

## Le nouveau cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030

Dr. Maxime HABRAN

Université de Liège

3 novembre 2014

Le 23 octobre dernier, les chefs d'Etats et de gouvernements sont parvenus à un accord sur un cadre d'action global afin de lutter contre le changement climatique. Il s'agit de la nouvelle feuille de route à suivre par les Etats membres. Elle s'inscrit dans le calendrier de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) fixé à Varsovie<sup>1</sup> en novembre 2013 en vue d'un accord global sur le climat espéré lors de la conférence de Paris en 2015.

Se voulant résolument ambitieuse, de manière à mettre la barre suffisamment haut en vue de la passe d'armes qui s'annonce dans les prochains mois, l'Union européenne entend placer la lutte contre le changement climatique au premier plan de ses priorités et ainsi redorer le blason de la politique environnementale passablement obscurci ces derniers mois, notamment dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune<sup>2</sup>.

Ce nouvel accord<sup>3</sup>, aujourd'hui considéré comme historique et permettant au président du Conseil européen Herman Van Rompuy de quitter son poste par la grande porte, repose en grande partie sur des principes définis et mis en avant lors du Conseil européen de mars 2014<sup>4</sup>.

Parmi ceux-ci, nous retrouvons :

- Le renforcement de la cohérence entre la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'efficacité énergétique et le recours aux sources d'énergies renouvelables ;
- La mise en place d'un cadre européen propice à la promotion des énergies renouvelables ainsi que la nécessité de garantir la compétitivité au niveau international ;
- La nécessité d'assurer la sécurité d'approvisionnement énergétique des ménages et des entreprises, à des prix abordables et compétitifs ;
- Offrir aux Etats membres une certaine marge de manœuvre quant à la manière dont ils s'acquitteront de leurs obligations, afin de tenir compte de leur situation respective et de respecter leur liberté de déterminer leur bouquet énergétique.

---

<sup>1</sup> Mise en place d'une feuille de route jusqu'en 2015 en vue de la conclusion d'un accord engageant pour la première fois tous les pays. « Varsovie a tracé la voie pour que les gouvernements puissent travailler sur un projet de texte d'accord universel sur le climat qui sera présenté lors de la prochaine conférence organisée au Pérou. Il s'agit d'une étape essentielle du processus visant à parvenir à un accord définitif à Paris en 2015 », Marcin Korolec, président de la COP19, communiqué de presse « Conférence de Varsovie sur les changements climatiques : les gouvernements continuent de se préparer en vue de l'accord de 2015 sur le climat », 23 novembre 2013, disponible à l'adresse suivante :

[http://unfccc.int/files/press/press\\_releases\\_advisories/application/pdf/pr20132311\\_cop19close\\_fr.pdf](http://unfccc.int/files/press/press_releases_advisories/application/pdf/pr20132311_cop19close_fr.pdf).

<sup>2</sup> Habran Maxime, *La conditionnalité environnementale dans la politique agricole commune. Analyse de la politique de protection de l'environnement au sein de la politique agricole commune*, » PUL, 2014.

<sup>3</sup> Conseil européen, Conclusions, 23-24 octobre 2014.

<sup>4</sup> Conseil européen, Conclusions, 20-21 mars 2014.

En filigrane de ce cadre d'actions, les Etats membres ne devaient pas perdre de vue l'achèvement du marché intérieur de l'énergie prévu pour la fin de l'année ainsi que la mise en œuvre du troisième paquet « Energie ».

Fort de ce cadre de travail, les Etats membres se sont revus en juin pour faire le point<sup>5</sup>. La situation de dépendance énergétique de l'Union européenne était au centre des préoccupations, renforcée par les récentes tensions avec la Russie sur fond d'embargo alimentaire<sup>6</sup> et les troubles au Moyen-Orient. Comme le rappelle le Conseil européen « les événements géopolitiques, la concurrence énergétique mondiale et les effets du changement climatique nous amènent à repenser notre stratégie en matière d'énergie et de climat. Nous devons éviter que l'Europe soit si fortement dépendante des importations de combustibles fossiles et de gaz »<sup>7</sup>.

Sur la base de la communication de la Commission consacrée à une stratégie européenne relative à la sécurité énergétique (SESE)<sup>8</sup>, le Conseil européen a exhorté les Etats membres à poursuivre leurs efforts en vue de réduire cette dépendance énergétique. Concrètement, le Conseil vise un renforcement des mécanismes d'urgence et de solidarité déjà existants (stocks de gaz, infrastructures d'urgences et flux inversés) tout en incitant également à poursuivre les investissements dans les infrastructures énergétiques afin de renforcer la sécurité énergétique.

Face à ces divers éléments, le Conseil européen devait fournir un nouveau cadre d'actions « Energie-climat » ambitieux et fort.

### L'accord

Pour rappel, l'accord précédent, adopté en 2009 et valable jusqu'en 2020, portait sur les objectifs dits des 3 fois 20 (20% de baisse des émissions de gaz à effet de serre (GES), 20% d'énergies renouvelables et 20% d'économies d'énergie).

Le nouvel accord repose essentiellement sur trois piliers :

#### Emissions de gaz à effet de serre

Cet objectif, contraignant aux niveaux européen et nationaux, vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Pour les secteurs relevant du système d'échange de quotas d'émission (SEQE), la réduction à opérer par rapport à 2005 est de 43% ; pour les autres secteurs, elle est de 30%. L'engagement est

---

<sup>5</sup> Conseil européen, Conclusions, 26-27 juin 2014.

<sup>6</sup> Habran Maxime, « Embargo russe sur les aliments européens : L'Europe doit montrer l'exemple », *European Studies Unit*, septembre 2014, 4 p.

<sup>7</sup> Conseil européen, Conclusions, 26-27 juin 2014, p. 18.

<sup>8</sup> Commission européenne, « Stratégie européenne pour la sécurité énergétique », COM(2014) 330 final, 28 mai 2014.

fixé au niveau européen. Chaque Etat membre connaîtra sa contribution dans les prochaines semaines.

### Energies renouvelables

L'Union européenne va porter la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'UE à 27%. Cet objectif est contraignant au niveau de l'UE et n'empêchera pas les Etats membres qui le souhaitent de fixer leurs propres objectifs nationaux plus ambitieux.

### Efficacité énergétique

Enfin, l'efficacité énergétique doit atteindre l'objectif indicatif de 27%. Cet objectif n'est pas contraignant. Les négociations portaient sur une réduction de 30% mais la Grande-Bretagne, forte de la persévérance de son premier ministre David Cameron, s'est dressée contre une trop grande atteinte de Bruxelles dans l'orientation des politiques énergétiques nationales<sup>9</sup>. Toutefois, une évaluation aura lieu en 2020 dans le but de porter l'objectif à 30%.

Dans le cadre de la définition de la politique énergétique européenne, l'article 194 §2 alinéa 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que les mesures pour atteindre les objectifs de la politique énergétique n'affectent pas le droit d'un Etat membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergies et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sans préjudice de la compétence de l'Union à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables.

Afin de respecter la compétence des Etats membres, les deux dernières mesures ne seront pas traduites en objectifs contraignants sur le plan national, et ce, au grand dam des associations de protection de l'environnement<sup>10</sup>. Enfin, les Etats membres seront libres de fixer des objectifs nationaux plus élevés.

La politique énergétique définie selon le traité de Lisbonne comprend quatre objectifs<sup>11</sup> :

- a) assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ;
- b) assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ;
- c) promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ;
- d) promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

---

<sup>9</sup> Caramel Laurence, « L'Europe se fixe un cap ambitieux sur le climat », *Le Monde* du samedi 25 octobre 2014, p.6.

<sup>10</sup> Voir par exemple : Les amis de la terre, « Paquet Energie climat 2030 : sur qui va-t-on compter pour la COP21 ? », disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.amisdelaterre.org/Paquet-Energie-climat-2030-sur-qui.html>, consulté le 27 octobre 2014.

<sup>11</sup> Article 194 §1 TFUE.

En prévoyant un nouveau cadre 40% - 27% - 27%, le Conseil européen propose une stratégie pour répondre à l'objectif (c) de l'article 194 TFUE.

La réalisation d'un marché intérieur de l'énergie (a) ainsi que la promotion de l'interconnexion des réseaux énergétiques (d) vont se traduire par des mesures d'urgences afin d'atteindre un minimum de 10% d'interconnexion électrique à l'horizon 2020 pour les Etats membres n'ayant pas encore atteint un niveau minimum d'intégration dans le marché intérieur de l'énergie. En outre, un objectif de 15% devra être atteint d'ici 2030.

Un effort particulier devra être fourni pour les Etats membres n'étant pas encore connectés au réseau d'énergie européen. La situation de Malte, Chypre et de la Grèce sera particulièrement suivie.

Ces mesures devraient permettre de rendre opérationnel et connecté le marché intérieur de l'énergie.

Enfin, l'objectif de sécurité énergétique (b) pourrait être atteint, comme le précise le Conseil européen, grâce au recours à des ressources d'énergies autochtones et à des technologies sûres et durables à faibles émissions de CO<sup>2</sup>.

Le Conseil se voulant précis sur cette question met en avant plusieurs points essentiels à la réalisation de cet objectif :

- Mise en place de projets d'intérêt commun jugés cruciaux dans le secteur du gaz (Corridor gazier sud-européen et nord-sud, projets d'infrastructure afin d'améliorer la situation énergétique de la Finlande et des Etats baltes, etc.) ;
- Amélioration des dispositifs visant un meilleur usage des capacités de regazéification et de stockage dans le système gazier. Ces mesures ont pour but de mieux faire face aux situations d'urgence ;
- Assurer une meilleure coordination visant à mener à bien les projets d'intérêt commun (avis techniques, groupes de travail multilatéraux, etc.) ;
- Rationaliser les procédures administratives nationales tout en poursuivant la protection des infrastructures énergétiques critiques, notamment les risques liés aux TIC ;
- Affirmer la position de négociation de l'UE sur la scène internationale en tirant parti des accords intergouvernementaux conclus entre des Etats membres et des Etats tiers ;
- Mettre l'accent sur la transmission d'informations à la Commission européenne ;
- Poursuivre le renforcement de la Communauté de l'énergie au travers de la politique d'élargissement mais également via les pays tiers ;
- Faire une utilisation efficace des instruments de politique étrangère afin de dialoguer de manière cohérente en matière de sécurité énergétique sur la scène internationale.

L'objectif du Conseil européen est de mettre en place une Union de l'énergie visant à assurer la disponibilité d'une énergie abordable, sûre et durable. Le Parlement européen doit encore approuver l'accord.

Pour rappel, l'Union européenne est la première à mettre un accord chiffré pour la lutte contre le changement climatique sur la table des négociations internationales. La prochaine bataille aura lieu à Paris en décembre 2015. L'Union européenne espère ainsi mettre la pression sur ses interlocuteurs afin d'aboutir à un nouvel accord mondial sur le climat dont l'objectif affiché est de limiter la hausse moyenne des températures à 2° C sur la base des recommandations du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC).

Les critiques sont nombreuses concernant ce nouvel accord. Outre le fossé un peu plus creusé entre les pays riches et les pays pauvres, ce sont les objectifs eux-mêmes qui sont remis en cause. Ainsi l'objectif de 27% d'économies d'énergie ne prendrait pas en compte la récente analyse de la Commission européenne montrant l'impact positif sur l'emploi, l'économie et la sécurité énergétique que permettrait un niveau d'ambition plus élevé que celui affiché.

Concernant l'objectif d'augmenter la part d'énergies renouvelables à 27%, il est également jugé insuffisant. Le rôle joué par les grands groupes énergétiques européens et donc des lobbies dans le processus de négociation est remis en cause. Un développement accru des énergies renouvelables ferait de l'ombre au développement du charbon et du gaz de schiste. D'ailleurs sur cette question, l'Union européenne s'est prononcée dans une communication du 22 janvier 2014 relative à l'exploration et à la production d'hydrocarbures (tels que le gaz de schiste) par fracturation hydraulique à grands volumes dans l'Union européenne<sup>12</sup>. La Commission ouvre la porte à l'exploitation des gaz de schistes en Europe, tout en précisant que ladite recommandation « est complémentaire de l'acquis de l'Union et se fonde sur de précédents travaux menés par les services de la Commission. Elle n'a pour effet ni d'obliger les États membres à mener des activités d'exploration ou d'exploitation du gaz de schiste s'ils ne le souhaitent pas, ni de les empêcher de maintenir ou d'introduire des mesures plus détaillées correspondant à la situation nationale, régionale ou locale ».<sup>13</sup> La porte ouverte pour l'exploitation de ces hydrocarbures non conventionnels est donc ouverte.

La question climatique est en permanence au centre des débats internationaux, européens et nationaux parce qu'étroitement liée aux politiques environnementales et énergétiques. Il est donc difficile pour l'Union européenne de parler d'une seule voix. Les Etats membres veulent garder la main mise sur cette compétence régaliennne. Les interconnexions avec les autres grandes politiques telles que la politique des transports ou la politique agricole commune rendent la lutte contre le changement climatique presque incontournable. Si les objectifs sont jugés insuffisants, il faudra voir les résultats à moyen et long terme. La balle est désormais dans le camp des Etats membres.

---

<sup>12</sup> COM(2014) 23 final/2.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 10.