

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Rapport d'information
n° 2294

Art. 88-4 de la Constitution

**Le second paquet
énergie-climat**

COMMISSION
DES AFFAIRES EUROPÉENNES

OCTOBRE 2014

Arnaud Leroy
Député

DOCUMENTS D'INFORMATION

www.assemblee-nationale.fr



La communication de la Commission du 22 janvier 2014, qui faisait le bilan de l'application du premier paquet énergie-climat adoptée à partir de 2008, s'inscrit dans la continuité des engagements européens pris depuis la ratification du protocole de Kyoto. Mais elle cherche également à concilier de manière encore plus profonde les engagements climatiques de lutte contre le réchauffement (dont les rapports consécutifs du GIEC soulignent l'urgence croissante) et l'opportunité unique d'une croissance nouvelle que comporte la transition énergétique.

En dessinant un cadre stratégique ambitieux pour un second paquet énergie-climat, pour la période 2020-2030, cette proposition constitue une nouvelle avancée dans la réalisation de cette transition. Alors que l'Europe se prépare à accueillir en 2015 la Conférence climat de Paris qui doit impérativement parvenir à un accord climatique mondial contraignant, l'urgence de parler d'une voix unie n'a jamais été aussi grande.

Dans cette perspective, le Conseil européen des 23 et 24 octobre, quelques semaines avec le Conférence de Lima, doit constituer une étape clairement positive pour énoncer des objectifs ambitieux, base d'un succès de la Conférence de Paris.

Prix de vente : 3,50 €

ISBN 978-2-11-133276-8



En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale
7, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 00 33



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

sur le **second paquet énergie - climat**,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Arnaud LEROY,

Député

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M^{mes} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Philip CORDERY, Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquin PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRITSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
A. LE PREMIER PAQUET ENERGIE-CLIMAT A FIXÉ DES OBJECTIFS AMBITIEUX MAIS SA MISE EN ŒUVRE A REVELE CERTAINES LACUNES	9
1. Les objectifs du premier paquet énergie-climat.....	9
2. Une évaluation qui a souligné les lacunes du premier paquet énergie-climat, malgré des résultats encourageants	10
B. LE SECOND PAQUET ENERGIE-CLIMAT VISE A POURSUIVRE L'EFFORT ENTREPRIS EN 2008	12
1. Un contexte qui appelle de nouveaux efforts.....	12
2. De nouveaux objectifs pour accélérer la transition énergétique	12
a. Les propositions de la Commission	12
b. La position du Parlement européen et du Conseil européen	13
i. Le Parlement européen.....	13
ii. Le Conseil européen	14
C. L'AMBITION DU SECOND PARQUET ENERGIE CLIMAT DOIT ÊTRE ELEVÉE POUR ASSURER LA TRANSITION VERS UN NOUVEAU MODELE DE CROISSANCE	15
1. Des points de divergence subsistent entre les États membres	15
2. Répondre à un triple défi en affirmant des objectifs ambitieux	16
a. L'objectif de réduction de 40 % des émissions	16
b. L'objectif de 27 % d'énergie renouvelable dans la consommation énergétique finale au niveau de l'Union européenne	17
c. L'efficacité énergétique	17
3. La transition énergétique : un nouveau projet industriel pour l'Europe	17
a. Pour cela, il faudra soutenir le développement des énergies renouvelables :	18
b. La prévention des fuites de carbone doit également faire l'objet d'une attention particulière.....	18

c. La réforme du système européen d'échange de quotas.....	18
4. La nécessité d'aller vers une Union de l'énergie.....	19
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	21
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....	25

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La commission des Affaires européennes a récemment adopté, à l'unanimité, un rapport d'information portant observations sur la loi relative à la transition énergétique et à la croissance verte. Le sujet de l'évolution de notre modèle énergétique vers une croissance plus sobre en carbone et plus durable est d'une actualité toute particulière, à la veille de la Conférence sur le climat qui se tiendra à Paris en 2015 et visera à un accord climatique contraignant mondial.

D'après un sondage Eurobaromètre datant de septembre 2014, 95 % des 28 000 résidents de l'Union européenne interrogés jugent importante la protection de l'environnement, et 59 % des personnes interrogées considèrent que, pour mesurer les progrès réalisés dans leur pays, les facteurs sociaux et environnementaux devraient être pris en compte au même titre que les critères économiques. Ces données illustrent le poids croissant accordé au sujet environnemental par les Européens, qui souhaiteraient parfois que leur gouvernement aille plus loin dans ce domaine. Ils sont même 88 % à souhaiter que plus de fonds soient alloués par l'Union européenne pour soutenir des activités respectueuses de l'environnement. D'après un sondage Eurobaromètre spécial sur le changement climatique publié le 3 mars 2014, neuf Européens sur dix estiment que le changement climatique est un problème grave, et quatre citoyens européens sur cinq reconnaissent que la lutte contre le changement climatique et l'amélioration de l'efficacité énergétique sont susceptibles de dynamiser l'économie et l'emploi.

La communication de la Commission du 22 janvier 2014, qui faisait le bilan de l'application du premier paquet énergie-climat adoptée à partir de 2008, s'inscrit dans la continuité des engagements européens pris depuis la ratification du protocole de Kyoto. Mais elle cherche également à concilier de manière encore plus profonde les engagements climatiques de lutte contre le réchauffement (dont les rapports consécutifs du GIEC soulignent l'urgence croissante) et l'opportunité unique d'une croissance nouvelle que comporte la transition énergétique. En proposant un cadre stratégique ambitieux pour un second paquet énergie-climat,

pour la période 2020-2030, cette proposition constitue une nouvelle avancée dans la réalisation de cette transition.

La Commission sur le point d'être investie devra porter ce nouvel élan avec détermination et éviter tout retour en arrière qui compromettrait la clarté du signal envoyé aux divers acteurs pour un engagement clair en faveur de la transition énergétique. Dans cette perspective, le Conseil européen des 23 et 24 octobre, quelques semaines avec le Conférence de Lima, constituera une étape significative sur le chemin qui mènera l'Europe à la un possible accord climatique mondial en 2015.

A. LE PREMIER PAQUET ENERGIE-CLIMAT A FIXÉ DES OBJECTIFS AMBITIEUX MAIS SA MISE EN ŒUVRE A REVELE CERTAINES LACUNES

1. Les objectifs du premier paquet énergie-climat

Le premier paquet énergie-climat a fixé trois objectifs chiffrés pour la politique de l'énergie à l'horizon 2020 :

- une réduction des émissions de CO₂ de 20 % par rapport à 1990 ;
- une part de 20 % d'énergies renouvelables dans l'énergie consommée ;
- une réduction de 20 % de la consommation énergétique par rapport aux projections faites en 2007 (objectif qui n'était assorti d'aucune valeur juridiquement contraignante).

Le premier paquet énergie-climat a réparti les efforts entre Etats-membres et secteurs productifs.

Le rapport d'information de notre commission sur le paquet énergie-climat de MM. Jérôme Lambert et Bernard Deflesselles, déposé en novembre 2008, a bien montré les principales dispositions de cet ensemble de textes, ainsi que les réticences et remises en cause dont ils ont fait l'objet.

Le paquet énergie-climat était composé de quatre textes, trois directives et une décision :

- la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009 modifiait la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE) ;
- la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 concernait la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ;
- la décision no 406/2009/CE du 23 avril 2009 portait sur l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 ;
- la directive 2009/31/CE du 23 avril 2009 définissait les règles de stockage géologique du dioxyde de carbone.

Par ailleurs, deux autres textes adoptés simultanément se rapprochaient par leurs objectifs du paquet énergie-climat :

- le règlement n° 443/2009 du 23 avril 2009 fixait des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers ;

- la directive 2009/30/CE du 23 avril 2009 contenait des spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles, comportait l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. L'évaluation de son application laisse percevoir des résultats contrastés

2. Une évaluation qui a souligné les lacunes du premier paquet énergie-climat, malgré des résultats encourageants

Le rapport d'information déposé le 15 mai 2014 en application de l'article 146-3, alinéa 6, du règlement par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation du paquet « énergie-climat » de 2008 en France et présenté par MM. Jean-Jacques Guillet et François de Rugy, a bien montré les limites du premier paquet énergie-climat, malgré le caractère ambitieux et cohérent de cet ensemble législatif.

Les rapporteurs ont ainsi dégagé dix clés conditionnant la réalisation des objectifs du premier paquet énergie-climat et la réussite de la transition énergétique :

- Favoriser la notion d'empreinte carbone à celle d'émission nationale (qui n'incite pas les Etats à harmoniser leur cibles d'efficacité énergétique et pousse aux phénomènes de fuite carbone, soit la délocalisation des activités polluantes) ;
- Parvenir à une réelle politique européenne de l'énergie, notamment grâce à l'harmonisation fiscale européenne ;
- Faire des secteurs de l'agriculture et des transports des cibles prioritaires pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- Susciter les changements de comportements grâce à des approches variées ;
- Renforcer l'information du citoyen (diagnostics de performance énergétique, étiquetage environnemental, compteurs intelligents) ;
- Aider les ménages en difficulté en luttant contre la précarité énergétique ;
- Stabiliser et simplifier les dispositifs ;
- Maximiser l'effet de levier des investissements publics (financements innovants, mobilisation des banques et gestionnaires d'épargne) ;

- Accompagner les entreprises (recherche de financement de long terme, veille au maintien des activités sur le sol européen) ;
- Poursuivre l'effort de recherche pour lever les verrous technologiques.

Le Comité d'évaluation et de contrôle, en s'appuyant notamment sur des travaux de la Cour des comptes, s'est donc penché sur les moyens de favoriser la transition énergétique vers un développement soutenable au plan environnemental. Les orientations dégagées présentent un intérêt certain alors que va s'engager au Conseil européen l'examen du second paquet énergie-climat.

Le premier paquet énergie-climat a toutefois constitué une avancée certaine dans la transition énergétique au niveau européen et a permis, selon la Communication de la Commission de janvier 2014, d'atteindre des résultats encourageants.

Parmi ces résultats significatifs depuis 2008, la Commission européenne souligne ainsi :

- les émissions de GES ont diminué de 18 % par rapport à leur niveau de 1990 (avec des projections de réduction de 24 % et 32 % à attendre pour 2020 et 2030 sur la base des politiques actuelles) ;
- la part des énergies renouvelables devrait s'établir à 21 % en 2020 et à 24 % en 2030 ;
- l'intensité énergétique de l'Union européenne a diminué de 24 % entre 1995 et 2011 (30 % pour l'industrie) alors que l'intensité carbone baissait de 28 % entre 1995 et 2010.

Le Réseau Action climat, dans son Étude du 12 novembre¹ 2012, pouvait ainsi relever : « En 2010, les émissions de GES de l'Union européenne des 15 étaient de 10,6 % inférieures aux niveaux de 1990, au lieu de 8 %. En octobre 2012, l'Agence européenne de l'environnement (AEE) a même indiqué que l'Union européenne avait réduit ses émissions GES de 17,5 % entre 1990 et 2011 dans le cadre de la législation européenne. En tenant compte de l'utilisation de crédits internationaux grâce aux mécanismes établis sous le protocole de Kyoto, l'UE aurait même déjà dépassé son objectif de réduction d'émissions de -20 % pour 2020. »

¹ Protocole de Kyoto, bilan et perspectives, Vers un nouveau régime à la hauteur du défi climatique, *Réseau action climat*, 12 novembre 2012.

B. LE SECOND PAQUET ENERGIE-CLIMAT VISE A POURSUIVRE L'EFFORT ENTREPRIS EN 2008

1. Un contexte qui appelle de nouveaux efforts

La Commission a adopté le 10 novembre 2010 une communication intitulée « Energie 2020 – stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre » qui énonçait les défis à relever dans cinq domaines : efficacité énergétique, marché intérieur et infrastructures, consommateurs et sécurité, recherche et technologie, dimension extérieure. Un exercice de prospective à plus long terme, la « Feuille de route pour la décarbonisation du secteur de l'énergie à l'horizon 2050 », a ensuite été adoptée le 15 décembre 2011 et proposait une trajectoire de réduction de 80 à 95 % des émissions de gaz à effet de serre pour 2050 par rapport au niveau de 1990. Le Livre vert de la Commission du 27 mars 2013, « Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 », faisait le bilan des résultats obtenus depuis la mise en place du cadre réglementaire du premier paquet énergie-climat.

Le paquet Energie-Climat 2030 fait suite à une large consultation publique destinée à déterminer la gamme d'objectifs en matière de climat et d'énergie pour 2030. Il s'inscrit également dans la dynamique des négociations internationales, qui visent à un accord global sur le climat à la Conférence de Paris en 2015. L'Union européenne devrait en effet présenter sa contribution avant la fin du premier trimestre de 2015 selon les conclusions du Conseil européen de mars 2014.

2. De nouveaux objectifs pour accélérer la transition énergétique

a. Les propositions de la Commission

Le 22 janvier 2014, la Commission européenne a présenté de nouveaux objectifs pour 2030 en matière de climat et d'énergie. Cette communication ouvrait la discussion sur les efforts à mettre en œuvre au-delà de 2020 (horizon des objectifs contenus dans le premier paquet énergie-climat) pour la période 2020/2030. Ces orientations se situent dans la continuité de celles précédemment contenues dans la feuille de route adoptée de la Commission de 2011 (« Vers un secteur énergétique sûr, compétitif et "décarboné" »), qui fixait l'objectif d'une réduction ambitieuse de 80 à 95 % des émissions européennes de gaz à effet de serre par rapport à 1990.

Cet objectif était assorti d'objectifs intermédiaires :

- 20 % de réduction en 2020 ;
- 40 % en 2030 ;

- 60 % en 2040.

La communication de janvier 2014 reprend donc l'objectif d'une diminution de 40 % des émissions de gaz à effet de serre, et porte à 27 % la part des énergies renouvelables qui doit être atteinte pour 2030. Ces deux objectifs seraient contraignants, contrairement à celui d'efficacité énergétique, qui demeurerait un objectif indicatif.

L'objectif de réduction de 40 % devrait être atteint par des mesures à l'échelle nationale. L'objectif contraignant de 27 % d'énergies renouvelables pour 2030 ne serait pas traduit en objectifs nationaux par la législation de l'Union afin de laisser aux Etats une certaine souplesse d'application. La communication de la Commission propose un nouveau cadre de gouvernance basé sur des plans nationaux, dont l'examen serait assuré par un processus itératif entre les Etats membres et la Commission.

L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre va de pair avec le passage d'une réduction annuelle du « plafond » des émissions des secteurs couverts par le système d'échange de quotas d'émission de 1,74 % par an à 2,2 % par an. La réduction des émissions des secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émissions serait portée à 30 % par rapport au niveau de 2005. Ces efforts devraient être partagés équitablement entre les Etats membres.

Le système d'échange de quotas d'émissions ferait également l'objet d'une réforme destinée à prendre effet au début de la prochaine période d'échange (2021). Une réserve serait créée afin de parer au problème des excédents de quotas et d'améliorer la souplesse du système en cas de chocs importants.

La communication de la Commission évoquait l'efficacité énergétique pour reporter l'examen de son rôle à la révision de la directive annoncée pour le courant de l'année 2014. L'objectif d'efficacité énergétique resterait indicatif.

b. La position du Parlement européen et du Conseil européen

i. Le Parlement européen

Le Parlement européen a jugé que les propositions de la Commission restaient insuffisantes à plusieurs niveaux. L'absence d'objectifs nationaux pour les énergies renouvelables ou de mesures efficaces d'incitation à améliorer l'efficacité énergétique ont ainsi été critiquées. Dans une résolution du 5 février 2014, le Parlement européen demandait que la part des énergies renouvelables passe à 30 % dans la consommation énergétique finale et un objectif de 40 % d'efficacité énergétique.

ii. Le Conseil européen

Le Conseil européen de mars 2014 a confirmé que l'Union présenterait sa contribution avant la fin du premier trimestre 2015, afin d'améliorer les chances de parvenir à un accord global sur le climat lors de la 21^{ème} session de la conférence des parties à Paris en 2015, selon le calendrier fixé à Varsovie. Le cadre pour 2030 devra reposer sur ces principes :

- Renforcement de la cohérence entre réduction des émissions de gaz à effet de serre, efficacité énergétique et recours aux énergies renouvelables ;
- Réforme du système d'échange de quotas d'émission ;
- Garantie de la sécurité d'approvisionnement énergétique des ménages et des entreprises à des prix abordables et compétitifs ;
- Souplesse de la mise en œuvre pour les Etats membres pour respecter leur liberté de déterminer le bouquet énergétique.

Le Conseil européen de juin 2014 a pris acte de la communication de la Commission consacrée à une stratégie européenne relative à la sécurité énergétique et a débattu sur cette base. Le sujet de la sécurité de l'approvisionnement et de l'indépendance énergétique est devenu particulièrement sensible depuis les troubles intervenus en Ukraine, ce qui a conduit le Conseil à insister en juin sur la nécessité de renforcer les mécanismes de sécurité et d'urgence existants. La question des infrastructures et des interconnexions a également fait l'objet d'une insistance particulière afin que soit achevé au plus tôt le marché intérieur de l'énergie et que disparaissent les situations d'isolement.

C. L'AMBITION DU SECOND PARQUET ENERGIE CLIMAT DOIT ÊTRE ELEVÉE POUR ASSURER LA TRANSITION VERS UN NOUVEAU MODELE DE CROISSANCE

1. Des points de divergence subsistent entre les États membres

Depuis le Conseil européen de juin 2014, certains points de difficulté et de désaccord ont pu être identifiés entre les États membres.

Il s'agit tout d'abord de la répartition de l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'objectif de réduction lui-même, soit une baisse de 40 % d'ici à 2030 par rapport au niveau de 1990, a fait l'objet d'une analyse d'impact publiée parallèlement à la communication de la Commission en janvier 2014, et n'est pas contesté. Le calendrier pour atteindre cet objectif et la répartition des efforts posent en revanche certaines difficultés.

Concernant les émissions provenant de secteurs concernés par le marché européen d'échange des quotas (secteurs ETS : industrie), la question de la part des allocations destinées aux enchères et de la part à répartir sur des critères de solidarité reste à déterminer précisément. En effet, parvenir à l'objectif de réduction globale de 40 % des émissions de GES implique une réduction de 43 % des émissions dans le secteur ETS, ce qui donne un facteur linéaire de réduction de 2,2 % alors qu'elle était de 1,74 % par an pour la période jusqu'à 2020). Dans le système réformé du marché d'échange, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont appuyé une répartition avec 90 % des enchères à distribuer sur base des émissions vérifiées et 10 % réparties selon un critère de solidarité. La question reste posée du critère permettant l'accès aux 10 % de quotas alloués au titre de la subsidiarité.

Pour les émissions n'entrant pas dans le champ du marché d'allocation des quotas, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne souhaitent aboutir à un accord susceptible d'assurer la réduction globale de 40 % pour 2030 par rapport à 1990, mais s'opposent à une réduction de 40 % des émissions ETS qui soit uniforme pour chacun des États. Ils privilégient ainsi les principes de contribution de tous à l'effort et d'un critère objectif tel que le PIB par habitant.

Sur le sujet des énergies renouvelables, certains pays se sont opposés à la définition d'une cible contraignante : il s'agit des pays du groupe de Visegrad + (la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, et la Slovaquie auxquels viennent s'ajouter la Bulgarie et la Roumanie) des objectifs juridiquement contraignants pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique "au niveau européen ou national ». À l'inverse, de nombreux autres pays se sont prononcés en faveur de la définition d'un objectif de 27 % d'énergies renouvelable contraignant au niveau européen (notamment le Danemark, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni).

Enfin, le sujet de l'efficacité énergétique devait être approfondi par une révision de la directive de 2012 prévue pour le courant de l'année 2014. Si l'Allemagne souhaitait une cible contraignante de 30 %, tandis que le Royaume-Uni et la France par exemple s'accordent sur l'objectif indicatif de 30 % proposé par la Commission. Dans sa communication de juillet 2014, la Commission a estimé qu'au vu des simulations effectuées, mettant en balance les coûts et les bénéfices attendus de l'amélioration de l'efficacité énergétique, l'objectif d'une amélioration de 30 % semblait le plus adapté.

2. Répondre à un triple défi en affirmant des objectifs ambitieux

La politique énergétique européenne doit répondre à un triple défi : assurer la compétitivité de l'économie de l'Union, contribuer à une lutte efficace contre le changement climatique et garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

Pour cela, il nous faut fixer des objectifs à la hauteur des enjeux dans trois directions.

a. L'objectif de réduction de 40 % des émissions

Cet objectif est le signal du passage à une nouvelle économie plus sobre en carbone : il constitue le signal clair d'un changement de modèle et agit en cela comme un indicateur pour les investissements futurs. Dans le contexte d'une reprise des discussions pour un accord mondial sur le climat, l'Union européenne se doit d'affirmer une réelle ambition pour se positionner comme le fer de lance de ces négociations, dont un temps fort sera la Conférence sur le climat à Paris en 2015.

Les calculs de la Commission européenne ont montré que la répartition coût optimale de réduction devra se partager entre une réduction de 43 % entre 2005 et 2030 pour les secteurs couverts par le système d'échange des quotas d'émission et de 30 % entre 2005 et 2030 pour le segment hors ETS. Nous considérons que la décision qui sera retenue par le Conseil européen ne doit pas s'éloigner de ce partage afin de concilier les principes d'équité et d'efficacité.

Pour les secteurs non concernés par le marché d'échange des quotas d'émission, la répartition initiale des quotas pourrait se faire selon deux critères que nous jugeons les plus à même de concilier l'équité et l'effectivité :

- Le critère PIB/habitant permet une prise en compte adéquate de la capacité économique des États membres à réduire leurs émissions ;
- La participation de tous à la réduction des émissions assure que l'effort soit réellement collectif.

A cet égard, la réforme du système d'échange de quotas d'émission doit intégrer des mécanismes de flexibilité permettant une réalisation coût-optimale de l'objectif de réduction des émissions. Un mécanisme de projets domestiques peut

ainsi se révéler un instrument utile pour faire financer par les entreprises des réductions dans d'autres secteurs.

Par ailleurs, une part des revenus des enchères carbone doit continuer à être distribué aux États-membres ayant connu une réduction importante leurs émissions ou dont les revenus sont les plus faibles afin de faciliter le financement de la transition énergétique dans ces pays à besoins importants et ressources limitées.

b. L'objectif de 27 % d'énergie renouvelable dans la consommation énergétique finale au niveau de l'Union européenne

Votre rapporteur souscrit à la proposition de la Commission de fixer un objectif de 27 % d'énergie renouvelable au niveau européen, qui nous paraît de nature à encourager les efforts de recherche et de développement dans ce secteur d'avenir. Les énergies renouvelables constituent une ressource locale et sûre susceptible de contribuer à la diversification des sources d'approvisionnement énergétique européennes et ainsi, de contribuer à réduire la dépendance européenne et à accroître la sécurité énergétique pour les citoyens européens.

c. L'efficacité énergétique

L'efficacité énergétique est un élément clé de la transition énergétique, c'est pourquoi nous appelons à une proposition européenne ambitieuse sur cet objectif. Il s'agira dans un premier temps de faire le bilan de l'application dans les États membres de la directive adoptée en 2012, puis de compléter la proposition pour un cadre énergie-climat 2030 par un objectif clair. L'objectif non contraignant d'une amélioration de 30 % de l'efficacité énergétique à l'horizon 2030, sur lequel semble se dégager un consensus européen, ne peut toutefois constituer qu'un premier pas et doit faire l'objet d'un accroissement ultérieur.

La réflexion doit être poursuivie sur les moyens de financer l'efficacité énergétique dans tous les secteurs. Le secteur des transports devra faire l'objet de mesures complémentaires.

3. La transition énergétique : un nouveau projet industriel pour l'Europe

La transition énergétique ne peut plus être considérée comme un ensemble de contraintes venant brider les potentialités de la croissance économique : elle constitue au contraire l'opportunité unique de renouveler notre modèle économique et de retrouver des potentialités d'innovation et de progrès.

Il semble donc déterminant d'exploiter toutes ces potentialités de croissance pour créer un véritable projet industriel à l'échelle européenne, susceptible de mobiliser les États-membres, mais également les autres acteurs dans toute leur diversité, qu'il s'agisse des citoyens, des entreprises ou des collectivités.

a. Pour cela, il faudra soutenir le développement des énergies renouvelables :

- En poursuivant les efforts de soutien et de structuration de la recherche sur les technologies du futur pour les énergies les moins développées, afin que l'Europe se place en position de prendre le leadership industriel dans ce domaine ;
- En industrialisant les énergies renouvelables les plus développées sur le territoire européen pour améliorer leur compétitivité internationale.

Ces deux directions nécessitent des financements appropriés et le soutien des acteurs locaux (villes et régions) qui sont souvent à l'initiative de projets concrets innovants. La mobilisation des financements nécessaires dans le cadre de la programmation financière post 2020 devra être détaillée plus avant par la Commission, qui pourrait fixer des résultats quantifiés attendus.

Ces efforts pourront être entrepris dans le cadre du Plan stratégique pour les technologies énergétiques (SET-PLAN) et du programme-cadre de recherche et d'innovation HORIZON2020. Leur financement pourrait être partiellement pris en charge par un mécanisme se plaçant dans la continuité du dispositif NER 300. Nous sommes donc favorables à l'élargissement de ce programme et à un accroissement de sa dotation.

b. La prévention des fuites de carbone doit également faire l'objet d'une attention particulière

Les industries les plus exposées à la concurrence internationale pourraient continuer à bénéficier d'une allocation gratuite de quotas, adaptée en fonction de l'activité pour éviter les effets d'aubaine et favoriser la croissance durable de l'industrie sur le territoire européen. Une réflexion approfondie devra être entreprise sur la création d'un dispositif complet de prévention des fuites de carbone (relocalisation de l'activité émettrice de gaz à effet de serre dans un pays tiers).

c. La réforme du système européen d'échange de quotas

Le mécanisme de réserve de stabilité proposé par la Commission nous paraît une initiative intéressante et de nature à conférer plus de stabilité au système des quotas d'émission de GES. Le mécanisme envisagé pourrait être affiné, notamment pour que les seuils de déclenchement du fonctionnement de la réserve basés sur les quantités de quotas répondent à une exigence de prévisibilité, et que le mécanisme n'ait pas d'impact direct sur les secteurs exposés aux fuites de carbone.

4. La nécessité d'aller vers une Union de l'énergie

Que l'on parle de Communauté de l'énergie ou d'Union de l'énergie, l'Union européenne doit viser, dans l'application législative du second paquet énergie-climat, à véritablement mettre en acte cette ambition d'une communauté renforcée autour du projet énergétique.

Comme l'a rappelé le rapport d'information portant observation sur le projet de loi de transition énergétique de la commission des Affaires européennes¹, « la politique énergétique de l'Union européenne vise à apporter une réponse cohérente à plusieurs défis :

- sa dépendance énergétique : l'Union consomme près de 20 % de l'énergie produite dans le monde et dispose de peu de réserves (moins de 1 % des réserves de pétrole, 4 % des réserves de charbon), elle est donc amenée à importer plus de 60 % de son gaz et plus de 80 % de son pétrole, et cette dépendance tend à s'accroître ;
- la diversité des mix énergétiques nationaux de ses États-membres : elle est certes un atout, mais rend plus complexe la mise en place d'une régulation communautaire unifiée ;
- la montée des prix de l'énergie, et leur volatilité qui nuisent à la compétitivité européenne sur le marché mondial ;
- le changement climatique, qui impose d'aller vers une économie plus soutenable en améliorant l'efficacité énergétique. »

Face à ces multiples défis, il s'agit de compléter et combiner les infrastructures, de parler d'une voix unie pour disposer de plus de poids dans les négociations avec nos partenaires, de diversifier nos sources d'énergie et de réduire notre dépendance énergétique. Cette politique énergétique renouvelée doit se faire au service des objectifs fixés par la « Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 » de mars 2011.

Le nouveau président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, avait affirmé en avril, alors qu'il n'était encore que le candidat du parti populaire européen, que réaliser l'Union de l'énergie constituerait sa seconde priorité. Il affirmait ainsi vouloir « réformer et réorganiser la politique énergétique de l'Europe dans une nouvelle Union européenne de l'énergie ». Reprenant le concept d'Union de l'énergie dégagé par la Pologne, le candidat y ajoutait l'objectif que « l'Union de l'énergie de l'Europe devienne le numéro un mondial dans les énergies renouvelables » ainsi que la notion de « flux inversés », selon

¹ *Rapport d'information n° 2199 de Mme Danielle Auroi déposé par la commission des affaires européennes portant observations sur le projet de loi n° 2188 relatif à la transition énergétique pour la croissance verte,*

laquelle l'Europe « être en mesure d'inverser les flux d'énergie lorsque cela est nécessaire ».

Le second paquet énergie-climat devrait se traduire par un ensemble de mesures d'application, qui seront autant d'opportunités de mobiliser les stratégies et les outils de financements nécessaires à la constitution d'une véritable Union de l'énergie. À cet égard, le plan « Horizon 2020 », programme européen pour la recherche et l'innovation, comprend un « défi énergie » qui comporte sept volets clés participant à la réalisation de l'Union de l'énergie :

- réduire la consommation d'énergie et l'empreinte carbone en utilisant l'énergie de manière intelligente et durable,
- s'approvisionner en électricité à faible coût et à faibles émissions de carbone,
- utiliser des combustibles de substitution et sources d'énergie mobiles,
- développer un réseau électrique européen unique et intelligent,
- posséder des connaissances et technologies nouvelles,
- solidité du processus décisionnel et implication du public,
- commercialiser les innovations énergétiques et impliquer davantage les marchés et les consommateurs.

Le plan stratégique pour les technologies énergétiques (SET-plan) doit favoriser les initiatives industrielles pour la réalisation des objectifs de la stratégie bas carbone, en favorisant leur développement et leur déploiement.

Ces actions doivent être poursuivies et approfondies pour que l'Union de l'énergie devienne enfin effective. L'interdépendance énergétique des États-membres appelle des choix collectifs fondés sur une plus grande solidarité. C'est cette solidarité et cette complémentarité concertée des choix nationaux qui nous permettra d'atteindre plus d'indépendance énergétique, et la mise en commun des initiatives innovantes qui nous permettra de rester le continent leader dans la transition énergétique.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 14 octobre 2014, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M. Bernard Deflesselles. Nous sommes en accord avec cette proposition de résolution qui concorde avec celle adoptée en 2008 sur le premier paquet énergie-climat. Dans le second, nous « haussons le ton » en quelque sorte, puisque l'objectif de réduction des émissions passe à 40 % pour 2030 par rapport à 1990, celui des énergies renouvelables à 27 % et celui de l'efficacité énergétique à 30 %. Je souhaiterais revenir sur le paragraphe de la résolution évoquant le rôle de fer de lance de l'Europe. Il est vrai que nous avons tracé depuis plusieurs années un sillon qu'il faut continuer à tracer. Mais il me semble qu'il faut également mentionner dans cette résolution le reste du monde, qui doit être associé à cet effort. Je rappelle que l'Europe ne représente que 12 % des émissions, la Chine représente 28 % et les États-Unis près de 25 %. Il faut donc évoquer ce problème. Pour Lima, le problème est qu'il va être difficile de parvenir à un mandat européen. Les pays du groupe de Visegrad, que nous avons visités cet été, sont encore à la traîne, et nous n'avons pas encore de mandat européen robuste pour préparer Lima. Il faut se mobiliser pour que cette conférence ne soit qu'un point de passage, une conférence escamotée par celle de Paris. Il nous reste peu d'occasions de nous accorder au niveau européen.

M^{me} Marie-Louise Fort. Il faut avoir de grandes ambitions pour arriver à minima, voire plus. Quelle est la position de l'Allemagne, au regard de ses émissions carbone ?

M. Jean-Louis Roume gas. Je pense qu'il faudrait être un peu plus sévère sur la diminution des objectifs jusque-là affichés, sur les reculs enregistrés. Par exemple, l'objectif de 27 % d'énergies renouvelables me semble tout à fait insuffisant par rapport au potentiel connu et déjà réalisé dans certains pays. C'est une révision à la baisse en termes d'objectifs, sans caractère contraignant et sans répartition de l'effort entre pays, ce qui donne la possibilité à de nombreux pays d'échapper à tout objectif. J'aurais préféré que l'on dénonce un peu plus fermement cette dilution des objectifs dans une philosophie libérale portée par la Commission. Cela n'enlève rien à l'accord de notre commission sur les objectifs de long terme, mais je pense que nous pourrions adopter une tonalité plus virulente face à ces reculs.

La présidente Danielle Auroi. J'aurais voulu également que nous soyons plus fermes sur le caractère contraignant de l'efficacité énergétique. On pouvait en effet espérer que le nouveau paquet pourrait instaurer ce caractère contraignant. Mais je pense aussi que la résolution se doit de trouver un bon compromis, et l'expression « a minima » montre bien que nous ne sommes pas satisfaits de la

solution adoptée. Je crois qu'il est dit dans le texte que nous pensons que ces objectifs devraient devenir contraignants. Donc, si moi aussi j'aurais souhaité que le texte européen aille plus loin, je pense que nous sommes parvenus dans la résolution à une position équilibrée.

M. Arnaud Leroy. Je vais répondre rapidement aux trois questions. Je soutiens l'idée de M. Deflesselles de faire mention de nos partenaires mondiaux, en ajoutant qu'il faut évoquer les pays les plus exposés. Ces pays ont été traditionnellement des pays alliés de l'Europe et il faut continuer à leur parler. Dans les agences internationales, il est de plus en plus question de lier le souci climatique et l'aide au développement, et nous disposons dans ces domaines d'une expertise qu'il faut valoriser et maintenir. Je pense aussi qu'il faudrait mettre un point sur le sommet de Ban Ki Moon qui démontre la difficulté à utiliser les instruments dont nous disposons déjà : 3,5 milliards de dotation pour le Fonds vert, c'est la preuve de cette difficulté. Sur l'Allemagne, il y a deux visions opposées : celle selon laquelle ils pollueraient plus, et celle à laquelle je souscris selon laquelle ils auraient amorcé une phase de transition, et entrent aujourd'hui dans une phase où ils émettent moins de carbone. L'Allemagne reste un moteur des négociations, à l'exception peut-être du secteur automobile, et un pays partenaire pour pousser ces objectifs.

Pour la dilution des objectifs, je suis d'accord avec vous M. Roumegas, mais je me souviens aussi d'où l'on part. En 2008, c'est la crise économique, la Commission Barroso : avec tous ces éléments, on peut être satisfait du résultat obtenu, car malgré le commissariat dédié, il y avait peu de moyens attribués. Quand j'étais allé à Bruxelles au sujet du plan d'action environnement, je me souviens de discussions avec des ONG très volontaires, des syndicats soucieux de l'impact sur l'emploi, et les organisations patronales qui insistaient sur le fait que l'Europe, comme il a été dit, ne représentait que 12 % des émissions et payait pourtant un lourd tribut, susceptible de coûter cher à sa compétitivité. Si l'on prend tout cela en considération, il me semble que l'on parvient à un compromis intéressant. Peut-être vaut-il mieux avoir des ambitions moins grandes, mais qui seront mises en œuvre.

M. Bernard Deflesselles. Je pense que la résolution européenne qui nous est proposée ici est bien équilibrée et qu'il ne faut pas y toucher. Sur l'Allemagne nous savons très bien qu'il y a certaines ambivalences sur ces sujets, que nous avons évoquées dans nos rapports et qui apparaissent dans les négociations. Sur le mandat européen, nous sommes dans une situation très compliquée, le point d'équilibre est difficile à atteindre. Enfin, je suis d'accord pour que l'on évoque le Sommet de Ban Ki Moon du 23 septembre, car il faut rappeler que l'objectif du Fonds vert était de rassembler 100 milliards de dollars, et que nous arrivons péniblement à rassembler 3,5 milliards à ce sommet.

M. Arnaud Leroy. Je veux vous remercier de cette discussion, et suggérer que l'on ajoute dans la proposition de résolution une mention du fléchage de 20 %

du budget européen qui doivent être réservés à des politiques et des actions pour le climat.

La présidente Danielle Auroi. Je vous propose d'adopter cette proposition de résolution en ajoutant la mention concernant le Sommet sur le climat de Ban Ki Moon et la nécessité pour l'Europe de chercher à impliquer les grands acteurs mondiaux et les pays les plus exposés, ainsi que l'idée du fléchage des 20 % de crédits européens pour des actions en faveur du climat.

La commission a ensuite *adopté* la proposition de résolution européenne suivante et a autorisé la publication de la communication sous forme d'un rapport d'information.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier son titre XX relatif à l'environnement et son titre XXI relatif à l'énergie,

Vu la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 10 novembre 2010 intitulée « Énergie 2020 - Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre » (COM[2010] 639 final),

Vu le Livre vert de la Commission du 27 mars 2013 intitulé « Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 »,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 22 janvier 2014 intitulée « Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030 » (COM[2014] 15 final),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 23 juillet 2014 intitulée « Efficacité énergétique : quelle contribution à la sécurité énergétique et au cadre d'action 2030 en matière de climat et d'énergie ? » (COM[2014] 520 final),

Vu les conclusions du Conseil européen des 20 et 21 mars 2014,

Vu les conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014,

Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil du 22 janvier 2014 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE,

Vu la résolution européenne n° 1261 de l'Assemblée nationale sur le paquet énergie-climat du 16 décembre 2008,

Vu le projet de loi n° 2188 déposé le 30 juillet 2014 relatif à la transition énergétique pour la croissance verte,

Vu le rapport pour observation de la commission des Affaires européennes n° 2199 sur le projet de loi n° 2188 relatif à la transition énergétique pour la croissance verte,

Considérant les résultats limités obtenus lors du Sommet pour le climat du 23 septembre 2014 et la difficulté à mettre en œuvre les instruments existants, tels que le Fond vert, pour la lutte contre le réchauffement climatique,

Considérant la nécessité pour l'Europe d'entraîner tous les acteurs mondiaux, et notamment les plus grands émetteurs de gaz à effet de serre et les pays les plus exposés, dans un effort collectif pour la prise en compte des enjeux climatiques,

Apporte son soutien au cadre cohérent proposé par la Commission européenne pour une stratégie énergétique à l'horizon 2030, qui fait de la transition énergétique la source potentielle d'une croissance fondée sur un nouveau modèle de développement,

Affirme la nécessité d'aller plus loin dans la conduite d'une politique énergétique commune afin que l'Europe demeure exemplaire dans la lutte contre le changement climatique, en particulier dans la perspective de la conclusion d'un accord mondial contraignant lors de la Conférence de 2015 à Paris,

Soutient un objectif de 40 % de réduction par rapport à 1990 des émissions de gaz à effet de serre européennes d'ici à 2030, qui donne un signal clair et de long terme de la transition vers une économie sobre en carbone,

Considère que la réduction des émissions doit s'opérer conformément au partage optimal proposé par la Commission, soit 43 % pour le secteur couvert par le marché d'échange de quotas et 30 % pour les autres secteurs,

Est favorable à une répartition équitable des quotas d'émission de gaz à effet de serre selon le double critère, d'une part d'une participation de tous les États membres à cet effort collectif, et d'autre part, d'une prise en compte du PIB par habitant,

Estime que l'objectif de 27 % d'énergie renouvelable dans la consommation énergétique finale européenne à l'horizon 2030 constitue une étape *a minima* vers la diversification des bouquets énergétiques nationaux et la

réduction de notre dépendance aux sources extérieures, et contribue à réduire nos émissions de gaz à effet de serre,

Appuie l'engagement proposé par la Commission européenne d'améliorer de 30 % l'efficacité énergétique d'ici à 2030, tout en souhaitant que cet objectif devienne à terme contraignant pour acquérir une pleine efficacité,

Souhaite que des propositions précises et innovantes soient rapidement formulées et mises en œuvre au niveau européen dans le cadre du plan de 300 milliards d'euros annoncé par le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker pour financer les investissements en recherche et développement et en infrastructures indispensables à la mise en œuvre du paquet énergie-climat, et que les 20 % du budget de l'Union qui doivent être consacrés à des projets et des politiques en faveur du climat fassent l'objet d'un suivi particulier pour garantir leur emploi,

Appelle à une mobilisation d'ensemble des institutions européennes et des États-membres, afin que l'Union européenne de l'énergie devienne l'une des principales priorités de l'agenda européen, et que soient atteints les objectifs de la « Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 » de 2011.