MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction générale du Trésor

Ambassade de France en Allemagne
Service économique de Berlin

Berlin, le 12 mai 2021
Affaire suivie par : Fabien Baudelet, Emmanuel Lagrandeur-Bouressy

Un nouveau projet de loi climat : l'accélération allemande

Résumé: Dans un jugement historique rendu le 29 avril, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe avait invalidé une partie des dispositions de la loi de protection du climat de 2019 et appelé le gouvernement à revoir sa copie d'ici 2022, afin de répartir de manière plus équitable l'effort de lutte contre le dérèglement climatique entre les générations actuelles et futures. Sous forte pression face à la montée des Verts dans les sondages à l'approche des élections, le gouvernement fédéral a adopté un nouveau projet de loi climat ambitieux, dès le 12 mai. Il relève la trajectoire climatique de -55% à -65% d'ici 2030 et sa déclinaison intersectorielle, ajoute un objectif intermédiaire en 2040 et avance la neutralité climatique à 2045 (objectif net), contre 2050 auparavant. Fait nouveau, il chiffre la contribution des puits de carbone aux réductions des émissions après 2030. Un pacte climat, adossé au projet de loi, accompagne sa mise en œuvre, avec l'annonce de 8 Mds € supplémentaires et d'un programme d'urgence qui sera présenté dans les prochaines semaines. La loi devra être votée au Bundestag d'ici la fin de la législature, c'est à dire avant fin juin.

Un rehaussement des objectifs climatiques de l'Allemagne jusque 2030

La loi de protection du climat 2019 adoptée les 19 et 20 décembre 2019 fixait l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à au moins 55% d'ici 2030, assorti de quotas annuels par secteurs[1], ainsi que celui de la neutralité carbone en 2050. **Avec le nouveau projet de loi, cette architecture reste intacte : les objectifs annuels de réduction jusqu'en 2030, qui préexistaient, ont été rehaussés, de manière assez conséquente pour certains secteurs**. Le projet précise également qu'ils pourront l'être de nouveau à la lumière des décisions prochaines concernant le nouvel objectif européen, et ce dans un délai de 6 mois après l'entrée en vigueur de la loi.

Sans surprise, c'est le secteur de l'énergie à qui revient la plus grande partie des réductions : son budget CO2 devra diminuer de 38 % par rapport à la loi actuelle d'ici 2030 (**108 MT au lieu de 175 MT).** Actuellement, le secteur émet environ 221 MT. **L'industrie suit en deuxième position** (**118 MT** au lieu de 140 MT, soit -15%). **Les transports, eux, seront autorisés à émettre 85 MT** au lieu de 95 MT en 2030 (-10,5%). **L'agriculture devra produire 54 MT** au lieu de 58 MT (-6,8%) et le **bâtiment 67 MT** au lieu de 70 MT (-4,2%). Il n'y a que le secteur des **déchets** pour qui la quantité autorisée reste sensiblement la même (**4 MT** au lieu de 5 MT). Par ailleurs, le projet de loi **renforce le rôle du Conseil d'experts qui devra présenter un rapport tous les deux ans sur l'évolution des émissions** et pourra proposer désormais des mesures supplémentaires et des ajustements des volumes d'émissions annuels.

[1] En cas de non atteinte des objectifs sectoriels annuels, la loi impose à chaque ministère concerné de se concerter avec le ministère des finances pour l'achat des certificats d'émissions nécessaires et de présenter un plan d'actions correctives sous 3 mois après évaluation par un comité d'experts alors nouvellement créé.

Des objectifs complémentaires post-2030 allant jusqu'à la neutralité climat en 2045

De nouveaux objectifs annuels globaux (bruts) de réduction entre 2031 et 2040, allant de moins 67 % (par rapport à 1990) en 2031 à moins 88 % en 2040 ont été introduits (cf. détail en annexe 1). En 2032 au plus tard, il reviendra au législateur de déterminer les trajectoires de réduction pour la période 2041-2045, **cette dernière date ayant été retenue comme nouvel objectif pour la neutralité climatique (contre 2050 auparavant). Ainsi, à partir de 2050 les émissions devront être négatives. Concernant les objectifs sectoriels, ils devront être fixés par le gouvernement en 2024 pour la période 2031-2040 et en 2034 pour la période 2041-2045.** En 2028, un rapport du gouvernement, présenté au Bundestag, examinera si ces déclinaisons sectorielles restent nécessaires après 2031, notamment au regard de l'évolution de la tarification carbone au sein de l'UE et des développements technologiques.

Pour la première fois également, des objectifs pour le secteur de l'utilisation des terres (LULUCF) sont spécifiés, afin de compenser les émissions résiduelles ne pouvant être évitées, par exemple dans l'agriculture ou l'industrie. Ainsi, d'ici 2030, ils devront permettre d'économiser au moins 25 MT de CO2 par an, en 2040 35 MT et 40 MT en 2045. **Le législateur formule ainsi un objectif de réduction brut et net à horizon 2045 : les émissions de gaz à effet de serre devront être réduites de 97 % d'ici 2045, les 3% restants devant être absorbés par les puits naturels.** Autre nouveauté enfin, un **prix du CO2 doit désormais servir de base à l'analyse de l'efficacité économique dans les marchés publics** (« prix fictif du CO2 »), correspondant au moins au prix dans le cadre du marché carbone national (entré en vigueur le 1er janvier 2021 dans le secteur des transports et du chauffage). Comme celui-ci ne s'étend actuellement que jusqu'en 2026, il est stipulé que le législateur pourra « actualiser de manière appropriée » en conséquence le prix fictif.

En parallèle, un pacte climat adopté doté de 8 Mds €

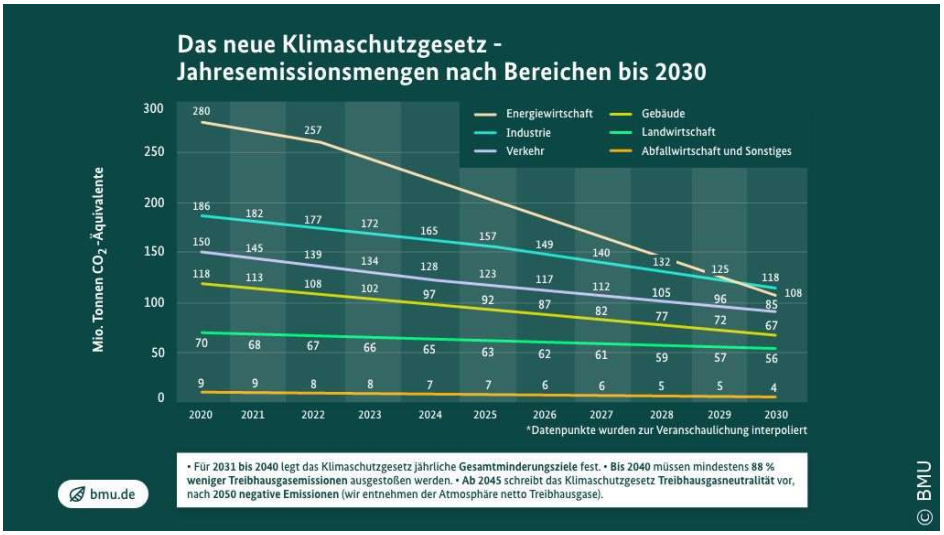
En réponse aux critiques des ONG, de l'opposition ou des acteurs économiques, le gouvernement a présenté, dans la foulée, **un « Pacte climat Deutschland » qui sera suivi d'un programme immédiat -doté de 8 Mds € supplémentaires-** visant à soutenir la mise en œuvre de ces nouveaux objectifs. Parmi les mesures présentées à ce stade, **un renforcement des normes énergétiques pour les nouveaux bâtiments** et un **partage équilibré du prix du CO2 entre locataires et propriétaires**, sujet d'âpres négociations jusqu'alors entre le SPD et la CDU.

ETIENNE OUDOT DE DAINVILLE

Annexe 1 : objectifs et volumes d'émissions annuels (extrait du projet de loi)

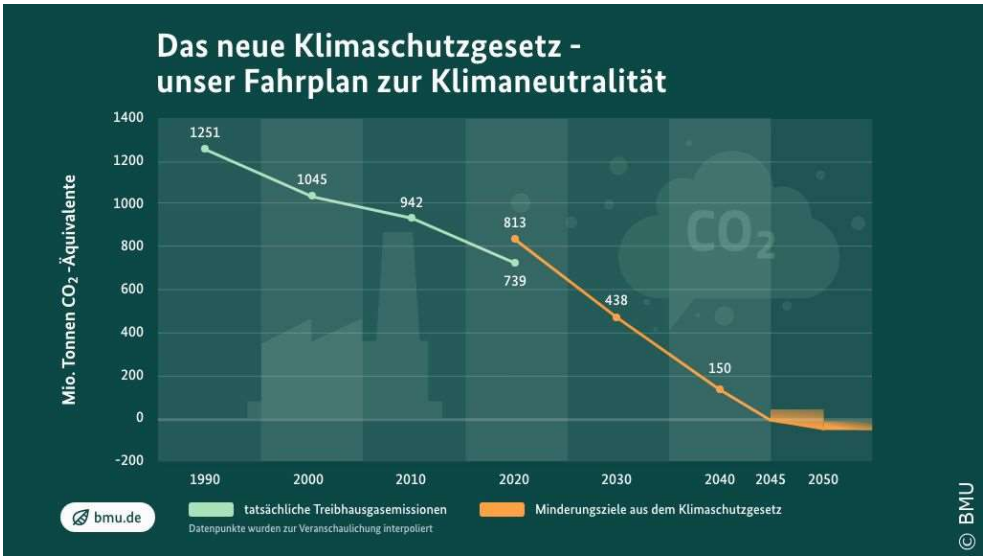
Quantités annuelles d'émissions (voir § 4)

Emissions annuelles en Mio. t éq. CO2	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energie	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Bâtiment	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Transport	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Agriculture	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Déchets et autres	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4



Objectifs annuels de réduction pour les années 2031 à 2040 (voir § 4)

	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Objectifs de réduction annuels par rapport à 1990	67%	70%	72%	74%	77%	79%	81%	83%	86%	88%



Annexe 2 : réactions en date du 12 mai

La ministre fédérale de l'environnement, Svenja Schulze (SPD), a déclaré lors d'une conférence de presse : « Avec cette loi, nous créons plus de justice intergénérationnelle, plus de sécurité de planification et une protection du climat qui n'étouffe pas l'économie mais la reconstruit et la modernise. Je ne parle pas d'un renforcement des objectifs climatiques, mais de désamorcer la crise climatique. La loi sur la protection du climat fixe le cadre pour les années et les décennies à venir. Elle nous place tous devant une tâche importante. Car il ne s'agit pas de mathématiques, mais de la façon dont nous voulons vivre, produire, nous chauffer et nous déplacer à l'avenir. Cela concerne de nombreux domaines politiques. À l'avenir, tous les ministères devront, plus que jamais, être des ministères de protection du climat. Ma loi sur la protection du climat est la garantie que le gouvernement ne se relâchera plus en matière de protection du climat et qu'il atteindra de manière fiable tous les objectifs. »

Le ministre fédéral de l'économie et de l'énergie Peter Altmaier (CDU) a déclaré que la loi était une étape importante et signifiait une sécurité de planification pour l'économie allemande, ajoutant qu'elle envoyait également un signal clair aux partenaires de l'UE en matière de protection du climat. « Nous avons mis le turbo climatique en marche », a déclaré M. Altmaier. En conséquence, il estime également qu'il soit « probable » que l'objectif de couvrir 65 % de la consommation nationale brute d'électricité à partir de sources renouvelables en 2030 devra être revu à la hausse.

La ministre fédérale de l'agriculture et de l'alimentation J. Klöckner (CDU) a déclaré que les nouveaux objectifs sectoriels pour l'agriculture étaient ambitieux, mais réalisables pour le secteur. Elle a souligné que des mesures de soutien et des ressources financières appropriées seront nécessaires pour atteindre les objectifs. Elle a également rappelé que l'agriculture et la sylviculture étaient les seuls secteurs qui n'auront pas les moyens de devenir exempts d'émissions. Elle a insisté sur le fait que la lutte contre le changement climatique ne devait pas remettre en cause la sécurité alimentaire.

Du côté des partis d'opposition, Martin Neumann, porte-parole pour la politique énergétique du groupe parlementaire libéral **FDP** a déclaré « La Grande Coalition doit enfin cesser d'imposer constamment de nouvelles mesures de durcissement pour chaque secteur, mais proposer plutôt des solutions sur la manière dont nous pouvons protéger le climat de manière globale, peu importe où les émissions de CO2 sont économisées ». Pour les **Grünen**, « La loi sur la protection du climat ne doit pas rester un cadre vide, mais être remplie de contenu ». « Une politique responsable relève les défis », a déclaré la candidate à la chancellerie Annale Baerbock. Elle a ainsi appelé à la mise en œuvre d'un programme d'urgence de lutte contre le changement climatique : concrètement, elle a parlé d'un doublement du développement des énergies renouvelables et d'un objectif de 2 % de la superficie du pays pour les éoliennes.

De leur côté, **les milieux économiques réclament davantage de clarté sur la manière dont les nouveaux objectifs climatiques seront atteints**. Le « resserrement rapide des objectifs climatiques nationaux accroît l'incertitude pour les entreprises et les consommateurs », a déclaré Siegfried Russwurm, président de la Fédération des industries allemandes (BDI). Les nouvelles annonces sur la protection du climat étaient difficiles à comprendre, manquant de « concept, de stratégie et de planification réaliste ». « Ce qui fait défaut depuis longtemps, c'est la traduction des objectifs en instruments concrets qui permettent d'atteindre des objectifs ambitieux », a critiqué de son côté la présidente de la fédération des industries de l'énergie et de l'eau (BDEW), Kerstin Andrae.

Quant aux ONG, elles critiquent cette nouvelle loi pour deux raisons principales. Tout d'abord, selon l'ONG Deutsche Umwelthilfe (DUH), le projet aboutit à un budget allemand implicite de CO2 de « bien plus de huit gigatonnes ». Or, ils affirment que l'Allemagne ne dispose plus que d'environ 3,5 Gt pour atteindre l'objectif de 1,5 degré, et d'environ 6,6 Gt pour 1,75 degré.

De la même manière, l'ONG Germanwatch considère que « rien ne prouve que la limite de 1,5 degré soit sérieusement réalisable avec ce projet. Le gouvernement allemand n'a pas indiqué le budget d'émissions encore disponible sur lequel il fonde ses hypothèses. Ainsi, l'approche scientifique nécessaire fait défaut. » D'autre part, l'absence de mesures concrètes à ce stade fait l'objet de critiques : le président du BUND (Amis de la terre Allemagne), Olaf Bandt, a déclaré que les intentions « doivent être soutenues le plus rapidement possible par des mesures immédiates, comme un programme d'action à court terme, dont l'une des mesures doit être une limitation générale de la vitesse sur les autoroutes ». Il réclame également la neutralité climatique allemande à horizon 2040. Pour les militants de Fridays for Future ou de Greenpeace, ils appelaient à une baisse de 70% d'ici 2030 et la neutralité climatique d'ici 2040.

Annexe 3 : traduction du pacte climat adopté en Conseil des ministres

Pacte climat Allemagne

12 mai 2021

Traduction SER de Berlin

Le gouvernement fédéral a tracé la voie vers la neutralité climatique dans la loi sur la protection du climat 2019. En réponse à l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale et dans la perspective du nouvel objectif climatique européen 2030, le gouvernement fédéral présente maintenant **une loi sur la protection du climat 2021** dans laquelle les objectifs de protection du climat sont considérablement augmentés. Les objectifs sectoriels seront également ajustés de manière ambitieuse. Cela permettra de faire face aux risques particuliers liés au changement climatique et obligera l'État à prendre des mesures actives contre ces évolutions, de sorte qu'après 2030, il n'y ait pas de restrictions disproportionnées des libertés fondamentales des jeunes d'aujourd'hui. L'objectif d'atténuation pour 2030 est relevé de 10 points en pourcentage pour atteindre au moins 65 %, l'objectif d'atténuation pour 2040 est porté à au moins 88 % et la neutralité climatique est fixée à 2045. Les objectifs sectoriels seront adaptés à ce niveau d'ambition plus élevé. Ce processus de transformation devra être soutenu par d'autres mesures du gouvernement fédéral afin de pouvoir atteindre les objectifs adoptés dans la loi sur la protection du climat de 2021. Les mesures comprennent une combinaison équilibrée d'incitations, de règles et de financement par le budget fédéral.

Un instrument important pour la protection du climat est le **système de tarification du CO2** qui a été lancé au début de l'année. Les prix carbone incitent à investir dans des technologies respectueuses du climat. Néanmoins, les ménages à petits et moyens revenus, en particulier, ne doivent pas être surchargés. Les entreprises concernées par la tarification du CO2 doivent être protégées contre les fuites de carbone. Les recettes du prix du CO2 seront utilisées pour promouvoir l'électrification dans tous les secteurs en allégeant la charge sur les coûts de l'électricité par la réduction de la surtaxe EEG.

Dans le même temps, il est nécessaire **d'accélérer le développement des énergies renouvelables**, y compris les procédures de planification, d'approbation et de mise en œuvre à toutes les échelles de gouvernance pour les infrastructures respectueuses du climat. Le gouvernement allemand est favorable à la création d'instances distinctes pour les infrastructures énergétiques au sein de la Cour administrative allemande.

Au niveau européen, la Commission devrait faire des propositions concrètes sur les mesures européennes pour une meilleure protection du climat en juillet, mais celles-ci ne seront pas finalisées avant fin 2021 au plus tôt. En conséquence, la loi modifiée sur la protection du climat prévoit une évaluation en 2022.

Toutefois, un ensemble de mesures de soutien dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'industrie, des bâtiments et de l'agriculture est nécessaire dans tous les cas pour atteindre les objectifs. Les points focaux doivent être :

- **Un Pacte d'investissement avec l'industrie** pour une "production respectueuse du climat en Allemagne", notamment pour la transformation des industries classiques avec des émissions élevées, telles que l'industrie sidérurgique, l'industrie chimique et l'industrie du ciment. Afin de stimuler les marchés pilotes verts pour les matériaux de base neutres pour le climat et recyclés, le gouvernement allemand présentera un concept équilibré qui présente les options pour des quotas modérés et progressivement croissants pour les produits respectueux du climat et contient des propositions concrètes pour la mise en œuvre.

- Accélération de la **montée en puissance de l'économie de l'hydrogène** en présentant des plans pour la fourniture et l'utilisation de l'hydrogène dans tous les secteurs appropriés, dans le but de produire une énergie respectueuse de l'environnement et du climat. Une attention particulière sera accordée à la production d'hydrogène en mer et aux infrastructures nécessaires.
- **Action concertée sur la mobilité respectueuse du climat** avec les Länder, les autorités locales, l'industrie et le secteur de l'énergie pour accélérer le remplacement du parc automobile. Cela comprend : Mise à jour des limites de CO2 pour les flottes sur la base des délibérations de l'action concertée sur la mobilité (booster l'infrastructure de recharge), différenciation CO2 de la taxe sur les véhicules à moteur et développement de l'infrastructure ferroviaire (rail, transports publics locaux).
- Dans le domaine de **l'agriculture**, création d'une sécurité juridique et de la planification pour la reconversion de l'élevage en faveur du bien-être animal. En outre, **l'utilisation du potentiel des puits naturels** pour une meilleure protection du climat, notamment par l'accumulation d'humus dans les sols utilisés par l'agriculture, en récompensant les services écosystémiques des forêts ainsi que la conservation et la réhumidification des tourbières.
- **Dans le secteur du bâtiment**, une plus grande intégration des énergies renouvelables et une **offensive de rénovation** avec des mesures de financement attractives (notamment pour les logements sociaux) et d'autres incitations. Les **nouvelles normes de construction** seront relevées. Les systèmes de chauffage qui ne peuvent fonctionner qu'avec des combustibles fossiles ne seront plus subventionnés. Les propriétaires supporteront 50 % des coûts du prix national du CO2.
- Afin de financer une partie des dépenses pour la protection du climat, **la fin des subventions nuisibles au climat est à l'étude.**

Dans les prochaines semaines, le gouvernement allemand présentera un programme d'action immédiat pour 2022 qui met l'accent sur des mesures rapides et très efficaces, en plus des instruments structurels de plus grande envergure. Ce faisant, nous voulons suivre la logique du Programme de protection du climat 2030, selon laquelle le soutien financier pour le passage à des technologies respectueuses du climat, qui est intéressant à court terme, sera progressivement remplacé par des incitations et des règles. L'objectif est d'accroître sensiblement la dynamique du processus de transformation au début de la décennie. Avec le programme de protection du climat et le plan de relance économique, plus de 80 milliards d'euros ont déjà été mis à disposition pour des mesures de protection du climat. L'objectif premier doit maintenant être de veiller à ce que les fonds mis à disposition soient également investis à court terme. En outre, le gouvernement allemand mettra à disposition jusqu'à 8 milliards d'euros dans le cadre du processus d'élaboration du budget ultérieur - 3 - à partir de 2022 pour financer d'autres mesures, en tenant compte des réserves du Fonds pour l'énergie et le climat générées les années précédentes. Dans la mesure où des mesures ou des priorités spécifiques relevant du budget doivent être prises en compte dans le budget et la planification financière, cela sera fait lors de l'élaboration du projet gouvernemental pour le budget 2022 et le plan financier jusqu'en 2025 en juin 2021.