

La politique climatique européenne : Des progrès importants à accomplir

Géraud Guibert

Président de La Fabrique Ecologique

L'Union européenne joue un rôle clé dans les négociations climatiques internationales. Mais qu'en est-il de sa propre politique climatique ? A l'occasion de la COP23, ce décryptage rédigé par Géraud Guibert, président de la Fabrique Ecologique, fait un point complet des engagements pris par l'UE, des objectifs fixés et des moyens existant, prévus ou proposés pour les atteindre. Ce bilan montre que d'importants progrès restent à accomplir.

L'Union européenne (UE) s'efforce depuis longtemps d'être le moteur des négociations climatiques internationales. Elle a joué un rôle clé dans les accords de Kyoto, puis dans ceux de Paris lors de la COP21. La Commission européenne a, en mars 2011, publié une feuille de route ambitieuse vers une économie compétitive à faible intensité de carbone, qui prévoit de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 80 % à 95 % à l'horizon 2050.

La mise en œuvre de cette orientation s'est traduite par différents objectifs intermédiaires. Le premier paquet énergie-climat, dit 3 fois 20, est adopté en 2008. Il fixe trois objectifs pour 2020 : porter la part des énergies renouvelables (EnR) dans le mix énergétique européen à 20 %, réduire les émissions de CO² des pays de l'UE de 20 % par rapport à 1990 (14 % par rapport à 2005¹) et accroître l'efficacité énergétique de 20 %.

Les compétences et moyens d'action de l'Union Européenne en matière de climat

Depuis 1992 et le traité de Maastricht, la politique environnementale fait partie des compétences de l'UE. Le traité de Lisbonne de 2007 ajoute un nouvel objectif à cette politique avec la "promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique" (article 191). Cette nouvelle compétence s'accompagne de la création en 2010 d'un poste de Commissaire chargé des questions climatiques en plus du Commissaire à l'environnement, et parallèlement d'une direction générale "Climat" à la Commission européenne.

La procédure législative ordinaire (article 294 TFUE) est la règle en matière climatique, sauf pour certaines dispositions, notamment de nature fiscale, d'aménagement du territoire, de gestion des ressources hydrauliques, d'affectation des sols ou des mesures affectant le bilan énergétique des Etats membres ou la structure générale de leur approvisionnement dans ce domaine.

Conformément à l'article 192-4 du traité, ce sont en premier lieu les Etats membres qui assurent le financement et l'exécution de cette politique. L'Union dispose néanmoins d'instruments financiers pour agir. Certains sont spécifiques, comme le programme LIFE, doté de plus de 3 Mds € sur 2014-2020, et réparti en deux sous-programmes « Environnement » et « Actions pour le Climat » ; le futur programme LIFE 2018-2020 devrait être publié par la Commission fin 2017. D'autres sont généraux mais peuvent être orientés vers la protection du climat (fonds de cohésion, fonds structurels, PAC,...)

¹ La référence à 2005 est parfois utilisée dans le cadre européen car cette base statistique est jugée plus solide.

En octobre 2014, un cadre d'action pour le climat et l'énergie pour l'horizon 2030, adopté par le Conseil européen, fixe des objectifs: une augmentation à 27 % de la part des renouvelables dans la consommation énergétique finale brute ; une augmentation de 27 % de l'efficacité énergétique (soit une diminution de 27 % de la consommation d'énergie primaire par rapport au scénario de référence établi en 2007) ; et surtout une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport à 1990. Dans le cadre de l'accord de Paris, l'Union européenne, comme toutes les autres parties est tenue de communiquer leur contribution déterminée au niveau national (CDN), à la lumière des informations tirées du bilan mondial qui aura lieu en 2023, et tous les cinq ans par la suite.

La part des renouvelables de l'UE est d'environ 17 % en 2014, et pourrait atteindre 24 % en 2030 sur la base de la trajectoire actuelle. L'objectif fixé est donc assez peu volontariste. Il en va de même pour l'efficacité énergétique compte tenu du chiffre atteint en 2014 (environ 17 %).

Sur les émissions de GES, l'UE devrait atteindre l'objectif fixé pour les émissions à l'horizon 2020 (moins 23 % en 2014, chiffre cependant facilité par un hiver très doux). L'objectif 2030, s'il est cohérent avec la trajectoire souhaitée et nécessite déjà un effort non négligeable, pourrait donc être réévalué le moment venu. En tous cas, l'objectif de GES est pour l'UE le marqueur principal le plus ambitieux et donc contraignant.

La Commission européenne a d'ailleurs fait le constat en 2016 que les politiques mises en œuvre ne permettront pas d'atteindre l'objectif dans ce domaine. Elle a donc pris plusieurs initiatives en proposant en juillet 2016 un paquet législatif pour la révision des règles du marché des quotas d'émissions (dit « EU ETS ») et la répartition de l'effort. Elle en a ajouté un troisième, l'utilisation des absorptions nettes liées à l'utilisation des terres, le changement de leur affectation et la foresterie (UTCATF).

Le marché des quotas d'émissions de gaz à effet de serre (ETS)

Le marché européen du carbone (ou « système européen d'échange de quotas de CO₂ », en anglais « EU ETS ») mis en œuvre dans l'UE à partir de 2005 devrait permettre de fixer un prix pour le carbone compatible avec les objectifs de l'action climatique. Les secteurs concernés sont les industries intensives en énergie, centrales électriques et chaufferies, raffineries, industries du ciment, de l'acier, du verre, de la céramique, soit 12 000 installations industrielles et centrale électriques à forte consommation d'énergie représentant environ 45 % des émissions dans l'UE et l'Espace Economique Européen (Norvège, Lichtenstein et Islande).

Des quotas d'émission sont attribués chaque année en quantité limitée et dégressive dans le temps, gratuitement ou vendus aux enchères par les États. Les acteurs concernés restituent chaque année les quotas équivalents aux émissions de CO₂ de leurs sites de production de l'année précédente. Pour que chaque acteur puisse restituer le nombre de quotas requis, les quotas peuvent être achetés et vendus. L'équilibre entre l'offre et la demande de quotas établit un prix du carbone.

En théorie, le marché du carbone incite à diminuer les émissions au moindre coût. Mais le prix est aujourd'hui, et depuis plusieurs années maintenant, très bas, aux environs de cinq euros par tonne de CO₂. A titre indicatif, un prix de 20 à 40 € serait nécessaire pour qu'il soit intéressant de réduire la part du charbon dans le secteur énergétique y compris en le remplaçant par du gaz.

Contrairement aux espoirs générés à l'origine, le prix du carbone sur le marché n'est ainsi pas en mesure aujourd'hui de constituer le principal moteur des décisions de réductions d'émissions de carbone. Il est pourtant assigné au marché EU ETS des objectifs ambitieux dont la réduction entre 2013 et 2020 de 21 % des émissions couvertes par rapport à 2005, et de 43 % en 2030 par rapport à 2005 (soit 40 % en 2030 par rapport à 1990).

La faiblesse actuelle du prix du carbone sur le marché a plusieurs origines, en particulier la faible croissance de la production industrielle depuis 2009. Elle est due aussi à l'importance de l'offre de crédit carbone due aux mécanismes d'allocation, au report des crédits carbone issus du Protocole de Kyoto dont

l'utilisation est autorisée entre 2008 et 2020, et à la concurrence des autres outils de politique énergie-climat européenne.

Plusieurs réformes successives ont été mises en œuvre pour accroître le prix sur le marché. Un report d'enchères de 900 Mt de quotas a été décidé en 2014. La création d'une « réserve de stabilité » à partir de 2019 fera varier automatiquement la quantité de quotas mise aux enchères annuellement en fonction de la quantité de quotas en circulation sur le marché. Cette réserve est calibrée pour réduire l'offre et retirera probablement 1 000 Mt CO₂ des enchères d'ici 2025.

De nouvelles mesures ont été proposées par la Commission et ont fait l'objet d'un accord entre le Conseil et le Parlement européen en novembre 2017. Elles prévoient que la diminution programmée de la quantité de quotas à partir de 2020 soit renforcée (d'environ 2,2 % par an plutôt qu'1,7 %) et un renforcement de la « réserve de stabilité ». Un fond innovation pour la capture et le stockage de CO₂, les énergies renouvelables et les industries intensives en énergie devrait être mis en place, ainsi qu'un fond de modernisation (pour les pays de l'Est de l'UE) alimentés par des ventes aux enchères de quotas. La possibilité de financer par ce dernier fonds les réseaux de chaleur alimentés par les centrales à charbon a certes été confirmée, mais uniquement que pour un nombre très limité de pays d'Europe de l'Est. Cette réforme, qui reste à entériner par le Conseil et le Parlement européen, va plutôt dans le bon sens mais tous les experts s'accordent pour penser qu'elle ne suffira pas pour faire remonter substantiellement les prix sur le marché.

D'autres solutions ont souvent été envisagés. La première est la fixation d'un prix plancher, au niveau européen ou par certains États, comme au Royaume-Uni. Le prix britannique de 30 €/t de CO₂ permet de faire en sorte que les centrales au gaz fonctionnent plus souvent que celles au charbon et limite ainsi la production de ces dernières. Un autre serait d'établir au niveau européen un corridor de prix, avec un plancher et un plafond.

Le principal « avantage » d'agir par le marché EU ETS est pour l'UE de pouvoir se fonder sur un processus de décision à la majorité qualifiée, alors qu'une fiscalité carbone européenne nécessiterait l'unanimité des États membres. Il reste que la plupart des États de l'est de l'UE, mais aussi par exemple l'Allemagne, ont tendance à freiner toute augmentation du prix du carbone ou annulation de quotas.

La prise en compte de l'utilisation des terres

Les forêts de l'UE absorbent l'équivalent de près de 10 % du total des émissions de gaz à effet de serre annuelles de l'UE. Les modalités de prise en compte des émissions et absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie pour les secteurs non-couverts par le marché ETS font l'objet d'un projet de règlement approuvé par le parlement européen en septembre 2017 et actuellement en examen au Conseil.

La méthode proposée de comptabilité concernant l'utilisation des terres se fonde sur les règles établies dans le protocole de Kyoto. Lorsque les émissions qui viennent de l'utilisation des terres et foresterie ont un niveau d'absorption supérieur à celui auquel il s'était engagé (à travers des bonnes pratiques agricoles par exemple), un État pourra utiliser une partie de ces crédits pour atteindre ses objectifs nationaux fixés dans le règlement sur la répartition de l'effort dans une limite de 280 millions de tonnes de CO₂. Les États membres seraient ainsi récompensés s'ils coupent moins d'arbres que ce qui était prédit par les scénarios de déforestation sans intervention européenne, et non en fonction de la déforestation réelle.

Ce secteur ne fait pas pour le moment l'objet d'un objectif européen. Il n'existe pas en effet de système robuste de comptabilisation de la gestion des terres et des forêts de manière qui reflète les taux réels d'émission et de séquestration du carbone. Sa mise au point suppose de procéder à une évaluation scientifique des émissions et de l'absorption des gaz à effet de serre, dans la transparence et en utilisant des unités de mesure communes. L'utilisation de crédits alloués à la foresterie a particulièrement attiré l'attention des scientifiques, qui ont signé une lettre ouverte exprimant leurs inquiétudes vis-à-vis de propositions qui autoriseraient selon eux les pays européens à abattre davantage d'arbres et forceraient les autres secteurs à compenser.

Les émissions couvertes par le partage de l'effort

Celles-ci sont constituées de toutes les émissions non soumises au marché ETS. Elles représentent 60 % des émissions européennes en 2014. Les réductions à opérer d'ici à 2030 s'élèvent à 30 % par rapport aux niveaux de 2005. Dans les anticipations de la Commission, elles ne devraient baisser que d'environ 24 % en 2030, par rapport aux niveaux de 2005. La Commission propose donc de renforcer le dispositif.

Dans le Paquet énergie-climat présenté par la Commission en juillet 2016, le partage de l'effort (ESD) est établi en fonction du PIB par habitant de chaque État. Les objectifs nationaux de réduction remplacent ceux qui avaient été fixés pour la période 2013-2020. La France se voit assigner un objectif de réduction de 37% d'ici à 2030 de ses émissions de GES par rapport aux niveaux enregistrés en 2005, pour les secteurs non couverts par l'EU ETS.

La trajectoire pour chaque État a un point de départ correspondant à la moyenne des émissions entre 2016 et 2018, et non 2020. Ces dates ont été critiquées car elles facilitent la tâche des pays qui n'atteindront pas leur objectif en 2020.

En outre, un assouplissement est prévu pour certains États membres. Ceux dont les objectifs nationaux de réduction sont nettement supérieurs à la moyenne de l'UE et ceux n'ayant pas attribué de quotas à titre gratuit aux installations industrielles en 2013 peuvent en effet annuler des quotas sur le marché EU ETS pour atteindre leur objectif au titre du partage de l'effort, dans la limite de 100 millions de tonnes de CO₂. Chaque année, la Commission évaluera les progrès accomplis et réalisera un contrôle plus formel de la conformité tous les cinq ans. Elle pourra exiger un plan d'action des États qui ne sont pas sur la bonne voie et les sanctionner le cas échéant.

La révision de la politique de l'énergie

Dès l'origine (traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier de 1951 et traité Euratom de 1958), la Communauté européenne s'est dotée des éléments d'une politique énergétique fondée sur le respect des choix énergétiques des différents États membres. Comme en matière de transports, la politique énergétique s'est ensuite développée au travers d'une libéralisation progressive des marchés (gaz et électricité), entamée dans les années 1980.

Depuis l'adoption du traité de Lisbonne en 2010, les principes de fonctionnement de la politique énergétique sont fixés par son article 194 et, s'agissant de l'énergie nucléaire civile, par le traité Euratom. La politique de l'UE dans le domaine de l'énergie vise à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement énergétique, et à promouvoir l'efficacité énergétique, les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables, ainsi que l'interconnexion des réseaux électriques. Mais ces dispositions ne doivent pas affecter le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

Dans ce cadre, la Commission a pris plusieurs initiatives pour atteindre les nouveaux objectifs 2030 hors marché EU ETS. Un quatrième paquet énergie propre² a été présenté en novembre 2016, afin de réviser les principales directives concernées. Celui-ci comprend huit propositions législatives pour mettre en œuvre l'Union de l'énergie, qui vise à poursuivre la montée en régime des EnR et de l'efficacité énergétique³. Ces textes font toujours l'objet de discussions dans les instances de l'UE.

Le projet de directive sur la promotion de l'utilisation d'énergies renouvelables, destiné à se substituer à la directive de 2009 sur ce sujet, comporte l'objectif minimal de 27 % à l'horizon 2030,

² Le premier paquet 1996-2000 a érigé des principes : liberté d'établissement pour les producteurs ; droit d'accès non discriminatoire, transparent et disponible au juste prix pour tous les utilisateurs des réseaux etc. Les deuxième et troisième paquets en 2000 et 2009 ont été axés sur les problématiques de réseaux, l'obligation d'indépendance des gestionnaires, fixation des tarifs et la création de l'agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER).

³ Ne sont répertoriées ici que celles liées directement à la mise en œuvre de la politique climatique.

contraignant au niveau de l'UE mais pas au niveau de chaque État. Si la Commission constate que les initiatives prévues par les États ne sont pas respectées, elle prévoit d'intervenir et de prendre des mesures.

Le projet de directive sur l'efficacité énergétique fixe l'objectif à l'horizon 2030 de 30 % d'économies d'énergie, contraignant au niveau de l'UE, mais non décliné au niveau des États membres. Les contributions indicatives nationales d'efficacité énergétique pour 2030 seront notifiées dans les plans nationaux d'énergie et de climat des États membres.

S'agissant de la directive sur la performance énergétique des bâtiments (40 % de la consommation d'énergie en Europe), qui vise à prioriser la rénovation des bâtiments existants, la Commission européenne propose de renforcer les stratégies nationales de rénovation à long terme et demande aux États membres de prioriser les ménages concernés et les logements sociaux afin d'aider à atténuer la précarité énergétique.

Pour l'obligation faite aux fournisseurs d'énergie de faire faire des économies d'énergie à leurs clients (certificats d'économies d'énergie), le projet pour la période 2020-2030 ne prévoit de maintenir cette obligation que jusqu'en 2025, puis de la réduire à 1 % de 2026 à 2030, sauf si la Commission juge en 2024 que l'UE risque de manquer ses objectifs.

Il est enfin envisagé une modification des étiquetages indiquant la performance énergétique des appareils électroménagers. Le système actuel sera donc remplacé par un modèle plus simple, allant de A à G, afin d'aider les consommateurs à faire des choix informés.

Un projet de règlement propose enfin un mécanisme de gouvernance pour l'Union de l'énergie s'appuyant sur des plans énergie-climat nationaux de 10 ans, des rapports d'étapes intégrés nationaux et un monitoring de la Commission européenne

Le projet oblige les États membres à présenter un plan national intégré en matière d'énergie et de climat pour 2021-2030. Il instaure une consultation entre la Commission et les États membres, qui doit aboutir à l'élaboration des plans nationaux. Chaque État membre doit également définir une stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre étalée sur 50 ans et présenter des rapports biannuels sur la mise en œuvre.

Le texte institue des mécanismes de coopération et de soutien entre les États membres et l'UE. La Commission pourra formuler des recommandations sur les ambitions des plans nationaux ou sur leur mise en œuvre, dont les États membres devront tenir « le plus grand compte ». Un « Comité de l'Union de l'énergie », chargé d'assister la Commission, est créé en lieu et place du dispositif actuel, qui concernait la surveillance des émissions des gaz à effet de serre.

Les transports

Le secteur des transports est le seul à avoir vu ses émissions augmenter depuis 1990. Le trafic automobile représente 12 % des émissions de GES. Celles-ci ont augmenté de près de 20 % depuis 1990.

La Commission a présenté en juin 2017 une communication sur la "stratégie européenne pour une mobilité à faible taux d'émissions". L'objectif est de réduire, d'ici au milieu du siècle, les émissions de gaz à effet de serre dues aux transports d'au moins 60 % par rapport à leur niveau de 1990. Mais cet objectif n'est pas contraignant et n'est donné qu'à titre indicatif. La Commission préconise de réviser la directive relative au transport combiné afin de le rendre plus compétitif par rapport au seul transport routier. Il s'agirait notamment de prévoir une extension des possibilités de mesures de soutien par les États membres. Elle prévoit enfin un plan d'action pour promouvoir l'utilisation de carburants alternatifs tels que l'électricité, l'hydrogène et le gaz naturel.

La Commission a en outre présenté en novembre 2017 une proposition de législation sur les émissions de CO₂ des véhicules légers, dans le contexte du dieselgate et de la stagnation des émissions de CO₂ unitaires des voitures vendues dans l'UE en situation réelle de conduite. Les émissions des véhicules neufs immatriculés dans l'UE devront être, en 2025, de 15 % inférieures à celles de 2021, et en 2030, de 30 %. L'idée de quotas obligatoires de véhicules à émissions faibles ou nulles n'a pas été retenue. Ils seront certes pénalisés s'ils dépassent un plafond d'émission pour les voitures neuves (95 grammes par kilomètre et

véhicules), mais ils pourront échapper à ces amendes s'ils produisent suffisamment de véhicules propres ou hybrides (15 % en 2025, 30 % en 2030).

La modestie de ces objectifs et de ce dispositif est à noter dans un contexte où plusieurs États membres prévoient une sortie des énergies fossiles pour les véhicules (à horizon 2040 pour la France). Ce texte va bien sûr l'objet de discussion par les États membres, et il serait utile que la France parvienne à convaincre ses partenaires sur au moins deux points, un accroissement de l'objectif à l'horizon 2030 et l'introduction d'un quota obligatoire de véhicules à émissions faibles ou nulles.

*

Au total, l'Europe, deux ans après l'adoption de l'accord de Paris, a encore de nombreux progrès à accomplir pour être conforme à la trajectoire fixée. La Cour des comptes européenne a d'ailleurs pointé la relative inefficacité de la politique climat de l'UE, de nombreuses mesures du programme climat-énergie communautaire ayant peu de chance d'aboutir faute de financements. Le plan Juncker de relance des investissements, qui devrait consacrer 20 % des investissements au climat, peine à monter en puissance.

La réforme engagée du marché du carbone EU ETS est insuffisante pour aboutir à une perspective de hausse suffisante du prix du carbone. La politique commerciale extérieure ne prend toujours quasiment pas en compte les enjeux climatiques. L'objectif fixé à l'horizon 2030 sur les énergies renouvelables est modeste et non contraignant au niveau des États. La question des subventions aux énergies fossiles, qui constituent des entorses incontestables à la concurrence, reste à régler. Les orientations en matière de transports propres sont peu ambitieuses.

Au moment où les alarmes se multiplient sur le changement climatique, une prise de conscience est nécessaire sur l'ampleur des progrès qui restent à accomplir par l'UE pour mettre en œuvre de manière satisfaisante les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris.