



CLIMAT/ POLITIQUE



**Livre vert :
Un cadre à l'horizon 2030
pour les politiques climat-énergie**

Publié par la Commission européenne
COM(2013) 169 final du 27 mars 2013

La Commission européenne a présenté, le 27 mars 2013, un Livre vert esquissant un cadre à l'horizon 2030 pour les politiques climat-énergie, constituant ainsi le point de départ d'une consultation publique qui se tient jusqu'au 2 juillet 2013. L'objet de cette consultation est de permettre aux Etats membres, à d'autres institutions européennes, et aux parties prenantes de soumettre leurs avis, par exemple, sur le type, la nature et le niveau d'ambition d'éventuels objectifs chiffrés à l'horizon 2030 pour les politiques climat-énergie. Ces avis alimenteront les travaux de la Commission européenne dans l'élaboration des propositions concrètes qu'elle doit présenter d'ici fin 2013.

Contexte : objectifs 2020 (cadre politique actuel) et 2050

Objectifs 2020 : le cadre politique actuellement en place en matière de climat-énergie a été défini en 2007 et couvre la période jusqu'à 2020. Trois principaux objectifs ont été proposés par la Commission le 10 janvier 2007¹, dits les 3 fois 20 (*voir objectifs soulignés ci-dessous*), puis confirmés par le Conseil européen des 8-9 mars 2007² dans le cadre d'une approche intégrée climat-énergie :

Volet climat

- engagement ferme et unilatéral de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins **20%** d'ici 2020 (base 1990), en attendant la conclusion d'un accord mondial global pour l'après-2012,
- dans le cadre d'un tel accord : réduction de 30% d'ici 2020 (base 1990), à titre de contribution, à condition que d'autres pays développés (Japon, Etats-Unis,...) s'engagent à atteindre des réductions d'émission comparables et que les pays en développement plus avancés sur le plan économique (Chine, Inde, Brésil,...) apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives.

Volet énergie

Sur la base de la communication de la Commission du 10 janvier 2007³, le Conseil européen a fixé, dans le cadre d'un plan d'actions prioritaires pour la période 2007-2009, une série d'objectifs pour contribuer à la réalisation de l'objectif de -20% de GES :

- **énergies renouvelables** : une proportion *contraignante* de **20%** d'énergies renouvelables (EnR) dans la consommation finale brute d'énergie d'ici 2020,
- **biocarburants** : une proportion minimale *contraignante* de 10% de biocarburants dans la consommation totale d'essence et de gazole destinés au transport au sein de l'UE d'ici 2020,
- **efficacité énergétique** : objectif *non contraignant* visant à économiser **20%** de la consommation d'énergie primaire de l'UE par rapport au scénario tendanciel pour 2020.

Le paquet législatif climat-énergies renouvelables de l'UE formellement adopté le 23 avril 2009⁴ par le Conseil et le Parlement européen constituait l'ensemble de mesures concrètes visant à atteindre les trois objectifs fixés pour 2020.

Objectifs 2050 : le Conseil européen des 29-30 octobre 2009 a soutenu un objectif de réduction de GES à long terme pour l'UE, s'appuyant sur les préconisations du 4^e rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié en 2007⁵ : **réduction des émissions de GES de 80 à 95% d'ici 2050 (base 1990)**. Cet objectif a été réaffirmé depuis par le Conseil Environnement du 14 octobre 2010, puis par le Conseil européen extraordinaire consacré à l'énergie du 4 février 2011⁶.

Le 8 mars 2011, la Commission européenne a présenté, sous forme de communication au Parlement européen et au Conseil, une **feuille de route visant à faciliter la transition de l'UE vers une économie compétitive et sobre en carbone à l'horizon 2050**⁷. Cette feuille de route montre la trajectoire à suivre pour atteindre l'objectif de réduction de GES de l'UE fixé pour 2050.

¹ Voir ED n° 162 p.I.257.

² Voir ED n° 162 p.I.395.

³ COM(2007) 1. Voir ED n° 162 p.I.277.

⁴ Voir SD'Air n° 172 p.57.

⁵ Voir ED n° 163 p.III.7.

⁶ Voir CDL 145 p.1 (encadré).

⁷ Voir CDL n° 145 pp.1-3.

Introduction

Même si l'UE a réalisé d'importants progrès vers la réalisation des objectifs fixés pour 2020 dans le domaine des politiques climat-énergie, la Commission estime qu'il faut désormais réfléchir à la définition d'un cadre politique pour 2030. Un accord opportun sur celui-ci est important à trois titres :

- pour fournir une prévisibilité politique et réduire les risques législatifs afin de faciliter les investissements à moyen terme ;
- une clarification des objectifs pour 2030 facilitera les progrès vers la mise en place d'une économie compétitive et un système énergétique stable en stimulant la demande en matière des technologies sobres en carbone ;
- les négociations internationales menées dans le cadre de la Convention Climat devraient aboutir à l'adoption, en 2015, d'un accord définissant le régime de lutte contre le changement climatique pour la période post-2020. L'UE devrait donc se mettre d'accord sur un ensemble de questions, y compris son propre niveau d'ambition en matière de réduction des émissions de GES en amont de l'échéance de 2015 afin de jouer un rôle moteur auprès des autres Parties à la Convention Climat.

Ce cadre pour 2030 doit être suffisamment ambitieux pour permettre à l'UE de s'engager sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs climat à plus long terme (ceux fixés pour 2050). Ce cadre doit également refléter plusieurs évolutions importantes qui sont intervenues depuis la mise au point du cadre initial pour 2020 en 2008-2009 :

- les conséquences de la crise économique qui se poursuit ;
- les problèmes de budget des Etats membres et des entreprises européennes qui rencontrent des difficultés pour mobiliser des fonds en vue de réaliser des investissements à long terme ;
- les différents niveaux d'engagement et d'ambition des partenaires internationaux de l'UE en ce qui concerne la réduction des émissions de GES.

La Commission souligne que le cadre pour 2030 doit :

- tirer des enseignements du cadre actuel : ce qui a fonctionné et porté ses fruits, ce qui n'a pas marché et ce qui peut être amélioré,
- tenir compte du contexte international et inciter à une plus forte action climat au niveau international,
- tenir compte de vision à plus long terme que la Commission a définie dans la feuille de route pour la transition vers une économie sobre en carbone en 2050 (publiée le 8 mars 2011)⁸ et dans le Livre blanc pour la politique des transports à l'horizon 2050 (publié le 28 mars 2011)⁹.

Tout d'abord, le Livre vert présente une **vue d'ensemble du cadre politique actuellement en place et des résultats obtenus.**

⁸ Voir CDL n° 145 pp.1-3.

⁹ Voir SD'Air n° 179 p.127.

Dans un deuxième temps, le Livre vert examine les **questions clés** pour la nouvelle consultation.

Le cadre 2030 pour les politiques climat-énergie s'appuiera sur les progrès déjà réalisés dans ce domaine. La Commission juge indispensables l'expérience acquise par les parties prenantes et leurs avis, preuves solides à l'appui, sur **quatre questions clés : objectifs, autres instruments politiques, compétitivité, les différentes capacités des Etats membres à agir.**

1) Objectifs

Les questions de base pour un nouveau cadre des politiques climat-énergie à l'horizon 2030 sont le type, le caractère et le niveau d'ambition des objectifs et comment ceux-ci interagissent. Les objectifs devraient-ils être fixés au niveau de l'UE, national ou sectoriel? Devraient-ils être juridiquement contraignants? Les opinions sur le besoin et le type d'objectifs divergent.

Le cadre politique actuel montre que la fixation d'objectifs engendre un élan politique, une vision à long terme pour les investissements, et un référentiel pour mesurer les progrès réalisés. Certaines parties prenantes affirment cependant que les objectifs actuellement en vigueur et les politiques adoptées pour les atteindre ne sont pas forcément cohérents et qu'ils ne présentent pas un bon rapport coût-efficacité.

Il faut donc évaluer :

- quels objectifs sont en mesure d'orienter, le plus simplement possible et avec le meilleur rapport coût-efficacité, les politiques climat-énergie jusqu'à l'horizon 2030,
- si l'approche actuellement suivie peut être harmonisée, notamment en ce qui concerne le besoin de fixer des sous-objectifs, tels que ceux définis pour le secteur des transports,
- s'il faut ou non fixer un seul et unique objectif pour 2030 : réduction des émissions de GES ou si, au contraire, il vaudrait mieux fixer un "mix" de plusieurs objectifs (réduction de GES, énergies renouvelables, réduction de la consommation d'énergie).

Le cadre actuel avec les trois objectifs généraux pour 2020 (3 x 20) a été conçu pour que chacun des trois objectifs soutienne les deux autres. Un cadre pour 2030 avec plusieurs objectifs devrait explicitement reconnaître ces interactions.

La Commission souligne qu'un large consensus s'est dégagé sur le besoin de fixer des objectifs intermédiaires pour la réduction des émissions de GES afin d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES de l'UE à long terme (-85 à -90% d'ici 2050, base 1990). [A noter toutefois que la Pologne s'oppose fermement à l'idée de fixer des objectifs de réduction intermédiaires (horizon 2030 ou 2040) et de ce fait a bloqué deux fois l'adoption de la feuille de route sur la transition vers une économie sobre en carbone en 2050 au sein du Conseil Environnement (le 21 juin 2011 et le 9 mars 2012)¹⁰.]

La question clé consiste à décider du niveau le plus approprié pour un tel objectif intermédiaire. La feuille de route 2050 (2011) suggère qu'un objectif intermédiaire de -40% d'ici 2030 (base 1990) aurait un bon rapport coût-efficacité¹¹. Une réduction inférieure à 40% ferait augmenter les coûts de la décarbonisation de l'économie à plus long terme.

¹⁰ Voir SD'Air n° 182 p.160.

¹¹ Voir CDL n° 145 p.1.

Le cadre politique de l'UE en matière d'efficacité énergétique vient d'être actualisé par l'adoption de la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique¹² et la Commission réalisera en 2014 un réexamen de cet instrument, de sa mise en œuvre et des résultats obtenus par rapport à l'objectif (non contraignant) fixé pour 2020. Il faut notamment s'assurer de la cohérence d'un éventuel objectif de réduction de la consommation d'énergie avec les autres éventuels objectifs fixés. Il faudrait également réfléchir à la question de savoir si le meilleur moyen d'encourager les progrès en matière d'efficacité énergétique serait par la fixation d'objectifs pour les Etats membres ou par la fixation d'objectifs spécifiques à des secteurs donnés.

Il faudrait en outre réfléchir à la question de savoir si un objectif de réduction de la consommation d'énergie doit continuer à être mesuré par les niveaux de consommation d'énergie en valeur absolue ou si un objectif relatif concernant l'intensité énergétique serait plus adapté (par exemple, la consommation d'énergie par rapport au produit intérieur brut [PIB] ou à la valeur ajoutée brute). Bien qu'un objectif absolu puisse mieux garantir l'objectif global d'économies d'énergie, un objectif relatif prendrait peut-être mieux en compte la dynamique de l'économie de l'UE et de la réalité du développement économique.

2) Cohérence des instruments politiques

La Commission insiste sur l'importance d'adopter un "mix" d'instruments pour répondre aux différents objectifs politiques et pour faire face aux obstacles du marché. Le cadre 2030 devrait donc trouver un équilibre entre les mesures concrètes de mise en œuvre au niveau de l'UE et la marge de manœuvre des Etats membres pour atteindre les objectifs, tout en leur accordant une certaine flexibilité pour le faire. Il faudrait réévaluer en plus grand détail l'équilibre actuel en ce qui concerne l'approche entre les instruments adoptés au niveau de l'UE et les objectifs et instruments adoptés au niveau national, y compris l'impact de l'octroi d'aides publiques dans le domaine des combustibles fossiles.

Il faudrait évaluer l'accès futur aux crédits internationaux (mécanisme pour un développement propre, MDP et mise en œuvre conjointe, MOC) au-delà de 2020.

3) Compétitivité de l'économie de l'UE

A plusieurs reprises, des critiques ont été formulées à l'encontre de l'UE puisque son engagement de réduction n'est pas intégralement reproduit ailleurs, ce qui a un impact sur la compétitivité des entreprises européennes. Même si plusieurs pays mettent en œuvre ou élaborent une législation pour encadrer leur propre système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de GES (Suisse, Australie, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud, Chine et de nombreux Etats fédéraux des Etats-Unis), la proposition de l'UE de passer à un objectif de réduction de 30% des émissions de GES à condition que d'autres grands pays fixent des objectifs comparables n'a pas mobilisé d'engagements ou d'actions ayant un niveau d'ambition comparable. Il est donc indispensable pour l'UE de mener des discussions avec des Etats tiers pour avancer dans ce domaine. Il est tout aussi vital que les négociations au sein de la plate-forme de Durban aboutissent à la conclusion d'un accord en 2015 sur le régime post-2020. La Commission estime que cela est d'autant plus important que l'UE ne représente aujourd'hui que 11% des émissions mondiales de GES, part qui décroît de sorte qu'une action internationale efficace et robuste est nécessaire pour lutter contre le changement climatique.

Dans la conception d'un cadre pour 2030, il faut réfléchir à la question de savoir si les recettes provenant du SEQE de l'UE pourraient être utilisées pour aider les secteurs à introduire des innovations technologiques.

¹² Voir CDL n° 159 p.4.

4) Reconnaissance des différentes capacités des Etats membres à agir

Le cadre politique actuel en matière de climat-énergie reflète les différentes capacités des Etats membres à agir, en partageant l'effort à fournir pour atteindre les objectifs climat-énergie de l'UE. Il en résulte un "fardeau" plus léger pour les Etats membres à plus faible revenu. Il faut analyser si des outils de répartition similaires devraient être conservés pour le cadre politique 2030 ou s'il faut suivre d'autres approches. Quoi qu'il en soit, tout cadre pour 2030 devra prendre en compte la question de savoir si une flexibilité suffisante existe entre les Etats membres pour permettre la réalisation des objectifs différenciés avec un bon rapport coût-efficacité.

Réunion de la Commission, Bruxelles, le 20 février 2013

Lors d'une réunion de l'ensemble du Collège des Commissaires, le 20 février 2013, parmi les sujets à l'ordre du jour figurait un débat d'orientation sur le futur cadre politique énergie-climat à l'horizon 2030. Ce nouveau cadre devra permettre d'étendre jusqu'à cet horizon le cadre politique énergie-climat actuel qui prend fin en 2020. L'objet de ce débat était d'examiner le projet de Livre vert en amont de sa publication (le 27 mars 2013).

José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, a souligné que ce débat politique est justifié dans la mesure où il serait utile pour les décideurs (agents économiques et investisseurs) de disposer d'un certain degré de prévisibilité et d'une stabilité législative leur permettant de prendre des décisions impliquant d'importants investissements à moyen et à long terme, lesquelles auraient un impact majeur sur les choix énergétiques de l'UE sur plusieurs décennies. Par ailleurs, l'UE se doit de continuer de jouer un rôle actif, ambitieux mais également réaliste dans le cadre des négociations internationales sur le climat, et notamment en amont de l'accord multilatéral à conclure en 2015 définissant, pour la période post-2020, le régime de lutte contre le changement climatique.

Sur proposition du Président de la Commission, le débat de fond s'est centré sur trois volets :

- le rôle des objectifs chiffrés pour orienter le cadre politique énergie-climat de la manière la plus simple et la plus efficace, ainsi que les liens entre ces objectifs,
- les possibilités, sur la base de ce cadre politique, pour renforcer la compétitivité de l'économie de l'UE,
- un réexamen de l'efficacité de l'ensemble des instruments politiques en place, tant au niveau national qu'europpéen.

Les grandes lignes découlant de ce débat devaient servir de base à la Commission pour finaliser le Livre vert en amont de sa publication. Ce Livre vert constituera le point de départ des consultations, notamment avec les Etats membres et, plus largement, avec les parties prenantes et le public, en amont de l'élaboration par la Commission d'une proposition de stratégie pour 2030 sur le sujet, dont la publication est attendue d'ici fin 2013. La Commission réalisera en parallèle une étude d'impact approfondie.

Une fois ces initiatives mises en œuvre, la Commission souligne qu'elle sera plus à même de décider s'il faut présenter des propositions législatives ou simplement un Livre blanc qui exposerait les résultats de ce travail. Quoi qu'il en soit, il est important à ce stade que la Commission fixe un cap politique plutôt que d'arrêter des décisions concrètes.

La Commissaire européenne à l'action climat, Connie Hedegaard, a affiché sa préférence pour la fixation d'objectifs chiffrés contraignants afin de poursuivre "l'europpéanisation" de l'action de l'UE en matière d'énergie-climat engagée depuis l'adoption du paquet climat-énergie en 2009. M. Günther Öttinger, Commissaire européen à l'Industrie, a affirmé qu'il est nécessaire et justifié de fixer un objectif contraignant de réduction des émissions de GES. Il a également déclaré soutenir la fixation d'objectifs contraignants en matière d'efficacité énergétique, tout en étant d'avis qu'il était encore trop tôt pour aborder cette question puisque les Etats membres commencent à peine à mettre en œuvre les objectifs (non contraignants) fixés pour 2020. Enfin, sur le sujet des énergies renouvelables (EnR), M. Öttinger a recommandé à la Commission de suivre une approche pragmatique vis-à-vis de la part des EnR dans la consommation d'énergie des Etats membres à l'horizon 2030 et d'adopter des lignes directrices politiques susceptibles de servir de base pour dégager un consensus au sein des Vingt-sept (une approche ascendante donc).

Lors du débat, les membres de la Commission ont exprimé leur soutien pour la publication du Livre vert, tout en soulignant le besoin d'une approche équilibrée alliant à la fois ambition, pragmatisme et vision à long terme. Cela permettrait d'envoyer un signal clair aux marchés et de mettre en place un cadre législatif stable qui favoriserait l'innovation et l'investissement. Ils ont proposé d'intégrer dans l'élaboration du cadre politique pour 2030 une analyse des possibilités pour améliorer le fonctionnement du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) des GES de l'UE. Tout en affirmant la nécessité de rectifier les insuffisances du SEQE actuel, le Président de la Commission a insisté sur le fait que le SEQE ne constitue pas le seul pilier de la politique en cours d'élaboration pour 2030.

En conclusion, le Président de la Commission a pris note du soutien à part entière du Collège des Commissaires vis-à-vis du besoin de définir un cadre politique énergie-climat conjoint, d'utiliser 2030 comme horizon temporel, de la pertinence des objectifs chiffrés pour la réduction des émissions de GES et pour accroître le recours aux EnR, et éventuellement d'un objectif chiffré pour améliorer l'efficacité énergétique. Il a précisé qu'à ce stade, aucune décision n'a été prise quant au caractère contraignant ou facultatif de ces objectifs chiffrés.

Enfin, le Président Barroso a souligné qu'à la suite de la consultation lancée avec la publication du Livre vert et sur la base des résultats de l'étude d'impact qui sera remise, le Collège des Commissaires décidera de la démarche à suivre et de l'action à adopter.

Questions

Le Livre vert présente enfin une série de questions pour orienter les parties prenantes dans leurs réponses à la consultation. Ces questions s'articulent autour des quatre grands thèmes abordés dans le Livre vert.

Pour en savoir plus

- les pages de la DG Energie consacrées au Livre vert : ec.europa.eu/energy/green_paper_2030_en.htm
- le texte intégral du Livre vert (en français) : ec.europa.eu/energy/consultations/doc/com_2013_0169_green_paper_2030_fr.pdf
- le compte rendu de la réunion de la Commission du 20 février 2013 (pp.16-20) : ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2013/EN/10061-2013-2035-EN-F-0.Pdf

Les Fiches de Synthèse du CITEPA

Pollution de l'air et effet de serre

Retrouvez tous les dossiers sur

www.citepa.org/fiches-de-synthese

Espace réservé aux adhérents