

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE PAQUET ENERGIE-CLIMAT 2030 DE L'UNION EUROPÉENNE ET LA CONFÉRENCE DE PARIS SUR LE CLIMAT (COP 21)

PAR

ELIZABETH CAREY (*)

Le Conseil européen, composé des 28 chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membre de l'Union européenne (UE), a adopté le Paquet Energie-Climat 2030 à l'issue du sommet de Bruxelles des 23 et 24 octobre 2014. L'adoption de ce Paquet fut la conclusion de mois de négociations et de tractations entre les Etats membres, avec en particulier de profondes divergences entre pays de l'Ouest et pays de l'Est, le Paquet comprenant des concessions significatives octroyées à la Pologne et aux pays du Groupe de Visegrad + (1).

Le Paquet Energie-Climat 2030 fixe les objectifs climatiques et énergétiques de l'Union européenne à l'horizon 2030 et a pour objectif de remplacer à partir de 2020 le Paquet Energie-Climat 2020 adopté par le Conseil en décembre 2008 – les objectifs du Paquet 2020 restant cependant pleinement en vigueur au-delà de 2020. Le Paquet 2020 a fixé les termes du débat en introduisant trois objectifs : la réduction des gaz à effet de serre (GES) de l'UE, l'augmentation de la part des énergies renouvelables (ENR) dans la consommation d'énergie de l'UE et l'amélioration de l'efficacité énergétique (soit des économies d'énergie) par rapport à des projections de 2007 (2). Le Paquet Energie-Climat 2030 correspond à la renégociation des dispositions du Paquet Energie-Climat 2020 actuellement en vigueur, lequel a fixé chacun de ces objectifs à 20%, d'où son surnom de « Paquet 3X20 », correspondant à des objectifs de réduction de 20% des GES d'ici 2020 par rapport au niveau de 1990, d'une part des ENR portée à 20% de la consommation finale d'énergie d'ici 2020 et d'une amélioration de l'efficacité énergétique de 20% d'ici 2020 par rapport aux projections de 2007.

Le Paquet Energie-Climat 2030 se démarque de son prédécesseur, le paradigme de l'énergie durable cédant à celui de la compétitivité avec la crise financière de 2008 et les récessions économiques qui frappent

(*) Docteur en Science politique de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Le Groupe de Visegrad + regroupe la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie, auxquels s'ajoutent la Roumanie et la Bulgarie.

(2) Un « paquet Energie-Climat » fait référence à la fois à un plan d'action et à un « paquet législatif » qui comprend des directives, des règlements et des décisions. Il fait d'abord l'objet d'un accord politique au niveau du Conseil européen avant d'être adopté par le Parlement et le Conseil des ministres.

l'ensemble des pays de l'UE. Ses objectifs sont les suivants : la réduction des GES d'au moins 40% par rapport au niveau de 1990 d'ici 2030 – par des mesures qui restent pour l'instant internes à l'UE – ; au moins 27% d'ENR de la consommation d'énergie d'ici 2030 – cet objectif étant contraignant uniquement au niveau de l'UE – ; au moins 27% d'efficacité énergétique d'ici 2030 par rapport à des projections de 2007, objectif indicatif qui pourrait être porté à 30% à l'issue de son réexamen en 2020. Dans le même temps, le système du marché carbone, le SEQE (ou EU-ETS), a été confirmé comme étant l'instrument privilégié de l'UE dans la lutte contre le réchauffement climatique (3). Le nouvel objectif de réduction des GES de 40% d'ici 2030 sous le niveau de 1990 devra être atteint à hauteur de 43% pour les secteurs couverts par le SEQE et 30% pour les autres secteurs (bâtiments, transports, agriculture) par rapport aux niveaux de 2005. Le Paquet Energie-Climat 2030 prévoit également une réforme du marché carbone dont le prix s'est effondré – étant passé de 30 euros par tonne de CO² (tCO²) en 2008 à 6 euros par tCO² en 2014 (4). Les paquets Energie-Climat de l'UE s'inscrivent dans l'objectif à long terme de l'UE de réduire les émissions de GES de 80 à 95% d'ici 2050 par rapport au niveau de 1990, objectif adopté par le Conseil européen en 2009 en accord avec les conclusions du quatrième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat (GIEC) (5), dans le contexte des pays développés agissant en tant que groupe (6).

Les paquets Energie-Climat de l'UE présentent deux particularités : d'une part, ils sont le reflet de politiques énergétiques et climatiques qui sont envisagées de manière conjointe ; d'autre part, l'élaboration et l'adoption de ces paquets par le Conseil européen sont étroitement liées au processus de négociations internationales sur les changements climatiques. Tandis que le Paquet 3X20 a été adopté en décembre 2008 en amont de la Conférence de Copenhague de décembre 2009, le Paquet Energie-Climat 2030 a été adopté au mois d'octobre 2014, dans le contexte des négociations en vue de la conclusion d'un nouvel accord international en décembre 2015 à Paris. Le Paquet Energie-Climat 2030 représente donc la contribution de l'UE aux négociations internationales, les 195 pays

(3) Ce système, mis en place en 2005, couvre à l'heure actuelle plus de 12 000 installations à travers l'UE et plus de 40 % des émissions carbone de l'UE. Cf. le site Internet ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm.

(4) Cf. *infra* ainsi que la page Internet ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm et « What's needed to fix the EU's carbon market », *Carbon Market Watch Policy Briefing*, juil. 2014.

(5) Créé en 1988 par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM), le GIEC est l'organisme international chef de file pour l'évaluation des changements climatiques. Cf. le site Internet www.ipcc.ch.

(6) Certains pays d'Europe orientale considèrent ainsi que cet objectif n'est pas unilatéral, mais qu'il dépend d'un accord international sur le climat. Cf. la feuille de route établie par la Commission européenne en mars 2011, *A Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050*, disponible sur le site Internet ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm, ainsi que le Livre blanc sur le transport, disponible sur la page ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index_en.htm, et le Livre blanc sur l'énergie 2050, à la page ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2011_white_paper_en.htm.

signataires de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC), traité international sur le climat adopté lors du Sommet de Rio en 1992, devant présenter leurs contributions nationales d'ici la fin mars 2015. L'UE est ainsi la première à avoir présenté sa contribution en amont de la Conférence de Paris sur le climat ou COP 21/CMP 11 (7). Le Paquet Energie-Climat 2030 de l'UE arrive à un moment-clé dans les négociations internationales sur le climat, les pays signataires s'étant par ailleurs pour la première fois engagés dans leur ensemble à réduire leurs émissions de GES lors de la conclusion des Accords de Lima en décembre 2014 (COP 20) (8). En s'engageant en amont de la Conférence de Paris sur des objectifs climatiques, l'UE conserve son rôle de *leader* dans ce domaine, un rôle endossé en particulier depuis la non-ratification du Protocole de Kyoto par les Etats-Unis (9).

Afin de comprendre les tenants et les aboutissants du Paquet Energie-Climat 2030, il convient dans un premier temps de revenir sur les modalités du Paquet 3X20 et sur le contexte de son adoption, avant d'aborder dans un second temps le contenu du Paquet 2030, ainsi que les conditions dans lequel ce dernier a été négocié par les Etats membres avant d'être adopté par le Conseil en octobre 2014. Enfin, l'avenir du Paquet Energie-Climat 2030 sera évoqué, à la fois par rapport à l'objectif de l'UE de transition vers un système énergétique décarboné et à son rôle dans les négociations internationales sur le climat en vue de la COP 21.

(7) La Conférence de Paris ou COP 21 correspond à la 21^e Conférence des parties (*Conference of the Parties* ou COP) des pays signataires de la CNUCC (195 au total), ainsi qu'à la 11^e Conférence des parties au Protocole de Kyoto (CMP 11). Adopté en 1997 et ratifié par 192 pays, le Protocole de Kyoto comprend des objectifs contraignants en matière de réduction des GES pour les pays membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), ainsi que pour les pays en transition (dits pays de l'Annexe 1 du Protocole), les pays en voie de développement (dits pays hors Annexe 1) étant dispensés de devoir réduire leurs émissions de GES. La première période d'engagement du Protocole de Kyoto – qui n'a jamais été ratifié par les Etats-Unis mais est entré en application en 2005 après sa ratification par la Russie –, entre 2008 et 2012, a imposé à 37 pays de l'Annexe 1 des réductions d'émission d'une moyenne globale de -5% par rapport à 1990 (-8% pour l'UE-15). Une deuxième période d'engagement a été décidée lors de la Conférence de Doha (COP 18), avec un objectif de réduction des GES des pays développés d'au moins 18% de 2013 à 2020 par rapport aux niveaux de 1990 (-20% pour l'UE-28). Le Protocole a cependant fait la preuve de ses limites, avec le désengagement notamment de la Russie, du Japon, du Canada et de la Nouvelle-Zélande. La Conférence de Copenhague (COP 15, en 2009) ayant échoué à déboucher sur un nouvel accord international, l'objectif de trouver un successeur au Protocole de Kyoto a été réaffirmé à Cancún (COP 16, en 2010) et à Durban (COP 17, en 2011), où les Etats se sont accordés à trouver un « *protocole, un instrument juridique ou un résultat ayant force de loi* » à l'horizon 2015. Les Accords de Lima (COP 20) adoptés en décembre 2014 constituent un premier tournant historique, puisque l'ensemble des pays signataires de la CNUCC se sont pour la première fois engagés à prendre les mesures nécessaires pour réduire leurs émissions de GES, chacun d'entre eux devant présenter sa contribution nationale – ou Intended Nationally Determined Contribution, (INDC) d'ici fin mars 2015, en amont de la COP 21. Pour plus de détails sur l'historique des négociations internationales sur le climat, cf. le site Internet de la CNUCC unfccc.int/2860.php. Au sujet des progrès accomplis par l'UE en termes de réduction des émissions de GES dans le cadre du Protocole de Kyoto, cf. le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs assignés au titre du Protocole de Kyoto et des objectifs de l'Union pour 2020*, COM(2014)689 final, p. 26.

(8) Cf. le site Internet www.theguardian.com/environment/2014/dec/15/lima-climate-deal-what-was-agreed-and-what-wasnt.

(9) Pour un historique du rôle de l'UE dans les négociations internationales sur le climat, cf. Sebastian OBERTHUR / Marc PALLEMAERTS (dir.), *The New Climate Policies of the European Union, Internal Legislation and Climate Diplomacy*, Vubpress Brussels University Press, 2010, chap. 2.

LE CONTEXTE LE PAQUET ENERGIE-CLIMAT 2020
OU LE PARADIGME DE L'ENERGIE DURABLE

Le contenu du Paquet 3X20

La formule choc des « trois fois vingt » à l'horizon 2020 inclut la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici 2020 sous le niveau de 1990, voire à 30% en cas d'accord international « satisfaisant » à l'issue de la Conférence de Copenhague, l'augmentation de la part des ENR à 20% de la consommation primaire énergétique et l'amélioration de l'efficacité énergétique – soit des économies d'énergie – de 20% par rapport à des projections de 2007. Alors que les deux premiers objectifs pour la réduction des GES et pour le développement des ENR sont juridiquement contraignants – avec un objectif pour les renouvelables contraignant à la fois au niveau de l'UE et au niveau de chaque Etat membre –, le troisième objectif pour l'efficacité énergétique reste indicatif. Il est également possible pour les Etats membres de remplir leurs obligations de réduction des GES en ayant recours à des offsets, c'est-à-dire l'importation de crédits d'émission. Le Paquet Energie-Climat 2020 correspond à un nouveau départ dans la façon dont l'UE envisage les problématiques énergétique et climatique : alors que ces problématiques étaient jusqu'alors traitées de manière distincte, avec le Paquet adopté fin 2008, l'UE a pour la première fois défini ses politiques énergétique et climatique de manière conjointe. L'UE reste encore à ce jour la seule zone économique majeure à avoir adopté une telle approche, laquelle se distingue de ce point de vue par son originalité (10).

Le Quatrième Rapport du GIEC et l'objectif de l'UE de réduction de 80 à 95% des GES d'ici 2050

Cette évolution dans l'approche de l'UE dans la seconde moitié des années 2000 s'inscrit dans le cadre d'une prise de conscience qui s'opère à cette époque et qui met en valeur l'urgence du réchauffement climatique à la fois en termes environnementaux et en termes économiques. Deux rapports en particulier vont marquer les esprits et amorcer un tournant dans la réflexion sur ces problématiques, avec des implications concrètes au niveau des objectifs de réduction des émissions de GES de l'UE.

C'est d'abord le Rapport Stern publié par le gouvernement britannique en 2006 qui tire la sonnette d'alarme en mettant en avant les conséquences économiques du réchauffement climatique, sa principale conclusion étant que les bénéfices à retirer d'une action rapide et significative pour lutter contre le réchauffement de la planète sont supérieurs aux coûts associés à une telle action (11). Ce sont ensuite les conclusions du quatrième rapport

(10) Cf. le site Internet ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm.

(11) Cf. les sites Internet webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm et www.theguardian.com/environment/2011/feb/15/stern-review.

d'évaluation (AR4) du GIEC publiées en 2007 qui vont faire évoluer le débat en attirant l'attention sur le réchauffement climatique d'origine humaine (12). Le rapport du GIEC conclut que « *les émissions mondiales de GES imputables aux activités humaines ont augmenté depuis l'époque préindustrielle ; la hausse a été de 70% entre 1970 et 2004* », tandis que « *l'essentiel de l'élévation de la température moyenne du globe observée depuis le milieu du XX^e siècle est très probablement imputable à la hausse des concentrations de GES anthropiques* » (13).

Les conclusions du GIEC ont des conséquences très concrètes sur les objectifs de l'UE. Le GIEC dresse en effet la liste des engagements à prendre par les Parties de la Convention de Rio afin que le réchauffement de la planète reste sous la barre des 2°C par rapport aux niveaux pré-industriels – soit avant 1850 –, la référence à un plafond de 2°C ayant été adoptée au niveau international dans le cadre des accords de Copenhague de 2009 et de Cancún de 2010, sous l'impulsion décisive de l'UE (14). Le GIEC élabore des recommandations pour la réduction des GES pour les pays inclus dans l'Annexe 1 de la CNUCC (les pays membres de l'OCDE en 1992 et les pays en transition de marché), ainsi que pour les pays hors Annexe 1 de la Convention (les pays en développement et les pays émergents).

L'effort à fournir par les pays de l'UE, au titre de l'Annexe 1, est, selon les estimations du GIEC, une réduction des GES de 80 à 95% sous le niveau de 1990 d'ici 2050. C'est donc cet objectif – non contraignant – que l'UE a formellement adopté, en tant que groupe, dans le cadre des pays de l'Annexe 1. L'objectif de réduction des GES de 20% d'ici 2020 inscrit dans le Paquet 3X20 est donc un objectif intermédiaire vers l'objectif à long terme de réduction de 80 à 95% des GES sous le niveau de 1990 d'ici 2050 (15). Cet objectif climatique ambitieux à l'horizon 2050 implique nécessairement des réformes énergétiques puisque les émissions de CO², qui représentent 80% des GES à l'échelle de l'UE, sont principalement dues à la consommation énergétique (16). Depuis les conclusions du Conseil européen de mars 2007, la politique climatique et la politique énergétique de l'UE poursuivent ainsi

(12) Cf. le site Internet www.ipcc.ch/report/ar4/.

(13) Le rapport de synthèse AR4 est disponible sur le site Internet www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf, pp. 36 et 39.

(14) Cf. les sites Internet cancun.unfccc.int/cancun-agreements/main-objectives-of-the-agreements/#c33 et unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf. Certains scientifiques et experts prônent cependant depuis un certain temps l'abandon de l'objectif des 2 degrés, arguant que ce dernier est d'ores et déjà hors d'atteinte. Cf. Oliver GEDEN, « Warming world, it's time to give up the two degree target », *Der Spiegel*, 7 juin 2013, et « Impending paradigm shift, international climate negotiations and their impact on EU energy policy », *KAS Reports*, sept. 2012, pp. 25-27. Cf. le site Internet www.notre-planete.info/actualites/actu_2846_limite_2_degres_temperature_Terre.php.

(15) Cf. le site Internet www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4_wg3_full_report.pdf, p. 776.

(16) Les émissions de GES proviennent à hauteur de 80% du secteur de l'énergie, la Commission européenne ayant proposé dans ses feuilles de route que les émissions du secteur de l'énergie soient réduites de 85% et celles du secteur de l'électricité de 95%. Cf. Oliver GEDEN / Severin FISCHER, « Moving targets, the EU's energy and climate objectives for the post-2020 period and the implications for the German energy transition », SWP Research Paper, mars 2014, p. 11.

conjointement l'objectif d'un maintien de la hausse des températures sous la barre des 2°C (17).

La logique du Paquet 3X20 et les progrès accomplis

Le Paquet 3X20 s'inscrit par conséquent dans une logique d'énergie durable (*sustainability*) et de lutte contre le réchauffement climatique. Il correspond à une démarche de « soft power » que l'UE souhaite valoriser durant les années qui précèdent la crise financière de 2008 et à une époque où la politique unilatéraliste de l'Amérique de George Bush contraste avec les valeurs du multilatéralisme et des normes internationales prônées par l'UE. La lutte contre le réchauffement climatique représente en cela un terrain propice pour véhiculer des valeurs de respect de l'environnement, d'altruisme et de coopération internationale. Elle permet également de renforcer l'intégration européenne, à un moment où la victoire du « non » aux référendums sur la Constitution européenne organisés aux Pays-Bas et en France au printemps 2005 semble marquer un coup d'arrêt à la construction européenne. En outre, certains Etats membre tels que le Royaume-Uni sont à cette époque réceptifs à l'idée d'abandonner une partie de leur souveraineté au profit de l'élaboration d'une politique énergétique européenne commune, le Paquet Energie-Climat 2020 lançant ainsi la première décennie de la création d'un marché européen de l'électricité et du gaz (18).

Le Paquet Energie-Climat 2020 s'inscrit également dans une logique de sécurité énergétique – vis-à-vis de la Russie – : il s'agit de rallier les nouveaux Etats membres, lesquels sont sceptiques par rapport à l'idée d'une politique d'énergie durable alliant objectifs énergétiques et environnementaux. Le Paquet 3X20 ne marque par ailleurs pas une rupture systémique au niveau de l'UE, mais introduit plutôt l'idée d'une transformation progressive dans le cadre d'un système préexistant, les objectifs 3X20 étant ainsi acceptables pour toutes les parties concernées (19).

A l'heure actuelle, presque tous les objectifs du Paquet 3X20 sont en voie d'être atteints. En particulier, l'UE est susceptible d'atteindre son objectif de réduction des gaz à effet de 20% avant 2020 : alors que la croissance du PIB de l'UE a été de 45% entre 1990 et 2012, les GES des 28 Etats membres – y compris les émissions de l'aviation internationale – ont diminué de 19,2% en 2012 par rapport à 1990 (20). Si l'objectif fondamental d'un découplage entre croissance du PIB et augmentation des émissions de GES

(17) Cf. le site Internet www.boursier.com/actualites/economie/les-emissions-de-co2-ont-recule-de-plus-de-2-l-an-dernier-au-sein-de-l-ue-28-23871.html.

(18) Severin FISCHER, « La politique énergétique de l'Union européenne après le sommet d'octobre », contribution au séminaire EDF R&D/CERI « Géopolitique de l'énergie », Paris, 20 nov. 2014, dont le compte rendu est disponible sur le site Internet sciencespo.fr/ceri/fr/content/energie-et-cohesion-gouvernance-regulations-et-negociations.

(19) *Ibid.*

(20) Cf. COM (2014)689 final : 13 Etats membres vont devoir déployer des efforts supplémentaires et 15 Etats membres sont en passe d'atteindre leurs engagements avec les mesures existantes, pp. 6 et 7.

est ainsi assuré, c'est en partie grâce aux effets de la récession économique, qui a entraîné une réduction de la demande et de la production d'énergie, ainsi qu'en raison du remplacement du gaz par le charbon, moins cher, du développement des ENR et des gains d'efficacité énergétique (21). En ce qui concerne les ENR, les choses sont en bonne voie, puisque leur part dans la consommation finale d'énergie est passée de 8,7% en 2005 à 14,9% en 2012, grâce aux politiques publiques visant à encourager l'investissement dans les renouvelables, en particulier dans les photovoltaïques (PV) et dans l'éolien *onshore*. Cependant, l'objectif de 20% d'ici 2020 ne sera pas entièrement atteint, à moins que des initiatives soient prises afin de stimuler le marché dans certains pays et pour certaines technologies. Quant à l'objectif de l'efficacité énergétique, l'UE pourrait gagner 18 ou 19% d'efficacité énergétique d'ici 2020 avec les mesures en place à l'heure actuelle ; en revanche, atteindre les 20% constitue un défi (22).

Alors que l'UE se rapproche donc des objectifs fixés par le Paquet 3X20, surtout en matière de réduction de GES, le problème majeur est celui du marché carbone, lequel ne remplit à l'heure actuelle pas son rôle comme mécanisme permettant de réguler et de réduire les émissions carbone au sein de l'UE. En effet, le système souffre d'un surplus de quotas d'émission, son prix étant ainsi passé de 30 €/tCO² en 2008 à 6 €/tCO² en 2014 (23). La crise financière de 2008 et la récession ont en effet fait baisser la production d'énergie, tandis que le système n'a pas été conçu de manière à gérer le problème d'une offre de quotas supérieure à la demande, ce qui n'a pas encouragé l'investissement dans des technologies sobres en carbone. Les résultats positifs obtenus en ce qui concerne le processus de décarbonisation de l'UE sont donc pour l'instant surtout le fruit des politiques nationales de développement des ENR et de l'efficacité énergétique (24). L'une des priorités du Paquet Energie-Climat 2030 est ainsi de mener une réforme du système du marché carbone afin de réduire les émissions carbone de l'UE (*cf. infra*) (25).

(21) Ce découplage s'observe par ailleurs au niveau de chaque Etat membre. *Cf.* le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs assignés au titre du Protocole de Kyoto et des objectifs de l'Union pour 2020*, COM 2014(689) final, p. 5, disponible sur le site Internet ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-689-EN-F1-1.Pdf.

(22) International Energy Agency (IEA), *Energy Policies of IEA Countries: European Union*, déc. 2014, pp. 12-13.

(23) *Ibid.*, p. 13.

(24) *Le World Energy Outlook 2014* de l'Agence internationale de l'énergie (IEA) évalue la valeur totale des subventions aux ENR à 52 milliards en 2013, soit 57% des subventions mondiales pour les énergies renouvelables, avec 22 milliards d'euros de subventions pour les PV solaires et 11 milliards d'euros de subventions pour l'énergie éolienne. *Cf.* IEA, *op. cit.*, p. 13.

(25) On remarque également que le système SEQUE est directement lié aux dispositions prévues dans le Protocole de Kyoto, le recours aux mécanismes prévus par le Protocole étant possibles pour les installations qui opèrent dans le cadre du marché carbone (notamment le Clean Development Mechanism et le Joint Implementation Projects). *Ibid.*, p. 70.

LE PAQUET ENERGIE-CLIMAT 2030

Contenu et modalités du Paquet : les trois objectifs, la réforme du marché carbone et la sécurité énergétique

Le Paquet Energie-Climat 2030 comprend la réduction des GES d'au moins 40% par rapport à 1990 d'ici 2030, d'au moins 27% d'ENR dans la consommation d'énergie d'ici 2030 et d'au moins 27% d'efficacité énergétique d'ici 2030 par rapport à des projections de 2007. L'objectif de réduction des GES est juridiquement contraignant au niveau de l'UE : il devra être atteint à hauteur de 43% pour les secteurs SEQUE et à hauteur de 30% pour les secteurs hors ETS (bâtiments, transports et agriculture). A ce stade, l'objectif de réduction des GES, contrairement à ce qu'il en était pour le Paquet 3X20, ne permet pas le recours à l'importation de crédits d'émission ; il devra être atteint par une contribution de la part de chaque Etat membre, allant de 0% à 40% et qui reste encore à définir. L'objectif de réduction d'au moins 27% d'ENR dans la consommation d'énergie d'ici 2030 est également juridiquement contraignant, mais uniquement au niveau de l'UE, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de contrainte juridique, que ce soit au niveau des Etats membres ou au niveau des secteurs, contrairement aux dispositions du Paquet 3X20 (26).

Cette évolution est liée à la perception que Bruxelles a été trop intrusif dans le cadre du Paquet 2020, ainsi qu'à l'idée que les ENR doivent se développer autant que possible par le biais des mécanismes du marché. Les Etats membres souhaitent également garder le contrôle de leurs stratégies énergétiques respectives et pouvoir déterminer leur mix énergétique de manière flexible (27). Le fait que cet objectif n'est pas juridiquement contraignant au niveau des Etats signifie que les nouvelles structures de gouvernance évoquées dans le Paquet vont être primordiales, alors qu'elles restent encore à définir. Quant à l'objectif de 27% de gains d'efficacité énergétique d'ici 2030, considéré comme étant le plus faible des trois, il reste uniquement indicatif et est en deçà des recommandations de la Commission – qui préconisait un objectif de 30% –, alors qu'il est considéré comme pouvant jouer un rôle majeur dans la réduction des émissions de GES.

Outre les trois objectifs, le Paquet Energie-Climat 2030 prévoit également un objectif d'interconnexion qui, de 10% dans le Paquet 3X20, passe à 15% à l'horizon 2030. Le renforcement des interconnexions avec l'Espagne, le Portugal, Malte, Chypre, la Grèce ainsi que les pays Baltes sont notées

(26) Cf. le site Internet europa.eu/rapid/press-release_IP-14-54_fr.htm. Pour accéder à l'ensemble des documents relatifs au paquet Energie-Climat 2030, cf. la page ec.europa.eu/energy/2030_fr.htm, ainsi que « The 2030 climate and energy policy framework: conclusions of the European Council of October 2014 », et IEA, *op. cit.*, pp. 48-49.

(27) IEA, p. 52.

comme prioritaires (28). Le Paquet inclut également des dispositions pour la réforme du marché carbone, avec notamment la création d'une Réserve de stabilité permettant de gérer le problème des surplus de quotas d'émission, l'augmentation du facteur de réduction linéaire qui passe de 1,7 à 2,2 en 2025 et le report de la mise en enchères de 900 millions de quotas d'émission (« *backloading* ») (29).

Enfin, une directive sur la « sécurité énergétique » est associée au Paquet 2030 (30). Adoptée en juin 2014 dans le contexte de la crise ukrainienne, elle comprend entre autres l'intégration du marché du gaz grâce à de projets d'infrastructures prioritaires (couloir Nord-Sud de la Finlande et des pays Baltes jusqu'au couloir sud, nouveau *hub* pour le gaz en Europe méditerranéenne) et une politique externe consistante au niveau de l'UE et des Etats membres, en particulier vis-à-vis des partenaires stratégiques et des sources d'approvisionnement majeures. Des stress tests effectués pour simuler des interruptions dans l'approvisionnement de gaz ont conclu à la résilience du système européen dans son ensemble (31).

Un changement de paradigme : de l'énergie durable ou « environnementale » à la compétitivité

Ces modalités du Paquet Energie-Climat 2030 peuvent d'abord être associées à un changement de paradigme, lequel n'est devenu pleinement apparent qu'au moment du Conseil européen de mai 2013, lorsque les discussions étaient focalisées sur la question de l'évolution des prix de l'énergie (32). En effet, les feuilles de route de l'UE publiées au cours de l'année 2011 continuaient à mettre l'accent sur la logique d'une énergie durable, seule la Pologne ayant ouvertement exprimé des désaccords avec cette ligne. Le paradigme de l'énergie durable cède cependant la place à celui de la compétitivité dès la crise financière de 2008 et dans le contexte d'une récession économique qui touche une majorité d'Etats membres. La question des prix de l'énergie, en particulier par rapport à ceux des Etats-Unis, prend alors une place prééminente dans les discussions et mobilise

(28) Cf. la page www.lemonde.fr/idees/article/10/25/une-union-de-l-energie-au-dela-des-pyrenees_4512465_3232.html.

(29) Cf. les sites Internet ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf. et ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm, ainsi que « Reforming the EU-ETS », in IEA, *op. cit.*, pp. 68-69. Des mesures sont également prévues pour soutenir les entreprises qui s'exposent aux fuites de carbone – une délocalisation de leurs activités vers des pays dont la législation en matière d'émissions carbone est plus laxiste qu'au sein de l'UE peut entraîner une augmentation des émissions globales de ces entreprises.

(30) Cette directive reprend les recommandations de la Commission européenne de mai 2014, COM (2014) 330 final.

(31) IEA, *op. cit.*, p. 49.

(32) Les trois paradigmes des paquets Energie-Climat sont la « durabilité » (*sustainability*), la sécurité de l'approvisionnement et la compétitivité économique. *Ibid.*, p. 11.

des coalitions d'Etats membres dans un secteur traditionnellement assez divisé (33).

L'échec des négociations internationales sur le climat, avec en particulier l'échec de la Conférence de Copenhague de 2009, a dans le même temps tempéré la manière dont l'UE envisage ses ambitions climatiques (34). Dans le cadre du Paquet 3X20, l'échéance de la Conférence de Copenhague et la volonté de l'UE de se positionner en *leader* en matière de politique climatique sur la scène internationale afin d'inciter les autres Etats à opter eux aussi pour des objectifs ambitieux, avaient un lien direct avec l'objectif de réduction des GES de l'UE, objectif fixé à 20%, mais qui pouvait être porté à 30% en fonction de l'issue de la Conférence. Par contraste, dans le cadre du Paquet Energie-Climat 2030, le lien entre les négociations internationales et l'objectif de l'UE fait débat entre les Etats membres, les pays d'Europe orientale en particulier rejetant l'idée d'un objectif climatique unilatéral. Le nouvel objectif de réduction d'au moins 40% des GES de l'UE d'ici 2030 inclut pour cette raison une clause permettant, le cas échéant, sa révision à l'issue de la Conférence de Paris, ce qui ouvre la voie à toutes les interprétations (35).

En outre, alors que la politique énergétique et la politique climatique de l'UE s'alignaient dans le cadre du Paquet 3X20, le nouveau paquet Energie-Climat est le reflet d'une division qui s'opère également à ce niveau, dans le contexte de pays en crise dont les économies et la trajectoire énergétiques divergent fortement et alors que les ambitions environnementales de certains Etats-membres se sont tempérées, comme au Royaume-Uni ou en Espagne (36). Cependant, il est certain que la lutte contre le réchauffement climatique comporte des enjeux économiques importants : alors que la Chine ou les Etats-Unis investissent dans des nouvelles technologies vertes, l'UE risque de se voir dépassée par ses concurrents sur ce plan en l'absence d'objectifs clairs et certains en matière de développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (37).

Alors qu'une plus grande européanisation des marchés de l'électricité et du gaz prend forme, on n'observe pas une telle évolution des politiques énergétiques des Etats membres. Ces derniers souhaitent retrouver une plus

(33) Oliver GEDEN / Severin FISCHER, « Moving targets, negotiations on the EU's energy and climate objectives for the post-2020 period and implications for the German energy transition », SWP Research Paper, mars 2014, p. 23, disponible sur le site Internet www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2014_RP03_fis_gdn.pdf.

(34) Oliver GEDEN, « Impending paradigm shift, international climate negotiations and their impact on EU energy policy », KAS International Reports, sept. 2012, disponible sur le site Internet www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/Paradigm_Shift_EU_Energy_Policy_01.pdf.

(35) Severin FISCHER, *op. cit.*

(36) David BUCHAN, « Why Europe's energy and climate policies are coming apart », Oxford Institute for Energy Studies, juil. 2013, disponible sur le site Internet www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2013/07/SP-28.pdf.

(37) « Our collective interest. Why Europe's problems need global solutions and global problems need European action », European Think Tanks Group, sept. 2014, p. 15, disponible sur le site Internet ecdpm.org/publications/europes-problems-need-global-solutions-ettg-report/.

grande indépendance dans le cadre d'un phénomène de renationalisation des politiques énergétiques et de négociations internationales sur le climat peu concluantes jusqu'à aujourd'hui. En outre, ayant depuis 2008 acquis une plus grande expérience des trois objectifs de l'UE ainsi que de leurs propres trajectoires et politiques nationales, les pays d'Europe orientale ont négocié dans le cadre du Paquet Energie-Climat 2030 de manière plus informée et organisée, favorisant des objectifs énergétiques peu contraignants au niveau national et défendant le paradigme de la compétitivité au détriment de celui de l'énergie durable ou «environnementale » (38).

Enfin, autre élément qui s'invite dans le débat, la crise ukrainienne a mis de nouveau en valeur l'importance de la réduction de la dépendance énergétique de l'UE vis-à-vis de la Russie. L'Union est dépendante de la Russie à hauteur de 33% de ses importations de pétrole, 39% pour le gaz et 26% pour les combustibles solides, tandis que six Etats membres le sont dépendants à 100% pour leur approvisionnement en gaz (39). Alors que cette problématique russo-ukrainienne (avec 15% de l'importation de gaz russe de l'UE qui transite par l'Ukraine) et les crises précédentes de 2006 et 2009 avaient déjà influé sur les politiques énergétiques des Etats membre par le passé – contribuant par exemple à l'émergence d'un consensus au Royaume-Uni sur le nucléaire à la fin des années 2000 –, la crise de 2014, avec notamment l'annexion de la Crimée par la Russie au mois de mars, coïncide avec la négociation du Paquet Energie-Climat 2030. Elle met en valeur le rôle des ENR et, surtout, de l'efficacité énergétique dans la réduction de la dépendance énergétique de l'ensemble de l'UE. La lutte contre le réchauffement climatique et l'indépendance énergétique vont ainsi de pair (40). Cependant, en définitive et en dépit de l'impact de la crise ukrainienne sur les négociations autour du Paquet Energie-Climat 2030, l'objectif d'efficacité énergétique reste faible, étant purement indicatif et restant en deçà des recommandations de la Commission européenne, laquelle considère par ailleurs que 1% de gains d'efficacité énergétique pourrait se traduire par une réduction des importations de gaz de l'UE de l'ordre de 2,6% (41).

(38) Oliver GEDEN / Severin FISCHER, *op. cit.*, p. 12.

(39) IEA, *op. cit.*, pp. 15-16 ; « Energie : les chiffres de l'(in)dépendance », COM (2014) 330 final, 24 juil. 2014, p. 2, disponible sur le site Internet europarl.europa.eu. La mise en place au mois de novembre 2014 d'un terminal GNL (gaz naturel liquéfié) flottant en Lituanie pourrait cependant permettre de réduire la dépendance balte vis-à-vis du gaz russe. Cf. la page Internet www.naturalgaseurope.com/baltic-states-gas-supply-independence. Cependant, l'Agence internationale de l'énergie prévoit une dépendance durable de l'UE au gaz russe, *op. cit.*, p. 15.

(40) Ainsi que le souligne la COM (2014) 520 final, « Efficacité énergétique : quelle contribution à la sécurité énergétique et au cadre d'action 2030 en matière de climat et d'énergie ? »

(41) IEA, *op. cit.*, p. 19.

LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION
ET LES NOUVEAUX OBJECTIFS DU PAQUET ENERGIE-CLIMAT 2030

***Objectif de réduction d'au moins 40% des GES d'ici 2030 :
les compensations octroyées au Groupe de Visegrad +***

Les négociations autour du Paquet Energie-Climat 2030 furent caractérisées par de profondes divergences entre les Etats membres, qui furent bien plus marquées que lors de la négociation du Paquet 3X20 en 2008. En particulier, des divergences ont séparé les pays de l'Ouest des pays de l'Est (Pologne en tête), le Royaume-Uni faisant figure d'entre-deux, avec comme base de négociation les propositions qui furent formulées par la Commission en janvier 2014 (soit 40% de réduction des GES, 27% d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie) (42) et en juillet (30% d'amélioration de l'efficacité énergétique) (43).

Dans le cadre des négociations sur l'objectif de réduction de 40% des GES d'ici 2030, des pays tels que l'Allemagne, la France ou la Suède se sont prononcés en faveur d'une approche ambitieuse avec un objectif d'au moins 40% d'ici 2030, une approche rejetée par les pays du groupe de Visegrad +, leurs économies étant pour certaines d'entre elles très fortement dépendantes des énergies fossiles – la Pologne est dépendante à 80% de ses centrales au charbon pour sa production d'électricité (44).

Afin d'obtenir l'adhésion de la Pologne et des pays d'Europe orientale à un objectif de réduction d'au moins 40% des GES d'ici 2030, une série de concessions et de compensations financière significatives a été incluse dans le Paquet adopté par le Conseil. La Pologne et les autres pays d'Europe orientale les moins riches vont ainsi bénéficier de mécanismes de solidarité permettant de puiser dans les revenus du marché carbone, tels que la mise en réserve de 2% des quotas d'émission afin de financer des projets de modernisation et de développement d'infrastructures électriques et d'efficacité énergétique dans les pays dont le revenu par habitant est inférieur à 60% de la moyenne européenne. Ces pays recevront également des quotas d'émission gratuits pour leurs centrales à charbon jusqu'en 2030. 10% des enchères des quotas des émissions de charbon seront par ailleurs transférés aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 90% de la moyenne européenne au titre de la solidarité, de la croissance et des interconnexions ; cela constitue un geste envers l'Espagne et le Portugal, lesquels, étant donné leur situation économique fragile, ont également apporté un soutien tacite au groupe de Visegrad + et ont revendiqué des

(42) COM (2014) 15.

(43) COM (2014) 520.

(44) La Pologne insiste ainsi pour que la situation économique de chaque Etat membre soit davantage prise en considération, tandis que les pays du groupe de Visegrad considèrent que l'objectif de réduction des GES de l'UE doit être strictement conditionnel, c'est-à-dire établi en fonction de l'issue des négociations internationales pour un nouveau traité sur le climat. Cf. Oliver GEDEN, *op. cit.*, pp. 11 et 18.

débouchés pour leur production d'énergies renouvelables – aujourd'hui en surcapacité –, vers la France notamment (45). En retour, les pays riches ont obtenu que la répartition du fardeau dans les secteurs non régulés par le marché carbone ne se fasse pas uniquement sur la base du revenu par habitant (46).

Une clause insérée au dernier moment dans l'objectif de réduction des GES permet en outre le réexamen de l'objectif de réduction des GES à l'issue de la Conférence de Paris, en fonction des efforts qui auront été fournis par les autres pays, ce qui correspond à une autre concession envers les pays d'Europe centrale et orientale, lesquels souhaitaient au départ qu'un objectif de réduction des GES de l'UE soit déterminé non pas avant, mais après la Conférence de Paris. Herman van Rompuy, le Président du Conseil, a cependant indiqué que l'objectif de réduction d'au moins 40% des GES d'ici 2030 ne serait pas revu à la baisse, quelle que soit l'issue de la Conférence de Paris (47). En dépit des divergences, l'objectif de réduction des GES fait toutefois l'objet d'un large consensus parmi les 28 Etats membres, la Pologne elle-même ne remettant pas en question la nécessité d'agir contre le réchauffement climatique (48).

Des objectifs flexibles pour le développement des ENR et de l'efficacité énergétique

Des divergences entre les Etats membres se sont également manifestées quant à l'objectif fixé en matière d'ENR : d'un côté, des pays comme le Danemark, la Suède et l'Allemagne ont figuré parmi les plus favorables à une approche ambitieuse, aux côtés de la France et du Royaume-Uni, également partisans des renouvelables ; de l'autre, les pays d'Europe centrale et orientale ont prôné que le Paquet Energie-Climat 2030 se limite à un seul objectif, celui de la réduction des GES.

Le fait que les trajectoires nationales en matière d'ENR divergent de manière prononcée entre les Etats membres, avec notamment un contraste entre les pays d'Europe du Nord et ceux d'Europe du Sud et orientale, explique également qu'il n'y ait eu que peu de motivation pour un objectif contraignant au niveau national. Un système de gouvernance et de *monitoring* est prévu afin d'atteindre l'objectif des 27% au niveau de l'UE, ce système restant cependant encore à définir, sachant qu'il n'existe pas d'instrument ou de mécanisme au niveau de l'UE pour soutenir l'objectif d'un développement des ENR, contrairement à l'objectif de GES, lequel est

(45) La France en particulier souhaitait protéger son industrie du nucléaire face aux énergies renouvelables en provenance d'Espagne. Cf. les sites Internet euractiv.fr/sections/energie/les-objectifs-dinterconnexion-energetique-suspendus-un-differend-france-Espagne et www.audeladeslignes.com/france-espagne-liaison-souterraine-tres-haute-tension-hors-norme-7357.

(46) Laurence CARMEL, « L'Europe se fixe un cap ambitieux sur le climat », *Le Monde*, 24 oct. 2014, et « Climat : une bonne base de départ », *Le Monde*, 25 oct. 2014.

(47) Christian OLIVER / Peter SPIEGEL, « EU agrees target to cut gas emissions », *Financial Times*, 24 oct. 2014.

(48) Oliver GEDEN / Severin FISCHER, *op. cit.*, p. 11.

soutenu, au moins en théorie, par le SEQE, le système du marché carbone européen.

Pour ce qui est de l'objectif d'efficacité énergétique, l'intervention du Royaume-Uni en particulier l'a limité à une amélioration de 27%, un réexamen étant cependant prévu en 2030 pour éventuellement porter cet objectif à 30%. Le souhait du Royaume-Uni de limiter l'intervention de Bruxelles dans les politiques nationales de manière générale et sur ce point en particulier a ainsi encore affaibli l'objectif de l'efficacité énergétique.

La règle de l'unanimité et le rôle-clef de la Pologne dans les négociations

Les négociations pour le Paquet Energie-Climat 2030 ont été déterminées par deux éléments : premièrement, la règle selon laquelle le Conseil européen doit se prononcer à l'unanimité sur son contenu, et, secondement, la question de la Pologne, Etat membre le plus réfractaire aux objectifs du Paquet. La question des objectifs climatiques de l'UE ainsi que l'approche énergie-climat de l'UE sont un sujet controversé en Pologne, qui craint que la politique de l'UE n'ait un coût trop élevé et n'entraîne notamment une forte hausse des prix de l'énergie. L'économie polonaise est en effet très dépendante du charbon, tandis que le potentiel pour les énergies renouvelables est assez limité, la Pologne misant plutôt sur le développement du gaz de schiste et de l'énergie nucléaire, tout en cherchant à moderniser ses infrastructures dans le secteur du charbon (49).

Ces fortes réticences de la Pologne, ajoutées à la règle de l'unanimité, signifient que les questions de politique intérieure polonaise ont au final joué un rôle déterminant dans le processus de négociation du Paquet Energie-Climat 2030 de l'UE et dans l'issue des débats. En outre, l'avènement d'un nouveau Premier ministre de Pologne, Ewa Kopacz, après la démission de Donald Tusk, ce dernier ayant été élu Président du Conseil européen en remplacement d'Herman van Rompuy, a encore intensifié les enjeux liés à la politique intérieure polonaise et au rôle de la Pologne au sein de l'UE, d'autant que ces changements de *leadership* polonais sont intervenus à quelques semaines seulement du sommet de Bruxelles fin octobre (50).

Cependant, d'une part, les Polonais étaient, en dépit de leurs objections, globalement favorables au processus, notamment à l'idée de réduire les GES de l'UE, objectif dont ils critiquent surtout le tempo et les modalités, souhaitant que la situation économique et énergétique de chaque Etat

(49) Artur GRADZIUK, « The Polish Approach Towards EU climate policy », déc. 2014, disponible sur le site Internet globalenergyinitiative.org/insights/138-the-polish-approach-towards-the-eu-climate-policy.html.

(50) L'élection d'un nouveau Président du Conseil européen en provenance de Pologne a suscité quelques craintes du point de vue des objectifs climatiques de l'UE, d'aucuns insistant ainsi pour que la position du Conseil sur le Paquet Energie-Climat 2030 soit fixée avant qu'Herman van Rompuy ne cède la place à Donald Tusk. Cf. le site Internet www.euractiv.fr/sections/developpement-durable/la-nomination-de-donald-tusk-fragilise-la-position-climat-de-lue.

membre soit davantage prise en considération. D'autre part, l'année 2015 étant une année électorale importante en Pologne, avec une élection présidentielle suivie d'élections législatives, il était préférable du point de vue polonais qu'un accord sur le Paquet Energie-Climat 2030 soit conclu en octobre 2014 plutôt que de voir cette échéance de nouveau repoussée et ces négociations devenir un enjeu électoral potentiellement déstabilisant. Le résultat final a donc ainsi été un accord conclu au mois d'octobre avec, en contrepartie, des concessions très importantes accordées à la Pologne et aux pays du Groupe de Visegrad + et une formulation des objectifs qui reste flexible (51).

Des objectifs ambigus et rassembleurs, déterminés par des considérations de politique intérieure

Le Paquet Energie-Climat 2030 se caractérise par des objectifs qui, délibérément ambigus, obtiennent ainsi l'aval de chacun des 28 Etats membres, chaque objectif étant précédé de la formule « au moins ».

En ce qui concerne l'objectif de réduction des GES d'« au moins » 40% d'ici 2030 sous le niveau de 1990, avec une clause permettant de revoir cet objectif en fonction de l'issue de la Conférence de Paris, il permet, ainsi formulé, de satisfaire les pays d'Europe occidentale qui souhaitent pouvoir éventuellement l'augmenter après la Conférence de Paris. Les pays d'Europe orientale sont quant à eux également satisfaits de la clause qui permet un réexamen de cet objectif, mais pour des raisons contraires, puisqu'ils seraient plutôt en faveur de l'abaissement de cet objectif à l'issue de la Conférence de Paris. Surtout, les pays du Groupe de Visegrad sont satisfaits du fait que seul l'objectif de réduction des GES est juridiquement contraignant au niveau national, tandis que les pays européens occidentaux et nordiques ont pu préserver l'idée d'une transition à des économies sobres en carbone comme objectif à long terme de l'UE.

Pour ce qui est des ENR, qui doivent représenter « au moins » 27% du mix énergétique d'ici 2030, le fait que cet objectif ne soit pas juridiquement contraignant au niveau des Etats permet de satisfaire les membres qui souhaitent garder le contrôle de leur politique énergétique, tandis que la formule « au moins » satisfait les partisans d'un objectif plus ambitieux.

Quant à l'objectif de l'efficacité énergétique, le fait qu'il soit inférieur à la recommandation de la Commission satisfait des pays tels que le Royaume-Uni, qui souhaite récupérer certaines prérogatives de Bruxelles, tandis que son réexamen prévu en 2030 qui vise à le porter à 30% satisfait ceux favorables à une action plus poussée dans ce domaine (52). Cependant, il pourrait dans la pratique être assez difficile de modifier les objectifs du Paquet Energie-Climat en raison de la règle de l'unanimité et en dépit de la manière flexible dont ils ont été délibérément formulés, une telle

(51) Severin FISCHER, *op. cit.*

(52) *Id.*

souplesse ayant par ailleurs été introduite surtout dans le but de parvenir à un accord plutôt que dans l'idée d'apporter des modifications ultérieures – sauf peut-être en ce qui concerne l'objectif d'efficacité énergétique (53).

Le rôle crucial joué par la Pologne dans les négociations reflète le rôle joué par les Etats les plus récalcitrants aux objectifs climatiques et énergétiques de l'UE. En d'autres termes, ce sont les pays dont la transition vers un système énergétique décarboné est la moins avancée et la plus progressive qui ont eu le plus grand impact sur les négociations et sur les modalités du Paquet final. Certains Etats membres en proie à une poussée d'eurosepticisme ont également eu un impact décisif, à l'instar du Royaume-Uni, dont l'intervention a affaibli l'objectif pour l'efficacité énergétique. Ce sont donc *in fine* des considérations de politique intérieure qui ont déterminé le contenu et les modalités du paquet Energie-Climat 2030 (54).

QUEL AVENIR POUR LE PAQUET ENERGIE-CLIMAT 2030 ET POUR LES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT ?

Le Paquet Energie-Climat 2030 est le produit de négociations entre pays d'Europe orientale et pays d'Europe occidentale qui ont abouti à des objectifs souples, caractérisés par une ambiguïté constructive. On assiste ainsi à l'émergence d'une Europe à deux vitesses en termes de transition à des systèmes énergétiques décarbonés : d'un côté, les pays de l'Ouest et du Nord qui mettent en place de manière active des politiques de transition énergétique, de l'autre, les pays de l'Est, qui procéderont à une transition énergétique de manière plus lente et partielle. L'impact des objectifs du Paquet Energie-Climat 2030 sur les politiques des Etats membres de l'UE, notamment des pays de l'Est, semble incertain, notamment en raison de la flexibilité et du caractère peu ou non contraignant des objectifs, qui affaiblit le Paquet.

L'idée d'une Europe de l'énergie a été lancée à l'origine par Jacques Delors et reprise par Donald Tusk, auquel incombe la tâche de la mise en œuvre du Paquet 2030. Alors qu'en tant que Premier ministre de Pologne il a été un fervent défenseur de l'industrie du charbon, le Président du Conseil devra dorénavant agir en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique dans l'intérêt de l'ensemble de l'UE (55). La capacité de l'UE à réduire ses émissions va cependant dépendre en très grande partie de la réforme du marché carbone, ce qui sera le prochain chantier de négociations entre les Etats membres.

(53) Oliver Geden souligne toute la difficulté, jusqu'à présent, d'une modification des objectifs d'un Paquet Energie-Climat une fois que celui-ci a été adopté, *op. cit.*, p. 12.

(54) Severin FISCHER, *op. cit.*

(55) Cf. les sites Internet www.euractiv.com/priorities/delors-advocates-new-eu-treaty-news-493800, www.euractiv.com/sections/poland-ambitious-achievers/poland-hopes-tusk-will-create-eu-energy-union-308333 et www.theparliamentmagazine.eu/articles/opinion/energy-union-can-be-new-start-europe.

Les termes du débat pour la Conférence de Paris ont quant à eux été fixés avec la publication en novembre 2014 du 5^e rapport du GIEC, ainsi que du Emissions Gap Report (EGR) du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Les conclusions de l'AR5 GIEC confirment le rôle de l'homme dans le réchauffement de l'atmosphère et des océans, ce rôle étant encore davantage souligné que dans le 4^e rapport du GIEC de 2007. La probabilité que l'homme soit à l'origine du réchauffement s'établit désormais à 95% (contre une certitude de 90% dans le rapport du GIEC de 2007, de 66% dans celui de 2001 et de 50% dans celui de 1995). Selon les conclusions du 5^e rapport, si les émissions de gaz continuent à leur rythme actuel, les températures pourraient augmenter de 4,8°C d'ici 2100 par rapport à la période 1986-2005, dans le scénario le plus pessimiste. Selon l'AR5, il faudrait réduire de 70% les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2050 par rapport à 2010 afin de maintenir la hausse des températures en dessous de 2°C par rapport à l'ère pré-industrielle (avant 1850) (56). Cet objectif pourrait être à la portée de l'UE, si les Etats membres parviennent à remplir leur objectif de 40% de réduction des émissions de l'UE d'ici 2030 et s'ils continuent sur leur lancée. L'EGR évoque quant à lui un budget carbone de 1 000 gigatonnes à ne pas dépasser afin de rester dans la limite des 2°C, budget qui cependant va être épuisé d'ici 2025 si aucune action n'est entreprise (57). Lors d'un discours sur le changement climatique prononcé en novembre 2013, le secrétaire général de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) Angel Gurría a également souligné la nécessité d'arriver à zéro émissions issues de la combustion des énergies fossiles d'ici 2050, notant que, contrairement à ce qu'il en était pour la crise financière de 2008, le monde ne dispose pas de l'option d'un « *bail out* » ou plan de sauvetage en ce qui concerne le réchauffement climatique (58).

(56) Le rapport du GIEC comporte quatre nouveaux scénarios de référence (les Representative Concentration Pathways ou RCP), qualifiés de profils représentatifs d'évolution des concentrations de GES, d'ozone et de précurseurs des aérosols pour le XXI^e siècle et au-delà. Ces scénarios correspondent à des efforts plus ou moins grands de réduction des émissions de GES, donnant lieu à des augmentations de température plus ou moins importantes, dans le cadre de différents scénarios de forçage radiatif anthropogénique – donc ne tenant pas compte de modifications de températures liées à des causes naturelles. Ces scénarios à l'horizon 2100 sont ceux d'un pic suivi d'un déclin (le scénario RCP2.6 avec une augmentation des températures entre 0,3°C et 1,7°C), d'une stabilisation sans dépassement (scénario RCP4.5 avec une augmentation des températures entre 1,1°C et 2,6°C et scénario RCP6 avec une augmentation entre 1,4°C et 3,1°C) et un scénario extrême de trajectoire croissante (scénario RCP8.5 avec une augmentation entre 2,6°C et 4,8°C). Le GIEC considère que le scénario RCP2.6 est peu probable, le scénario RCP4.5 est probable (soit une augmentation des températures de 2°C d'ici 2100 par rapport à 1750) et les scénarios RCP6.0 et RCP8.5 plus que probables (soit une augmentation des températures de plus de 2°C d'ici 2100). Cf. le site Internet www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policymakers.pdf.

(57) Selon l'EGR, il reste un budget carbone de 1 000 gigatonnes à ne pas dépasser afin que la hausse des températures reste dans la limite des 2°C. Or les émissions actuelles totalisent entre 35 et 40 gigatonnes par an et plus, ce qui signifie que le budget carbone sera épuisé d'ici 2025 si aucune action n'est prise afin de réduire les émissions. Par ailleurs, selon le rapport, le monde doit atteindre zéro émission carbone d'ici 2065 pour rester sous la barre des 2°C. Cf. le site Internet www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/

(58) Cf. le site Internet www.oecd.org/env/the-climate-challenge-achieving-zero-emissions.htm.

Par l'adoption du Paquet Energie-Climat 2030 lors du Conseil européen d'octobre 2014, l'UE est la première à mettre en avant ses objectifs pour la réduction de gaz à effet de serre – les 195 pays signataires de la Convention de Rio ont jusqu'au mois de mars pour rendre publics leurs objectifs avant la Conférence de Paris. Ce faisant, l'UE continue dans son rôle de *leader* dans le cadre des négociations internationales. L'engagement de l'UE à réduire ses GES de 40% d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990 a été suivi par la déclaration conjointe inédite des Etats-Unis et de la Chine au mois de novembre 2014 : ces deux pays ont rendu publics leurs objectifs à l'horizon 2020, en faisant référence à l'objectif de transition vers des économies décarbonées permettant de limiter la hausse des températures à 2°C ; les Etats-Unis ont ainsi affiché un objectif de réduction de leurs émissions de 26 à 28% en 2025 par rapport aux niveaux de 2005, tandis que la Chine compte atteindre un pic d'émissions de CO² d'ici 2030 et faire passer la part des énergies non fossiles dans la consommation primaire d'énergie à environ 20% d'ici 2030 (59).

Avec les objectifs du Paquet Energie-Climat, l'UE contribue ainsi aux côtés de la Chine et des Etats-Unis à lancer une dynamique en amont de la COP21, laquelle doit déboucher sur « *un protocole, un autre instrument juridique ou un texte agréé doté de force juridique* » (60). Cela est d'autant plus important que la Chine, les Etats-Unis et l'Union européenne sont responsables à eux trois de près de la moitié des émissions mondiales de gaz à effet de serre (61). La part de l'UE tend à diminuer, représentant actuellement 13% des émissions mondiales, tandis que les modalités du Paquet Energie-Climat témoignent d'objectifs climatiques certes ambitieux mais envisagés de manière plus prudente qu'en 2008, ainsi que le révèle l'option de révision de l'objectif-phare de réduction des GES en fonction du résultat de la COP 21 (62).

Outre l'action des Etats-Unis, de la Chine et de l'UE, le communiqué publié à l'issue du sommet du G20 à Brisbane, en novembre 2014, inclut un passage significatif sur le problème du réchauffement climatique, imposé en dépit de l'opposition farouche de l'Australie, dont le Premier ministre est un fervent défenseur du secteur du charbon. Grâce à plusieurs pays du G20,

(59) Cf. le site Internet www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change et Laurence CAMEL, « Accord décisif sur le climat entre la Chine et les Etats-Unis », *Le Monde*, 12 nov. 2014.

(60) Cf. le site Internet unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/meeting/6245/php/view/decisions.php.

(61) Cf. Bob SUSSMAN, « The US-Climate deal: not a free ride for the Chinese », The Brookings Institution, 25 nov. 2014 ; Thomas HALE, « Understanding the China's domestic agenda can end UN climate gridlock », Blavatnik School of Government, juil. 2013 ; et le site Internet www.wri.org/blog/2014/11/numbers-china-us-climate-agreement.

(62) Alors que l'engagement inédit de l'ensemble des pays à proposer des mesures pour réduire ces émissions est hautement symbolique, dans la pratique, seules les actions qui seront prises par les principaux émetteurs auront un impact, les émissions de gaz étant très concentrées. Selon le CAIT, en 2011, 15 pays ou groupes de pays (en comptant l'UE) étaient responsables de 75% du total des émissions de GES, les autres 160 pays pris en compte par le CAIT étant responsables de moins de 25% du total des émissions de GES. Cf. le site Internet www.simonmaxwell.eu/blog/climate-change-whats-next.html.

dont les Etats-Unis mais aussi l'UE, référence a été faite à la « *nécessité de rationaliser les subventions inefficaces aux énergies fossiles* », tandis que le soutien au Fonds Vert a été réaffirmé à l'issue d'une négociation ardue lors du sommet (63).

A travers ses différentes décisions, l'UE cherche également à inciter les autres pays du monde à adopter des objectifs climatiques ambitieux, conformément aux Accords de Lima issus de la COP 20/CMP 10 de décembre 2014, qui reposent sur le principe d'une contribution et d'une action volontaires des pays signataires de la Convention de Rio. De fait, avec les accords de la COP 20, la distinction entre pays de l'Annexe 1 et pays hors Annexe 1 est devenue caduque – ce qui, en soi, est révolutionnaire –, de sorte que, pour la première fois, les pays signataires de la Convention se sont entendus dans leur ensemble pour réduire les émissions carbone liées au pétrole, au gaz et au charbon. Cette évolution fondamentale fait la force des Accords de Lima, mais également leur faiblesse, les contributions promises par chaque pays n'ayant aucune valeur juridiquement contraignante (64). Chaque pays a ainsi promis de faire voter des lois afin de réduire les émissions carbone, ainsi que de proposer, d'ici le 31 mars prochain, des objectifs pour l'après-2020 – la fin de la seconde période de contrainte du Protocole de Kyoto – en matière de réduction des émissions. Chaque pays devra également rendre compte des mesures et actions qui seront prises afin d'atteindre ces objectifs. Cela étant, aucune contrainte ou sanction n'est prévue en cas de manquement de la part d'un pays. L'idée des Accords de Lima est que ces objectifs et mesures étant rendus publics (avec une publication sur le site de la CNUCC), tout pays qui ne respecterait pas ses engagements ou dont les engagements seraient insuffisants s'exposerait ainsi à être pointé du doigt.

La COP 20 privilégie ainsi une approche basée sur l'engagement volontaire des Etats et sur la pression exercée par les pairs ainsi que par l'ensemble de la communauté internationale (65). Par cette approche nouvelle, les Etats s'engagent à mettre en place des objectifs et des plans de réduction des émissions en fonction de leur propre situation économique et politique, plutôt que selon un mandat et des objectifs fixés en amont (*top-down*) à l'issue d'un accord international, afin de limiter le réchauffement climatique à 2°C. Les contributions nationales (*Intended Nationally Determined Contributions*) qui seront proposées par chaque Etat d'ici la fin du premier trimestre 2015 vont ainsi former la base des négociations pour la Conférence de Paris, la question des responsabilités communes

(63) Cf. la page www.smh.com.au/business/g20/climate-change-in-g20-communicate-after-trench-warfare-20141116-11no3q.html.

(64) Laurence CAMEL, « Climat : le Sommet de Lima se solde par un accord minimal », *Le Monde*, 15 déc. 2014.

(65) Coral DAVENPORT, « A Climate Accord based on peer pressure », *International New York Times*, 14 déc. 2014.

mais différenciées devant également jouer un rôle important (66). Le fait que l'UE ait été la première à faire part de sa contribution en vue de la COP 21 à travers l'objectif de réduction des GES contenu dans le paquet Energie-Climat 2030 contribue non seulement à créer une dynamique en amont de la Conférence de Paris dont l'issue paraît plus favorable que pour la Conférence de Copenhague en 2009, mais montre également qu'il est possible à un grand nombre de pays dont la situation et les intérêts sont divergents de parvenir à s'entendre sur des objectifs communs. Enfin, les enjeux de la COP 21 sont d'autant plus importants pour l'UE qu'ils ne sont pas uniquement climatiques et environnementaux, mais également économiques et migratoires (67). Pour que la COP 21 débouche sur un accord qui entraînerait de vrais résultats, l'UE devra agir en faveur de mesures-phares significatives. L'abolition progressive des subventions pour les énergies fossiles – qui représentaient plus de 544 milliards de dollars en 2012 (68) –, l'amélioration de l'efficacité énergétique ou le financement du Fonds Vert lancé à Durban permettant d'aider financièrement les pays du Sud, font ainsi partie des mesures nécessaires qui permettraient de limiter le réchauffement climatique dans les prochaines décennies (69).

(66) Cf. la page Internet www.simonmaxwell.eu/blog/climate-change-whats-next.html.

(67) Un nouveau rapport publié en septembre 2014, le « New Climate Economy Report », auquel a participé l'économiste Nicholas Stern, explore la manière dont les décideurs peuvent poursuivre des objectifs économiques et sociaux tout en limitant le réchauffement climatique. Cf. le site Internet www.newclimateeconomy.net. De plus, ainsi que le souligne Jan Egeland, directeur du Norwegian Refugee Council, les catastrophes naturelles entraînent des déplacements de personnes trois à dix fois supérieurs que dans le cas de guerres ou de conflits : cf. la page www.euractiv.com/sections/climate-environment/prepare-rising-migration-driven-climate-change-governments-told-311138. Cf. également le site www.internal-displacement.org/.

(68) IEA, *World Energy Outlook 2013*, pp. 93-98.

(69) Le Fonds Vert pour le climat a été décidé à Copenhague (COP 15) avec un objectif de 100 milliards de dollars (74 milliards d'euros) par an à partir de 2020. Lancé à Durban (COP 17), il a vocation à financer – par des fonds à la fois publics et privés – des projets d'atténuation et d'adaptation aux impacts du réchauffement climatique dans les pays en voie de développement. A la date de décembre 2014, 10 milliards de dollars ont été promis par 27 pays. Cf. Laure NOUHLAT / Vittorio DE FILIPPIS, « Durban, un sommet sur Fonds Vert », *Libération*, 2 déc. 2011, et Alex NUSSBAUM, « Rich nations will make \$ 100 billion climate fund goal », *Bloomberg*, 1^{er} déc. 2014, ainsi que le site Internet unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/green_climate_fund/items/5869.php. Pour une analyse critique des négociations internationales sur le climat, cf. Johanne URPELAINEN, « A model of dynamic global governance: dream big, win small », 9 mai 2012, disponible sur le site Internet link.springer.com/article/10.1007%2Fs10784-012-9174-1.