



CLIMAT/ POLITIQUE



**Cadre politique pour la période 2021-2030  
en matière de climat-énergie :  
des objectifs "3 fois 20" aux objectifs "40-27-27"**

**Accord du Conseil européen  
Réunion des 23-24 octobre 2014, Bruxelles**

Rédaction : Mark Tuddenham avec Coralie Jeannot

Lors du Conseil européen des 23-24 octobre 2014, les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Vingt-huit ont arrêté leur position sur les objectifs et grandes lignes du paquet climat-énergie 2021-2030.

#### Contexte

Proposé par la Commission européenne le 22 janvier 2014<sup>1</sup>, ce paquet est composé d'un ensemble de propositions fixant le nouveau cadre politique climat-énergie de l'UE [dont des objectifs chiffrés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique] pour la période 2021-2030. Dès sa réunion des 20-21 mars 2014, le Conseil européen a examiné ce paquet sans toutefois pouvoir parvenir à un consensus. Après d'intenses débats, les dirigeants de l'UE-28 ont alors décidé de reporter jusqu'à leur réunion d'octobre 2014 leur position finale sur les objectifs 2030. Ils ont réitéré cette décision lors de leur réunion des 26-27 juin 2014<sup>2</sup>.

#### Les objectifs chiffrés approuvés

Dans la nuit du 23 au 24 octobre 2014, après de longues heures de négociations ardues, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont fini par s'accorder sur les objectifs suivants à atteindre d'ici 2030 :

- **émissions de gaz à effet de serre (GES) : réduction d'au moins 40%** (base 1990) [40% dans la proposition initiale], à atteindre collectivement avec le meilleur rapport coût-efficacité possible. Cet objectif contraignant global se décline en :
  - ⇒ -43% pour les secteurs visés par le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) de GES de l'UE (base 2005), et
  - ⇒ -30% pour les secteurs hors SEQUE [agriculture, transports, résidentiel-tertiaire, traitement des déchets,...] (base 2005) ;
- **énergies renouvelables : part d'au moins 27% dans la consommation [finale brute] d'énergie de l'UE**, objectif contraignant global non assorti d'objectifs individuels pour chaque Etat membre [à la différence du paquet climat-énergie 2020] ;
- **efficacité énergétique : au moins 27% de réduction de la consommation d'énergie primaire** (par rapport au scénario tendanciel pour 2030). Cet objectif est simplement *indicatif*, comme ce fut le cas dans le paquet climat-énergie 2020 [la Commission avait proposé un objectif de 30% dans sa communication du 23 juillet 2014]<sup>3</sup>.

#### GES : objectif de réduction d'au moins 40%

L'objectif 2030 pour la réduction des émissions de GES finalement approuvé par le Conseil européen est légèrement plus ambitieux et plus souple que celui proposé par la Commission dans la mesure où il est désormais "au moins" 40% et non plus simplement 40%. Cet ajout "au moins" signifie que l'objectif n'est pas plafonné à 40% mais constitue un objectif minimum à atteindre. En d'autres termes, les Etats membres peuvent aller plus loin s'ils le souhaitent.

Par ailleurs, l'objectif n'a pas besoin de faire l'objet d'une modification en cas, par exemple, de fixation d'objectifs comparables par d'autres grands pays émetteurs (Etats-Unis, Chine, etc.) dans le cadre du futur accord multilatéral sur le climat qui doit être conclu dans le processus onusien à la 21<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP-21) à la Convention Climat (CCNUCC) [Paris, fin 2015].

L'UE soumettra à la CCNUCC ces objectifs en tant que "contribution prévue déterminée au niveau national" (INDC) au futur accord climat avant le 31 mars 2015 conformément à la décision 1/CP.19 adoptée à la COP-19 à Varsovie le 23 novembre 2013<sup>4</sup>.

Le Conseil européen indique qu'il reviendra sur le dossier "climat-énergie 2030" après la COP-21 de Paris et qu'il restera attentif à tous les éléments du cadre et continuera, si besoin est, de donner des orientations stratégiques, notamment concernant le consensus sur le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) de GES, les secteurs "hors SEQUE" et l'efficacité énergétique.

<sup>1</sup> Voir CDLn° 176 p.1.

<sup>2</sup> Voir CDL n° 181 p.4.

<sup>3</sup> Voir CDL n° 182 p.4 et FdS UE\_ENERGIE\_EE\_Cadre-2030\_Communication\_2014\_520\_230714.

<sup>4</sup> Voir FdS INT\_CLIMAT\_CCNUCC\_Varsovie\_231113 (p.10).

[En d'autres termes, cette "clause de révision" pourrait permettre au Conseil européen de revenir sur les acquis de l'accord et de procéder à une révision des objectifs à la hausse ou à la baisse à la lumière des résultats obtenus à la COP-21. Le Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, a néanmoins assuré que le contenu de l'accord du 24 octobre 2014 ne serait pas revu à la baisse<sup>5</sup>].

Tous les Etats membres contribueront à l'effort global de réduction des émissions de GES de 40%. La répartition de cet effort prendra en compte les questions d'équité et de solidarité [par rapport à la situation des Etats membres de l'Europe centrale et orientale].

## Système d'échange de quotas d'émission (SEQE)

**Objectif de réduction : -43% d'ici 2030 (base 2005).**

Le SEQE constituera le principal instrument de l'UE pour atteindre l'objectif de réduction de 40% :

- le SEQE efficace et réformé sera doté d'un instrument visant à stabiliser le marché conformément à la proposition de la Commission [proposition de décision sur la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le SEQE présentée dans le cadre du paquet climat-énergie le 22 janvier 2014]<sup>6</sup> ;
- le facteur de réduction linéaire annuel appliqué au plafond d'émissions maximales autorisées dans le cadre du SEQE sera modifié, passant de 1,74% à 2,2% à partir de 2021 (directive 2003/87/CE modifiée, article 9) ;

### Le facteur linéaire de réduction 2021-2030

Conformément aux conclusions du Conseil européen, la quantité de quotas délivrée chaque année sur la période 2021-2030 diminuera ainsi d'un facteur 2,2% par an par rapport à un niveau de référence [quantité totale annuelle moyenne de quotas délivrée par les Etats membres pour une période donnée] qui reste à déterminer par la Commission. La directive 2009/29/CE modifiant la directive 2003/87/CE prévoyait déjà dans son article 9 l'obligation de réexamen par la Commission du facteur linéaire de réduction, mais "à compter de 2020" et ce, en vue de l'adoption d'une décision d'ici 2025 notamment dans l'optique de l'objectif de réduction de 80 à 95% d'ici 2050 [objectif préconisé par le Conseil européen dès octobre 2009 et réaffirmé à plusieurs reprises depuis lors]<sup>7</sup>.

- l'attribution gratuite des quotas (directive 2003/87/CE modifiée, article 10 bis) sera maintenue après 2020, notamment pour prévenir le risque de fuites de carbone lié à la politique climat de l'UE, tant qu'aucun effort comparable ne sera consenti par d'autres grands pays émetteurs de GES (Chine, Etats-Unis,...) ;

### Attribution des quotas depuis 2005

Au cours des deux premières périodes d'échange (2005-2007 et 2008-2012), l'ensemble des quotas d'émission, était distribué à titre gratuit aux installations relevant du SEQE. Au titre de la directive 2003/87/CE modifiée par la directive 2009/29/CE (article 10 bis)<sup>8</sup>, un système de mise aux enchères a été mis en place, à partir de 2013. Le taux de mise aux enchères pour 2013 a été fixé à 20% de la quantité totale de quotas. Ce taux augmente progressivement chaque année d'une quantité égale (l'allocation de quotas à titre gratuit diminuant donc chaque année d'une quantité égale) pour passer à 70% en 2020 en vue d'atteindre 100% en 2027 [soit sept ans après l'échéance initialement proposée par la Commission (2020)].

- les valeurs de référence [référentiels communs de performance] applicables aux attributions gratuites seront réexaminées périodiquement en fonction des évolutions technologiques dans les différents secteurs d'activité ;
- les coûts directs et indirects du carbone seront pris en compte, dans le respect des règles de l'UE en matière d'aides d'Etat, de manière à garantir des conditions de concurrence équitables ;
- les attributions de quotas garantiront une meilleure prise en compte des variations de niveaux de production dans différents secteurs [il s'agit d'une demande de la part des industries grandes consommatrices d'énergie qui souhaitent que l'allocation gratuite soit basée sur les niveaux de production réels plutôt que sur les niveaux de production historiques<sup>9</sup> (allocation gratuite dite dynamique)] ;

<sup>5</sup> Propos rapportés par ENDS Europe Daily, le 24 octobre 2014.

<sup>6</sup> COM(2014) 20. <sup>2</sup>Voir CDL n° 176 pp.1 et 3.

<sup>7</sup> Voir CDL n° 145 p.1.

<sup>8</sup> Voir SD'Air n° 172 p.76.

<sup>9</sup> Source : ENDS Europe Daily du 24 octobre 2014.

- le Conseil européen insiste sur la nécessité de ne pas alourdir la complexité administrative ;
- les Etats membres, dont le PIB par habitant est inférieur de 60% à la moyenne de l'UE, peuvent choisir de continuer d'accorder jusqu'en 2030 des quotas gratuits au secteur énergétique (*au titre de l'article 10 quater<sup>10</sup>*). [Il s'agit d'une concession à la Pologne et aux autres Etats membres de l'Europe centrale et orientale pour qu'ils apportent leur soutien à l'objectif de réduction des émissions de GES de 40% pour 2030<sup>11</sup>]. Toutefois, le montant maximal alloué à titre gratuit après 2020 aux Etats membres qui ont recours à cette option ne devrait pas dépasser 40% de la quantité des quotas qui leur est allouée pour la mise aux enchères ;
- les modalités actuelles, y compris la transparence, devraient être améliorées afin que les fonds soient utilisés pour favoriser des investissements réels pour moderniser le secteur de l'énergie. [Il s'agit d'une concession à la Pologne et aux autres Etats membres de l'Europe centrale et orientale<sup>12</sup>. Il n'est pas explicitement précisé dans l'accord du Conseil européen que ces fonds ne doivent pas servir à financer la modernisation d'installations de production d'électricité fonctionnant au charbon] ;
- l'initiative "NER300" [*réserve destinée aux nouveaux entrants - voir encadré ci-dessous*] sera reconduite (y compris pour le captage et stockage du CO<sub>2</sub> et les énergies renouvelables) ; sa dotation initiale sera portée de 300 à 400 millions de quotas d'émission (d'où son nouveau nom "NER400". Son champ d'application est étendu aux innovations à faibles émissions de CO<sub>2</sub> introduites dans des secteurs industriels. Les projets d'investissements de tous les Etats membres pourront en bénéficier, y compris les projets de faible ampleur [*aucune autre précision n'est fournie à ce sujet*] ;

#### NER300

Au titre de la directive 2003/87/CE modifiée (*article 10 bis, paragraphe 8*), jusqu'à 300 millions de quotas sont disponibles jusqu'au 31 décembre 2015 dans une réserve destinée aux nouveaux entrants (*new entrants reserve* ou NER) afin de contribuer à encourager la mise en place et le lancement d'un maximum de 12 projets commerciaux de démonstration axés sur le captage et le stockage géologique (CSC) du CO<sub>2</sub>, ainsi que de projets de démonstration concernant des technologies innovantes liées aux énergies renouvelables (EnR) dans l'UE.

Les quotas sont alloués à des projets de démonstration axés sur le développement de technologies de CSC et de technologies innovantes liées aux EnR qui ne sont pas encore viables d'un point de vue commercial. Leur allocation est subordonnée à la condition que les émissions de CO<sub>2</sub> soient évitées de façon avérée. Les projets sont sélectionnés sur la base de critères objectifs et transparents, établis par la **décision 2010/670/UE** de la Commission du 3 novembre 2010 (JOUE L 290). La Banque européenne d'investissement (BEI) procède à une évaluation technique et financière des projets proposés et adresse à la Commission ses recommandations de décisions d'attribution.

- une nouvelle **réserve** de 2% des quotas dans le cadre du SEQE sera constituée pour répondre à des besoins d'investissement complémentaires particulièrement importants d'Etats membres à faible revenu (PIB par habitant<sup>13</sup> inférieur de 60% à la moyenne de l'UE) [*soit les Etats membres de l'Europe centrale et orientale*] :
  - ⇒ les recettes provenant de la réserve seront utilisées pour améliorer l'efficacité énergétique et moderniser les systèmes énergétiques de ces Etats membres,
  - ⇒ l'utilisation des fonds se fera de manière totalement transparente,
  - ⇒ les quotas de la réserve seront mis aux enchères selon les mêmes principes et modalités que les autres quotas,
  - ⇒ la réserve servira à instituer un **fonds** qui sera géré par les Etats membres bénéficiaires, la BEI participant à la sélection des projets. Des modalités simplifiées seront prévues pour les projets de faible ampleur,
  - ⇒ jusqu'au 31 décembre 2030, la répartition des fonds se fera selon une **formule** combinant pour moitié les émissions vérifiées et pour moitié le critère du PIB, mais la base pour la sélection des projets sera réexaminée d'ici la fin de **2024** ;

<sup>10</sup> Voir SD'Air n° 172 pp.77-78.

<sup>11</sup> Source : *Europolitique Environnement* du 24 octobre 2014.

<sup>12</sup> Source : *ENDS Europe Daily* du 24 octobre 2014.

<sup>13</sup> Toutes les références au PIB concernent l'année 2013 et sont exprimées en euros au prix du marché.

- dans un souci de solidarité, de croissance et d'interconnexion, 10% des quotas du SEQE à mettre aux enchères par les Etats membres seront répartis entre les pays dont le PIB par habitant ne dépassait pas, en 2013, 90% de la moyenne de l'UE. [Il s'agit d'une concession à la Pologne et aux autres Etats membres de l'Europe centrale et orientale<sup>14</sup>];
- le reste des quotas sera réparti entre tous les Etats membres sur la base des émissions vérifiées, sans que la part des quotas à mettre aux enchères ne soit réduite.

## Secteurs hors SEQE

*Objectif de réduction : -30% d'ici 2030 (base 2005).*

Le Conseil européen a approuvé les critères de répartition de l'effort de réduction des secteurs hors SEQE.

- la méthode de fixation des objectifs de réduction pour chaque Etat membre pour les secteurs hors SEQE sur la période 2013-2020 [cf. décision n° 406/2009/CE<sup>15</sup> sur la répartition de l'effort de réduction] continuera de s'appliquer jusqu'en 2030, c'est-à-dire une répartition des efforts sur la base de la richesse relative des Etats membres déterminée par le biais du PIB/habitant. Tous les Etats membres contribueront à la réduction totale prévue pour l'UE à l'horizon 2030, les objectifs individuels allant de 0 % à -40 % par rapport aux niveaux de 2005 (voir encadré ci-dessous) ;
- les objectifs des Etats membres dont le PIB par habitant est supérieur à la moyenne de l'UE feront l'objet d'un ajustement relatif, pour tenir compte du rapport coût-efficacité de l'effort supplémentaire qui leur est imposé d'une manière équitable et équilibrée [il s'agit d'une exigence des petits Etats membres à revenu élevé tels que le Luxembourg, les Pays-Bas, la Finlande,...]<sup>16</sup> ;
- l'accès et le recours aux instruments de flexibilité existants dans les secteurs hors SEQE seront sensiblement renforcés afin d'assurer que l'effort collectif de l'UE soit efficace au regard des coûts et qu'il y ait convergence des émissions par habitant d'ici 2030 ;
- une nouvelle flexibilité dans la réalisation des objectifs sera instaurée pour les Etats membres dont les objectifs nationaux de réduction sont nettement supérieurs à la fois à la moyenne de l'UE et à leur potentiel de réduction des émissions réalisable avec un bon rapport coût-efficacité, ainsi que pour les Etats membres qui ne bénéficiaient pas d'une attribution gratuite de quotas pour des installations industrielles en 2013. Ce dispositif consistera en une réduction limitée, non reconductible, des quotas du SEQE, qui fera l'objet d'une décision avant 2020. Cette nouvelle flexibilité vise à préserver la prévisibilité et l'intégrité environnementale [aucune autre précision sur ce dispositif n'est fournie].

### Comparaison de l'étendue de l'effort de réduction des Etats membres entre les deux périodes (2013-2020 et 2021-2030)<sup>17</sup>

L'étendue de la fourchette des objectifs de réduction entre Etats membres pour la période 2021-2030 représente une avancée par rapport à celle pour la période 2013-2020 au titre de la décision 406/2009/CE<sup>18</sup>.

Pour la période 2021-2030, aucun Etat membre n'est autorisé à augmenter ses émissions de GES alors que pour la période 2013-2020, 12 Etats membres sur 27 l'étaient (dont 10 pays de l'Europe centrale et orientale), la fourchette allant de +20% pour la Bulgarie à -20% pour le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg [année de référence 2005].

<sup>14</sup> Source : ENDS Europe Daily du 24 octobre 2014.

<sup>15</sup> Voir SD'Air n° 172 p.61.

<sup>16</sup> Source : ENDS Europe Daily du 24 octobre 2014.

<sup>17</sup> A noter que pour la période 2008-2012, au titre de la décision 2002/358/CE, pour l'ensemble des secteurs, 5 Etats membres sur 15 étaient autorisés à augmenter leurs émissions de GES, la fourchette allant de +27% pour le Portugal à -28% pour le Luxembourg, avec 0% pour deux (dont la France). Pour l'UE-15, l'année de référence était 1990. Voir ED n° 143 p.I.167.

<sup>18</sup> Voir SD'Air n° 172 p.63.

### Transports

Le Conseil européen insiste sur l'importance de réduire les émissions de GES et les risques liés à la dépendance à l'égard des combustibles fossiles dans le secteur des transports. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Vingt-huit invitent donc la Commission à étudier en plus grand détail des **instruments et mesures** en vue d'une approche globale sans privilégier une technologie en particulier [approche dite **technologiquement neutre**] visant à favoriser, pour la période post-2020, dans le secteur des transports :

- une réduction de la consommation des carburants et des émissions de GES,
- l'électro-mobilité [le recours aux véhicules électriques],
- le recours aux énergies renouvelables.

Le Conseil européen demande [au Conseil de l'UE] que soit rapidement adoptée la **proposition de directive définissant les méthodes de calcul de l'intensité des émissions de GES des carburants** pendant l'ensemble de leur cycle de vie [la Commission a présenté cette proposition le 6 octobre 2014]<sup>19</sup>.

Le Conseil européen rappelle qu'en vertu de la directive quotas 2003/87/CE (*voir encadré ci-dessous*), un Etat membre peut choisir d'intégrer tout secteur non couvert par le SEQE dans celui-ci, comme par exemple, les transports.

#### Directive quotas : inclusion unilatérale

Au titre de la directive quotas 2003/87/CE (*article 24*)<sup>20</sup>, depuis 2008, les Etats membres peuvent appliquer le SEQE à des activités et à des GES non énumérés à l'annexe I de ladite directive mais cette **inclusion unilatérale** (dite "*opt-in*" en anglais) doit être préalablement approuvée par la Commission européenne. Après approbation par celle-ci de l'inclusion d'activités et de GES supplémentaires, elle peut simultanément autoriser la délivrance de quotas supplémentaires et autoriser d'autres Etats membres à inclure ces activités et GES supplémentaires.

A l'initiative de la Commission ou à la demande d'un Etat membre, un règlement relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions de GES provenant de ces activités ou GES supplémentaires peut être adopté à condition que cette surveillance et cette déclaration puissent être effectuées avec suffisamment de précision.

Ces dispositions ont été reconduites avec la directive 2009/29/CE<sup>21</sup> modifiant la directive 2003/87/CE.

### Agriculture et utilisation des terres, leur changement et la forêt (UTCF)

Le Conseil européen reconnaît que le potentiel de réduction des émissions de GES du secteur de l'agriculture et de celui de l'UTCF est plus faible que dans les autres secteurs. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement invitent la Commission à étudier les meilleurs moyens d'optimiser la contribution de l'agriculture à la réduction globale des émissions de GES et à leur absorption [par les sols et la biomasse], y compris par le reboisement.

Le Conseil européen souligne que, dès que les conditions techniques le permettront et en tout état de cause avant 2020, une **stratégie** sera mise en place, sur la manière d'intégrer le secteur UTCF dans le cadre politique de réduction des émissions de GES pour 2030, c'est-à-dire de permettre la prise en compte des puits de carbone dans la réalisation des objectifs de réduction pour les secteurs hors SEQE<sup>22</sup> [il s'agit d'une concession à certains Etats membres moins industrialisés à revenu élevé, notamment au Danemark et à l'Irlande<sup>23</sup>].

<sup>19</sup> Voir CDL n° 184 p.1 et FdS UE\_TRAN\_Carb\_CE\_propa\_directive\_methode-calcul\_GES\_061014.

<sup>20</sup> Voir ED n° 149 p.l.145.

<sup>21</sup> Voir SD'Air n° 172 p.80.

<sup>22</sup> Voir CDL n° 176 p.4 (encadré UTCF).

<sup>23</sup> Source : *ENDS Europe Daily* du 24 octobre 2014.

## Energies renouvelables (EnR)

*Objectif contraignant : au moins 27% d'EnR dans la consommation [brute finale] d'énergie en 2030.*

L'UE devra réaliser cet objectif tout en respectant pleinement la liberté des Etats membres de déterminer leur propre bouquet énergétique. L'UE ne déclinera pas l'objectif européen en objectifs nationaux contraignants. L'objectif sera réalisé grâce aux contributions nationales, guidé par la nécessité d'atteindre collectivement l'objectif de l'UE. Les Etats membres fixeront leurs propres objectifs nationaux qui pourront, s'ils le souhaitent, être plus ambitieux que l'objectif collectif pour l'UE [en fonction de leurs conditions spécifiques]. Ils pourront prendre des mesures à l'appui de leurs objectifs nationaux dans le respect des lignes directrices relatives aux aides d'Etat.

## Efficacité énergétique

*Objectif indicatif : au moins 27% de réduction de la consommation d'énergie primaire en 2030 (par rapport au scénario tendanciel pour 2030).*

Cet objectif devra être réalisé avec le meilleur rapport coût-efficacité et il respectera pleinement l'efficacité du SEQE en termes de contribution aux objectifs climat globaux. En vertu d'une clause de révision insérée dans l'accord final, cette question fera l'objet d'un **réexamen en 2020** dans l'optique de passer à un objectif de **30%** [soit le niveau d'ambition initialement proposé par la Commission dans sa communication du 23 juillet 2014].

La Commission proposera des **secteurs prioritaires** dans lesquels d'importants gains d'efficacité énergétique peuvent être obtenus et des moyens pour y parvenir à l'échelle de l'UE. L'UE et les Etats membres devront concentrer leurs efforts réglementaires et financiers sur ces secteurs prioritaires.

L'UE devra réaliser l'objectif d'au moins 27% tout en respectant pleinement la liberté des Etats membres de déterminer leur propre bouquet énergétique. L'UE ne déclinera pas l'objectif européen en objectifs nationaux contraignants. Les Etats membres fixeront leurs propres objectifs nationaux qui pourront, s'ils le souhaitent, être plus ambitieux que l'objectif collectif pour l'UE [en fonction de leurs conditions spécifiques].

## Gouvernance

Un système de gouvernance fiable et transparent, sans charges administratives superflues, sera mis au point pour contribuer à la réalisation par l'UE des objectifs de sa politique énergétique. Ce système de gouvernance, qui offrira la souplesse nécessaire aux Etats membres et respectera pleinement la liberté de ces derniers de déterminer leur propre bouquet énergétique :

- il s'appuiera sur les principaux éléments existants, tels que les plans climat nationaux et les plans nationaux pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Les volets relatifs à la planification et à l'établissement de rapports, actuellement distincts, seront rationalisés et regroupés ;
- il renforcera le rôle et les droits des consommateurs ainsi que la transparence et la prévisibilité pour les investisseurs, notamment au moyen d'un suivi systématique d'indicateurs clés permettant de mettre en place un système énergétique abordable, fiable, compétitif, sûr et durable ;
- il facilitera la coordination des politiques énergétiques nationales et favorisera la coopération régionale entre Etats membres.



## Analyse

Selon Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen, "il n'était pas facile, loin de là" de parvenir à l'accord de compromis. Les trois principes qui ont guidé les négociations du Conseil européen étaient équité, solidarité et coût-efficacité. Cette fois, pour les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Vingt-huit, trouver un accord pour le paquet climat-énergie 2030 a été plus difficile que pour celui de 2020, en 2007, notamment du fait de l'impact de la crise économique depuis 2008.

Cet accord de compromis masque de fortes divergences au sein des Vingt-huit sur le dossier climat-énergie. Le résultat final obtenu illustre en effet la difficulté et la complexité de parvenir à un compromis final à 28 Etats membres aux caractéristiques économiques et énergétiques différentes et donc aux intérêts nationaux divergents. Le tableau présenté ci-après illustre les différentes positions des Vingt-huit, en amont du Conseil européen, à l'égard des trois principaux objectifs du paquet climat-énergie 2030 et de leurs éventuelles variantes.

### Aperçu des positions de chaque Etat membre sur les objectifs climat-énergie 2030 en amont du Conseil européen des 23-24 octobre 2014

[N.B. ce tableau reflète les positions à la date du 13 oct. 2014. Elles ont pu évoluer au fur et à mesure du processus de négociations].

Etats membres	GES		Efficacité énergétique				Energies renouvelables			
	Objectif contraignant à 40%	Objectif contraignant d'au moins 40% <sup>(a)</sup>	Objectif contraignant à 30%	Objectif non contraignant à 30%	Objectif non contraignant à 25%	Aucun objectif	Objectif contraignant à 27%	Objectif non contraignant à 27%	Objectif contraignant d'au moins 27% <sup>(a)</sup>	Objectif contraignant à 30%
Allemagne	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
Autriche	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
Belgique	(Oui)	Non	Non	(Oui)	Non	Non	Non	Non	(Oui)	Non
Bulgarie	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non
Chypre	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
Croatie	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non
Danemark	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
Espagne	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
Estonie	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
Finlande	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
France	(Oui)	Non	Non	(Oui)	Non	Non	Non	Non	(Oui)	Non
Grèce	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
Hongrie	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non
Irlande	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
Italie	(Oui)	Non	Non	(Oui)	Non	Non	Non	Non	(Oui)	Non
Lettonie	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non
Lituanie	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Luxembourg	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui
Malte	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Pays-Bas	(Oui)	Non	Non	(Oui)	Non	Non	Non	Non	Non	(Oui)
Pologne	(Oui)	Non	Non	Non	(Oui)	Non	Non	(Oui)	Non	Non
Portugal	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
Roumanie	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non
Roy.-Uni	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non
Rép.tchèque	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non
Slovaquie	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non
Slovénie	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
Suède	Non	(Oui)	(Oui)	Non	Non	Non	Non	Non	Non	(Oui)

**Légende :** (a) Objectif retenu dans l'accord final. Pour l'efficacité énergétique, l'objectif finalement retenu (objectif non contraignant à 27%) n'était pas une option envisagée à ce moment-là (13 octobre 2014).

**Remarque :** les informations indiquées entre parenthèses correspondent aux positions attendues, non à celles prévues dans le projet de conclusions du Conseil européen (version datée du 13 octobre 2014).

Source : EurActiv.fr du 17 octobre 2014 ([www.euractiv.fr/sections/energie/les-objectifs-energie-climat-pour-2030-etat-par-etat-309291](http://www.euractiv.fr/sections/energie/les-objectifs-energie-climat-pour-2030-etat-par-etat-309291))



Pour faire adhérer certains Etats membres (et notamment ceux de l'Europe centrale et orientale) à la position globale, il a fallu décider de la mise en place ou du maintien de plusieurs dispositifs de compromis (options, clauses de révision, mécanismes de solidarité et de flexibilité,...) qui ont eu pour conséquence d'affaiblir le niveau d'ambition globale du paquet climat-énergie 2030. C'est surtout la clause de révision générale insérée en tête de l'accord (*voir pp.1-2 de la présente FdS*) qui suscite l'inquiétude des ONG environnementales car elle implique la possibilité de remettre en question l'accord conclu par le Conseil européen au vu des résultats obtenus à la COP-21.

Le compromis auquel les Chefs d'Etat et de Gouvernement sont parvenus dans la nuit du 23 au 24 octobre 2014 est jugé insuffisant par plusieurs parties prenantes, et notamment les ONG environnementales. Pour elles, il représente surtout une marche arrière par rapport aux objectifs climat-énergie fixés pour 2020, d'autant plus que l'UE est en passe d'atteindre, avec huit ans d'avance, son objectif de réduction des émissions de GES de 20% pour 2020 (base 1990) (*voir encadré ci-dessous*).

#### Emissions de GES de l'UE en 2012 et projections pour 2020 et 2030

Selon les chiffres officiels du dernier rapport d'inventaire publié le 3 juin 2014 par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), établi sur la base des inventaires nationaux, **les émissions de GES de l'UE ont diminué de 19,2% entre 1990 et 2012<sup>24</sup>**, soit un niveau extrêmement proche de son objectif pour 2020. Par ailleurs, selon les projections de l'AEE, sur la base des mesures existantes en place dans les Etats membres, en 2020, les émissions de GES de l'UE devraient atteindre un niveau inférieur de 21% à celui de 1990<sup>25</sup>. En d'autres termes, en 2020 l'UE dépasserait légèrement son objectif fixé pour cet horizon-là (-20%, base 1990).

Quant aux projections pour 2030, d'après le scénario de référence de l'UE pour les tendances en matière d'émissions de GES, élaboré en 2013<sup>26</sup>, une réduction de 32% est estimée pour 2030 (par rapport aux niveaux de 1990) sur la base des tendances actuelles et des politiques déjà adoptées (scénario sans mesures supplémentaires)<sup>27</sup>.

L'objectif pour 2030 d'au moins 40% est donc jugé trop faible par les ONG environnementales par rapport au potentiel de réduction dont dispose l'UE. Sur la base des données AEE, l'effort supplémentaire à consentir par l'UE ne serait donc en réalité "que" de 8% d'ici 2030.

Quoi qu'il en soit [*comme en 2007 en amont de la COP-15 à Copenhague en 2009 pour la période 2013-2020*], l'UE est la première Partie à mettre sur la table des engagements chiffrés de réduction des émissions de GES pour 2030 en amont de la COP-21. L'adoption de cet accord de compromis a notamment permis à l'UE d'afficher une position unie, du moins en apparence, en amont de la COP-20. Elle devrait donc pouvoir défendre une position claire et ferme lors des négociations à Lima.

Selon le Conseil des Ministres français, réuni le 29 octobre 2014, l'accord permet à l'UE d'envoyer un "*signal très positif*" en vue de la COP-21<sup>28</sup>. La Commissaire européenne [*sortante*] à l'action climat, Connie Hedegaard, a déclaré que l'accord envoie un "*signal très fort*" aux autres grands pays émetteurs de GES<sup>29</sup> dans la mesure où il devrait les inciter à s'engager sur des réductions comparables. Pour sa part, le Président [*sortant*] de la Commission, José Manuel Barroso, a affirmé que l'UE "*a montré l'exemple*" même si l'UE ne représente que 11% des émissions mondiales de GES<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> Source : AEE, *Annual European greenhouse gas inventory 1990-2012 and inventory report 2014*, 03/06/2014 <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2014> (voir p.6 du résumé). Selon les données provisoires pour 2013 publiées par l'AEE le 28 octobre 2014, les émissions de GES étaient en 2013 de 19% inférieures aux niveaux de 1990 (scénario avec mesures existantes). Source : AEE, *Trends and projections in Europe 2014*, 28/10/2014 <http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2014> (voir p.42).

<sup>25</sup> Source : AEE, *Trends and projections in Europe 2014*, 28/10/2014 (voir p.44).

<sup>26</sup> *EU Reference Scenario 2013 for EU energy, transport and GHG trends to 2050* (Commission européenne, 2013).

<sup>27</sup> Source : AEE, *Trends and projections in Europe 2014*, 28/10/2014 (voir p.60).

<sup>28</sup> <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2014-10-29/les-resultats-du-conseil-europeen-des-23-et-24-octobre-2014>

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2014-10-24\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2014-10-24_01_en.htm)

<sup>30</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-719\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-719_en.htm)

L'UE soumettra officiellement ses nouveaux objectifs en tant que "contribution prévue déterminée au niveau national" (INDC) avant le 31 mars 2015 conformément à la décision 1/CP.19, adoptée à la COP-19 à Varsovie le 23 novembre 2013.

### Prochaines étapes

Certes, les objectifs sont désormais approuvés par les dirigeants de l'UE. Reste cependant à définir les moyens de les atteindre. Sur la base des critères établis dans l'accord, il appartient donc maintenant à la Commission européenne de concrétiser ce cadre politique, sous forme de propositions législatives formelles comportant des mesures et modalités de mise en œuvre détaillées. Ces propositions seront ensuite soumises aux deux co-législateurs (Conseil de l'UE et Parlement européen), dans le cadre de la procédure ordinaire (anciennement procédure de co-décision). Ces deux institutions européennes devront donc approuver les propositions législatives concrètes, tâche qui sera d'autant plus difficile dans un contexte de crise économique qui perdure.

En particulier, plusieurs questions importantes restent à résoudre, au premier rang desquelles la répartition de l'effort de réduction des Etats membres dans les secteurs hors SEQE. Autre question clé à traiter : la réforme structurelle et le renforcement du SEQE afin de remédier durablement au déséquilibre structurel croissant entre l'offre et la demande de quotas d'émission et donc de le rendre plus efficace. Ces questions feront l'objet de travaux de la part de la Commission avant que celle-ci ne les traduise en propositions législatives.

En clair, il faudra attendre deux ans environ avant que le paquet climat-énergie 2030 n'aboutisse à un véritable paquet législatif contraignant [l'accord sur le paquet climat-énergie 2020 a été conclu par le Conseil européen en mars 2007, mais les textes législatifs définitifs n'ont été adoptés qu'en juin 2009]. Restera encore deux années supplémentaires avant la transposition en droit national, soit au mieux en 2018.

### Pour en savoir plus

- les pages de la DG Climat consacrées à la politique climat-énergie post-2020 : [ec.europa.eu/clima/policies/2030/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm)
- les propositions et documents publiés par la Commission le 22 janvier 2014 dans le cadre du paquet climat-énergie 2030 : [ec.europa.eu/clima/policies/2030/documentation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/documentation_en.htm)

## Les Fiches de Synthèse du CITEPA

*Pollution de l'air et effet de serre*

Retrouvez tous les dossiers sur  
[www.citepa.org/fr/le-citepa/publications/fiches-de-synthese](http://www.citepa.org/fr/le-citepa/publications/fiches-de-synthese)  
Espace réservé aux adhérents