester sous le régime des tarifs d'achat fixes ou de recourir à un nouveau dispositif de **vente directe avec complément de rémunération**, un changement de tendance confirmé par la seconde réforme de 2014, qui pose l'obligation du recours à la vente directe avec complément de rémunération pour les installations d'une puissance minimale de 500kW, un seuil passé à 100kW en 2016. La dernière réforme en date, en 2017, avait enfin introduit le **recours à la procédure d'appels d'offres pour déterminer le montant du soutien financier**.