



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.1.2008
COM(2008) 30 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Deux fois 20 pour 2020
Saisir la chance qu'offre le changement climatique**

{COM(2008) 13 final}

{COM(2008) 16 final}

{COM(2008) 17 final}

{COM(2008) 18 final}

{COM(2008) 19 final}

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Deux fois 20 pour 2020
Saisir la chance qu'offre le changement climatique**

(Texte représentant de l'intérêt pour l'EEE)

L'année 2007 a représenté un tournant pour la politique menée par l'Union européenne dans le domaine du climat et de l'énergie. L'Europe s'est montrée disposée à jouer un rôle moteur au niveau mondial, en luttant contre le changement climatique et en s'efforçant de relever le défi de la fourniture d'une énergie sûre, durable et compétitive, et de faire de l'économie européenne un modèle de développement durable au 21^e siècle. Un changement radical s'est opéré au sein de l'opinion publique, qui a compris qu'il devenait impératif de lutter contre le changement climatique et que l'Europe devait s'adapter à une nouvelle donne, à savoir réduire les émissions de gaz à effet de serre et développer ses sources d'énergie renouvelables et durables. Un consensus politique s'est dégagé sur la nécessité d'inscrire cette question au cœur du programme politique de l'Union européenne et d'en faire un thème directeur pour l'Union, central pour la stratégie de Lisbonne en faveur de la croissance et de l'emploi, et d'une importance essentielle pour les relations de l'Europe avec ses partenaires mondiaux. Ce consensus a reçu l'adhésion du Parlement européen¹ comme du Conseil européen.

La décision prise par le Conseil européen de mars 2007 de fixer des objectifs précis, juridiquement contraignants, témoigne de la détermination de l'Europe. Cette décision n'a pas été prise à la légère. Les enjeux sont considérables: la recherche de solutions adéquates conditionne en effet la prospérité de l'économie européenne. Nous disposons à présent de preuves irréfutables selon lesquelles le coût de l'inaction, estimé entre 5% et 20% du PIB mondial (rapport Stern)², compromettrait gravement l'économie mondiale. Parallèlement, les récentes hausses des prix du pétrole et du gaz ont fait apparaître à quel point la course aux ressources énergétiques s'intensifie chaque année et souligné que le rendement énergétique et les sources d'énergies renouvelables peuvent constituer un investissement rentable. C'est dans ce contexte que s'inscrit la volonté des responsables européens d'opérer une transformation de l'économie européenne appelant un effort politique, social et économique majeur. En même temps, le changement peut servir de tremplin à la modernisation de l'économie européenne en la préparant à un avenir dans lequel technologie et société s'adapteront à de nouveaux besoins et l'innovation permettra de créer de nouvelles opportunités de croissance et d'emploi.

Le Conseil européen avait fixé deux objectifs clés:

- réduire d'au moins 20 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2020 – pourcentage pouvant s'élever à 30 % en cas d'accord international engageant les autres

¹ Résolution du Parlement européen relative au changement climatique, adoptée le 14 février 2007 (P6 TA(2007)0038).

² HM Treasury, Stern Review on the economics of climate change, 2006, http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm.

pays développés à «atteindre des réductions d'émissions comparables et les pays en développement plus avancés sur le plan économique à apporter une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives»;

- porter d'ici à 2020 la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'UE à 20 %.

Le Conseil européen a convenu que le meilleur moyen d'atteindre des objectifs aussi ambitieux était que chaque État membre sache ce qui était attendu et que les objectifs soient juridiquement contraignants. Cela permettrait de mobiliser pleinement les leviers du gouvernement et de donner au secteur privé la confiance à long terme justifiant qu'il effectue les investissements nécessaires pour transformer l'Europe en une économie à faible intensité de carbone et à haut rendement énergétique.

La détermination dont a fait preuve le Conseil européen a montré à nos partenaires internationaux que l'Union européenne était prête à joindre le geste à la parole. La conférence des Nations unies sur le changement climatique organisée à Bali en décembre 2007, lors de laquelle l'Union européenne a été en mesure de jouer un rôle moteur dans l'obtention d'un accord sur la feuille de route permettant de parvenir d'ici 2009 à un nouvel accord global sur la réduction des émissions, a montré que cette stratégie était la bonne. L'Union européenne a ainsi été plus décidée que jamais à pousser plus avant son combat contre le changement climatique, afin de montrer qu'elle était prête à concrétiser sa conviction que les pays développés peuvent et doivent s'engager à réduire de 30 % leurs niveaux d'émissions d'ici à 2020. L'Union européenne doit continuer à jouer un rôle moteur dans la négociation d'un accord international ambitieux.

L'étape suivante consiste à présent à concrétiser les orientations politiques données par l'Union européenne. La Commission européenne propose une série de mesures cohérentes et globales afin de préparer l'Europe au passage à la mise en place d'une économie à faible intensité de carbone. Ces mesures montrent que les efforts nécessaires ont un sens. Elles sont conçues de façon à se renforcer mutuellement. Elles représentent le moyen adéquat de maintenir l'élan imprimé et de réaliser les ambitions européennes dans le domaine du climat, de la sécurité énergétique et de la compétitivité.

Assurer la prospérité de l'Europe dans un monde en pleine mutation

S'adapter aux exigences d'une économie sobre en carbone tout en garantissant la sécurité des approvisionnements énergétiques, tel est le défi auquel l'Europe se trouve aujourd'hui confrontée. Ce défi toutefois peut être relevé et il offre également de nouvelles opportunités. Il existe de réelles possibilités de faire des politiques respectueuses du climat un puissant vecteur de croissance et d'emploi en Europe. L'Europe peut montrer que le changement nécessaire peut aller de pair avec la mise en place d'une économie compétitive et prospère adaptée au 21^e siècle. Le processus de passage à une économie sobre en carbone devra également s'accompagner d'une implication adéquate des partenaires sociaux, en particulier au niveau sectoriel.

Prendre des engagements au niveau international demeure indispensable pour lutter contre le changement climatique. Les arguments qui militent en faveur d'une action immédiate de l'Europe sont cependant impérieux: plus l'Europe attendra, plus les coûts d'adaptation seront élevés; plus elle agira rapidement, plus les opportunités de mettre à profit ses compétences et sa technologie pour stimuler l'innovation et la croissance seront grandes et lui permettront de

profiter de l'avantage conféré par sa position de précurseur. La tendance de l'opinion mondiale est claire et l'Union européenne peut prendre l'initiative et montrer la voie à suivre pour parvenir à un accord international sur le climat pour l'après 2012.

La réduction des gaz à effet de serre et le recours accru aux énergies renouvelables conformément aux objectifs convenus par les chefs d'État et de gouvernement rendront l'UE beaucoup moins tributaire des importations de pétrole et de gaz. L'économie européenne sera ainsi moins vulnérable face à la hausse et à la volatilité des prix de l'énergie, à l'inflation, aux risques géopolitiques et aux risques liés à l'inadéquation de chaînes d'approvisionnement ne suivant pas la croissance de la demande mondiale.

Le changement offre de très nombreuses opportunités:

- les importations de pétrole et de gaz devraient diminuer d'environ 50 milliards d'euros en 2020³, ce qui renforcera la sécurité énergétique et profitera aux citoyens et aux entreprises de l'UE: dans l'hypothèse où le cours du baril se stabiliserait aux alentours des niveaux actuels, les économies découlant de cette baisse des importations n'en seraient que plus importantes.
- les technologies liées aux énergies renouvelables génèrent déjà un chiffre d'affaires de 20 milliards d'euros et ont permis de créer 300 000 emplois. Porter à 20 % la part des énergies renouvelables devrait signifier la création de près d'un million d'emplois dans ce secteur d'ici 2020, chiffre qui sera supérieur si l'Europe exploite toutes les possibilités que lui offrirait sa position de chef de file au niveau mondial dans ce domaine. En outre, le secteur des énergies renouvelables est à forte intensité de main-d'œuvre et fait appel à un grand nombre de petites et de moyennes entreprises; c'est donc un vecteur de création d'emplois et de développement dans tous les pays d'Europe. Il en va de même de l'efficacité énergétique des bâtiments et des produits;
- En incitant toutes les entreprises à recourir aux technologies à faible intensité de carbone, le défi du changement climatique peut se transformer en chance pour l'industrie européenne. Au total, l'éco-industrie représente déjà quelque 3,4 millions d'emplois en Europe; elle offre un potentiel de croissance particulier. On ne peut pas dire qu'un pays d'Europe en particulier ait le monopole des technologies vertes. Celles-ci constituent un pan de plus en plus important d'un secteur qui représente désormais un chiffre d'affaires annuel supérieur à 227 milliards d'euros, ce qui confère de réels avantages au premier arrivé sur ce marché.

C'est cette logique qui sous-tend le consensus politique en faveur du changement et la décision du Conseil européen de passer à l'action.

La structure des propositions repose sur une double logique: d'une part, elles ont été conçues de façon à ce que les objectifs puissent être atteints avec le meilleur rapport coût-efficacité; d'autre part, l'effort attendu des différents États membres et des différents secteurs reste équilibré et proportionné et tient compte des circonstances propres à chacun d'entre eux. Lors de l'élaboration de ces propositions, la Commission a accordé une grande importance aux principes d'équité et de solidarité.

³ Scénario établi sur la base d'un cours de 61 dollars le baril.

Les principes clés

Cette série de mesures répond à l'invitation adressée par le Conseil européen à la Commission européenne lui demandant de présenter des propositions spécifiques. Parallèlement, les responsables de l'UE sont parvenus à un accord politique sur les principes régissant la mise en œuvre de ces propositions.

Les propositions élaborées par la Commission ont été structurées de façon à respecter les principes fixés par le Conseil européen. En particulier, la traduction des objectifs généraux arrêtés pour l'ensemble de l'UE en objectifs spécifiques pour chacun des États membres a obéi à la nécessité d'obtenir un consensus politique permettant de piloter le changement et d'emporter l'adhésion de l'opinion publique.

Les propositions se fondent sur cinq principes clés:

- les objectifs doivent être atteints afin de persuader les Européens de la réalité du changement, de convaincre les investisseurs d'investir et de faire sentir à nos partenaires internationaux la détermination de l'Union européenne. Ces propositions doivent donc être efficaces et suffisamment solides pour être crédibles et comporter des mécanismes relatifs au contrôle et à la conformité;
- les efforts demandés aux différents États membres doivent être équitables. Certains États membres en effet sont davantage en mesure que d'autres de financer les investissements nécessaires. Les propositions doivent être suffisamment souples pour tenir compte des points de départ différents des États membres et de leur situation particulière;
- les coûts doivent être minimisés: les règles doivent être conçues de manière à réduire le coût de l'adaptation pour l'économie de l'UE. La question des coûts du changement et des conséquences sur la compétitivité de l'Union au niveau mondial, l'emploi et la cohésion sociale doit constituer un élément essentiel à prendre en compte lors de la définition de la structure adéquate;
- L'UE doit se projeter au-delà de 2020 et réduire encore les émissions de gaz à effet de serre afin de répondre à l'objectif fixé, à savoir une réduction de 50 % d'ici à 2050 des émissions au niveau mondial. Cela suppose de promouvoir le développement technologique et de veiller à ce que le système puisse profiter rapidement de l'apparition des nouvelles technologies mises au point, en utilisant les outils permettant d'encourager l'innovation et de créer un avantage concurrentiel pour les technologies énergétiques et industrielles propres.
- L'UE doit mettre tout en œuvre pour encourager la conclusion d'un accord international global en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les propositions visent à montrer que l'Union est prête à prendre de nouvelles mesures dans le cadre d'un accord international et à se fixer un objectif plus ambitieux en matière de réduction de ses émissions (30 % au lieu des 20 % minimums initialement prévus).

Les instruments permettant d'atteindre les objectifs

Actualiser le système d'échange de quotas d'émission (SCEQE)

Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne s'est avéré un instrument pilote pour la recherche d'une solution fondée sur les mécanismes de marché, permettant d'offrir des incitations en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il impose aux entreprises de restituer une quantité de quotas correspondant à leur niveau d'émission de CO₂. Ce système de plafonnement des émissions, sous sa forme actuelle, signifie que des quotas sont alloués par les autorités nationales aux entreprises, sous réserve de l'approbation par la Commission des plans nationaux. Un marché des quotas de carbone a vu le jour, les entreprises pouvant vendre des quotas si elles réduisent leurs propres émissions ou en acheter si leurs quotas sont insuffisants pour couvrir leurs émissions. Ainsi, si les entreprises investissent dans la réduction de leurs émissions, elles peuvent bénéficier des revenus résultant de la vente de leurs quotas, tout en encourageant l'innovation et en favorisant le changement là où il est le plus rentable. Ce système couvre quelque 10 000 installations industrielles dans toute l'UE, dont des centrales électriques, des raffineries de pétrole et des aciéries, qui sont à l'origine de près de la moitié des émissions de CO₂ dans l'UE.

Un réexamen du SCEQE a cependant montré qu'il était nécessaire de le renforcer et de l'actualiser pour lui permettre de répondre aux nouveaux objectifs qui lui étaient assignés. L'effet d'incitation du système actuel d'échange a été atténué par le nombre généreux de quotas alloués lors de la première phase (2005-2007). Sa structure, avec les plans nationaux d'allocation, a fait peser des risques de distorsion au niveau de la concurrence et du marché intérieur. Son champ d'application, s'agissant des secteurs économiques et des gaz couverts, a également limité sa capacité d'agir comme vecteur de réduction des émissions.

La mise en place d'un système amélioré d'échange de quotas d'émission s'appuierait sur les résultats positifs observés jusqu'à présent et viserait à fournir de nouvelles incitations en faveur du passage à une économie n'ayant pas d'incidence sur le climat:

- La portée du SCEQE serait étendue et couvrirait des gaz à effet de serre autres que le CO₂⁴ ainsi que toutes les grandes installations industrielles polluantes. Pour alléger la charge administrative, les installations industrielles émettant moins de 10 000 tonnes de CO₂ ne devraient pas participer à ce système, sous réserve que des mesures équivalentes soient mises en place pour garantir leur contribution adéquate aux efforts de réduction.
- Un système amélioré d'échange de quotas d'émission couvrant toute l'Union serait parfaitement adapté au marché intérieur, avec des règles communes garantissant des conditions équitables pour tous. Les plans nationaux d'allocation des quotas seraient remplacés par un système de mise aux enchères ou d'attribution gratuite de quotas régi par une réglementation communautaire uniforme pour toute l'UE. Les quotas mis sur le marché seraient réduits d'une année sur l'autre afin de permettre une diminution de 21 %, d'ici 2020, des émissions couvertes par le SCEQE, par rapport à leur niveau de 2005.

Dans le secteur de l'électricité – responsable d'une grande partie des émissions –, la mise aux enchères des quotas serait intégrale à compter du lancement du nouveau système

⁴ Le N₂O lié à la production d'acide et les PFC émis par le secteur de l'aluminium.

en 2013. La plupart des autres secteurs industriels, ainsi que l'aviation, seraient progressivement soumis à une mise aux enchères intégrale, qui serait atteinte d'ici à 2020.

Les États membres se chargeraient des ventes aux enchères, dont les recettes seraient versées à leurs Trésors respectifs. Ces ventes aux enchères seraient toutefois publiques: tout opérateur européen aurait le droit d'acheter des quotas dans tout État membre. Les ventes aux enchères procureront des revenus importants aux États membres et contribueront au processus d'ajustement à une économie sobre en carbone en soutenant les secteurs de la R&D et de l'innovation dans des domaines tels que les énergies renouvelables, le captage et le stockage du carbone, en soutenant les pays en développement et en aidant les moins prospères à investir dans des mesures d'efficacité énergétique. Les États membres devraient s'engager à y consacrer au minimum 20 % de leurs recettes provenant des ventes aux enchères.

- Dans le cadre du protocole de Kyoto, les pays industrialisés peuvent honorer une partie de leurs engagements en matière de réduction des émissions en investissant dans des projets de réduction des émissions à l'étranger, notamment dans les pays en développement, par l'intermédiaire du mécanisme de développement propre (MDP)⁵. Ce système présente un double avantage: il permet de satisfaire aux obligations de réduction des émissions à un moindre coût et il promeut le transfert des technologies à faible intensité de carbone vers les pays en développement. Les MDP, qui ont fait la preuve de leur efficacité dans la réduction des émissions, permettent d'avoir recours à des solutions plus rentables que celles qui sont disponibles dans certains cas en Europe. Toutefois le risque existe qu'une utilisation trop fréquente des MDP diminue l'efficacité du SCEQE en augmentant l'offre de crédits et, par voie de conséquence, en réduisant la demande de quotas; en outre, elle incite moins les gouvernements et les entreprises à encourager les réductions d'émissions à l'échelle nationale. Cela risque également de limiter la capacité du SCEQE à agir en tant qu'élément moteur de la réalisation de l'objectif en matière d'énergies renouvelables.

Dans le cadre du nouveau SCEQE, les entreprises pourront toujours recourir aux MDP mais l'utilisation des crédits générés par ce mécanisme sera limitée aux niveaux utilisés au cours de la période actuelle couverte par le système. Cela permettra de renforcer l'accès à ce mécanisme lorsqu'un accord international aura été signé, un élément capital pour que l'UE puisse se rapprocher rapidement de l'objectif plus ambitieux de 30 % de réduction des GES si un accord international est conclu. En libérant l'accès à ce mécanisme, les pays tiers seraient également incités à adhérer à un accord international, sachant qu'il pourrait entraîner un apport de technologies et d'investissements européens.

Réductions des gaz à effet de serre au-delà du SCEQE

Comme le nouveau SCEQE ne couvrira que moins de la moitié des émissions de GES, il convient d'instaurer un cadre communautaire pour que les engagements nationaux couvrent la part restante, en englobant des secteurs d'activité tels que la construction, les transports, l'agriculture, les installations industrielles et de traitement des déchets qui tombent sous le seuil fixé pour être inclus dans le SCEQE. Ces secteurs devraient atteindre un objectif de 10 % de réduction de leurs émissions par rapport aux niveaux de 2005, des objectifs spécifiques étant fixés pour chaque État membre. La réalisation de ces objectifs serait en

⁵ Une mise en œuvre conjointe est également prévue dans le cas de projets menés dans d'autres pays industrialisés ayant des objectifs à atteindre au titre du protocole de Kyoto.

partie induite par des mesures communautaires – notamment des normes plus strictes en matière d'émissions de CO₂ produites par les automobiles et les carburants et des règles à l'échelle européenne visant à promouvoir l'efficacité énergétique – mais, dans le cas contraire, les États membres seraient libres de déterminer les domaines dans lesquels ils concentreraient leurs efforts ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour induire le changement. Ils pourraient également bénéficier des crédits issus du MDP pour couvrir près d'un tiers de leur effort en matière de réduction des émissions.

Une ère nouvelle pour les énergies renouvelables

Le Conseil européen de mars 2007 a mis l'accent sur les énergies renouvelables. En choisissant de fixer un objectif spécifique pour l'ensemble de l'Union européenne, étayé par des objectifs nationaux précis, les dirigeants de l'Union européenne ont reconnu l'importance particulière des énergies renouvelables dans la réalisation du double objectif de réduction des émissions et de l'amélioration de la sécurité énergétique. À l'heure actuelle, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie de l'Union est de 8,5 %. Une augmentation de 11,5 % en moyenne est nécessaire pour atteindre l'objectif de 20 % d'ici 2020. Cela exigera un vaste effort d'investissement dans l'ensemble de l'Union mais les coûts relatifs diminueront dans la mesure où les producteurs d'énergie traditionnels sont confrontés au coût des quotas du système d'échange de droits d'émission et à l'augmentation des prix du pétrole et du gaz.

Les États membres jouissent de diverses possibilités de développer les énergies renouvelables, et les efforts requis pour atteindre la part de 20% de ces énergies dans la consommation énergétique globale de l'UE devront varier d'un État à l'autre. Le Conseil européen a formulé plusieurs considérations à prendre en compte lors de la fixation des objectifs nationaux. Les objectifs doivent être équitables et tenir compte de points de départ et de potentiels nationaux différents, notamment du niveau actuel des énergies renouvelables et de la palette énergétique, y compris les technologies sobres en carbone.

La proposition de la Commission s'appuie sur une méthodologie qui consiste à répartir également entre les États membres une moitié des efforts supplémentaires à consentir. L'autre moitié est modulée selon le PIB par habitant. De surcroît, les objectifs sont modifiés pour prendre en compte une part des efforts déjà accomplis par les États membres qui ont augmenté dans une certaine mesure la part de leurs énergies renouvelables au cours des dernières années. Cette méthode d'allocation, couplée à un nouveau mécanisme de flexibilité, montre que le mandat du Conseil européen a été pleinement respecté.

Les possibilités de développer les énergies renouvelables varient d'un État membre à l'autre. Certains peuvent développer l'énergie éolienne, d'autres l'énergie solaire ou l'énergie produite à partir de la biomasse. Les États membres sont les mieux placés pour choisir eux-mêmes les sources d'énergie sur lesquelles ils feront porter leurs efforts. Toutefois, comme la mise en exploitation des énergies renouvelables prend beaucoup de temps et les investisseurs veulent des certitudes, il importe que les États membres aient une vision claire des secteurs dans lesquels ils entendent agir. Chacun d'eux présentera un plan d'action national expliquant comment le pays prévoit de réaliser ses objectifs et permettant de contrôler effectivement les progrès qui auront été accomplis. Il convient de consentir un effort particulier pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans le secteur des transports. C'est pourquoi le Conseil européen a décidé de fixer, pour les biocarburants durables, un objectif minimum spécifique de 10% de la consommation globale d'essence et de diesel.

Le coût d'exploitation du potentiel des énergies renouvelables varie également d'un État membre à l'autre. Certains investissements peuvent être réalisés rapidement et être viables sur le plan commercial, mais lorsque les créneaux ciblés auront été pleinement exploités, il faudra se tourner vers d'autres technologies plus coûteuses. Dans le même temps, les coûts de production baisseront parallèlement à la hausse des volumes de production. C'est pourquoi les États membres doivent disposer d'une certaine marge de manœuvre. Dès lors que l'objectif global de l'UE est atteint, il faut que les États membres soient libres de soutenir l'effort consenti par toute l'Europe en faveur des énergies renouvelables sans agir nécessairement à l'intérieur de leurs propres frontières: si un État membre peut réaliser ses objectifs en contribuant au développement de ces énergies dans un autre État membre, il pourra réduire ses propres coûts de mise en conformité tout en fournissant à l'autre État membre un revenu supplémentaire utile. Envisagée dans une perspective plus européenne que nationale, cette possibilité permettrait de localiser les investissements dans les pays de l'Union dans lesquels les énergies renouvelables peuvent être produites avec une efficacité optimale et pourrait réduire de deux à huit milliards d'euros le coût à supporter pour atteindre l'objectif fixé.

Ces investissements dans un autre État membre n'exigent aucun transfert physique des ressources énergétiques, qui sont soumises à des obstacles géographiques et techniques. Ils peuvent s'accompagner de garanties d'origine transférables (attestant la production des énergies renouvelables). La proposition mettra sur pied ces outils, qui viendront s'ajouter aux régimes de soutien nationaux existants en faveur des énergies renouvelables. Elle permettra d'atteindre l'objectif global selon le meilleur rapport coût-efficacité possible.

Toute expansion des énergies renouvelables exige également une adaptation du cadre réglementaire classique régissant l'utilisation des énergies conventionnelles: les obstacles réglementaires, administratifs et techniques (aménagement du territoire) inutiles qui entravent la promotion et le développement des énergies renouvelables doivent être levés et, dans ce contexte, la proposition entend garantir un environnement propice à leur essor.

Enfin, le Conseil européen a également approuvé un objectif minimum distinct portant sur la part des biocarburants durables dans le secteur des transports de l'UE. Alors que les biocarburants constituent le seul carburant de transport alternatif viable dans un avenir prévisible, il faudra, pour assurer leur croissance, fixer des critères concernant leur durabilité environnementale. Le système proposé prévoit des critères minimums applicables aux émissions de gaz à effet de serre des biocarburants. Ces critères devront être remplis pour les biocarburants utilisés afin de réaliser l'objectif de 10%. De même, il fixe des critères contraignants en matière de biodiversité et interdit certains types de changements dans l'affectation des sols. Une fois adopté, il sera le système le plus complet applicable au monde entier et s'appliquera tant aux biocarburants produits dans l'UE qu'aux biocarburants importés. La réglementation est essentielle pour garantir que les bienfaits écologiques de leur utilisation compensent d'éventuels effets négatifs sur l'environnement. Dans le même temps, la Commission s'est engagée à encourager, dans toutes ses politiques, le développement rapide des biocarburants de seconde génération. Elle suivra de près l'évolution du marché et son impact sur les denrées alimentaires destinées à la consommation humaine et animale, sur l'énergie et sur d'autres applications industrielles de la biomasse, et prendra, en cas de nécessité, des mesures appropriées.

Le rôle de l'efficacité énergétique

L'objectif de l'Union consistant à économiser 20% d'énergie d'ici 2020 grâce à l'efficacité énergétique est un élément clé de la situation. L'UE économiserait ainsi quelque 100 milliards d'euros et réduirait les émissions de près de 800 millions de tonnes par an. L'efficacité énergétique est un des principaux moyens de réduire les émissions de CO₂.

Le transport, les bâtiments et une efficacité accrue de la production, du transport et de la distribution de l'électricité offrent autant de possibilités qu'il faut encourager à la fois par la voie législative et par l'information – et qui sont également encouragées par la volonté d'échapper à l'impact de la hausse des coûts de l'énergie pour les consommateurs. Des normes de produits peuvent être appliquées pour renforcer l'efficacité énergétique d'un vaste éventail de biens, des téléviseurs aux voitures, en passant par les installations de chauffage et l'éclairage public. Grâce à un meilleur étiquetage énergétique, 75% des produits étiquetés qui sont achetés font partie de la classe A. Grâce à toutes ces économies, les ménages seront mieux armés pour affronter la hausse des prix de l'énergie et davantage de moyens pourront être investis dans la technologie et l'emploi. Mais pour atteindre l'objectif de 20% dans le domaine de l'efficacité énergétique, il faudra compter sur un engagement fort à tous les niveaux des autorités publiques, des opérateurs économiques et des citoyens.

Au-delà de 2020: renforcer le potentiel d'une réduction accrue des émissions

Les technologies ont connu une évolution rapide au cours des dix dernières années. Les technologies des énergies renouvelables rendent l'énergie éolienne et solaire plus que jamais commercialement viable. L'efficacité énergétique fait désormais partie intégrante des produits, qu'il s'agisse de la simple ampoule électrique ou des équipements de production les plus sophistiqués. Il faudra toutefois accélérer ce processus si l'Europe entend réaliser ses objectifs en matière climatique et énergétique et exploiter pleinement le potentiel commercial de ces technologies. Le plan stratégique européen pour les technologies énergétiques⁶ utilisera les leviers offerts par l'Union pour aider l'Europe à conserver son rôle moteur dans le domaine des technologies durables. Le changement climatique et l'énergie ont été retenus comme les premiers domaines probables sur lesquels l'Institut européen de technologie pourrait concentrer ses efforts.

Le *captage et le stockage du carbone* revêtent une importance particulière dans la mesure où les combustibles fossiles resteront la première source d'énergie dans le monde au cours des décennies à venir. Il faudra exploiter des réserves de charbon pour approvisionner l'Europe en énergie et répondre à la demande en forte hausse déjà observée dans de nombreux pays en développement. L'Europe ne pourra toutefois jamais réduire de moitié, d'ici 2050, les émissions de GES à leur niveau de 1990 s'il n'est pas possible d'exploiter le potentiel énergétique du charbon sans augmenter les émissions. C'est pourquoi le Conseil a soutenu l'adoption rapide de mesures visant à privilégier le captage et le stockage du carbone pour les nouvelles centrales électriques, notamment la construction de douze centrales pilotes maximum d'ici 2015.

L'Europe doit légiférer pour établir le cadre opérationnel adéquat du captage et du stockage du carbone dans le marché intérieur et prendre en compte les avantages que cette technologie

⁶ Un plan stratégique européen pour les technologies énergétiques: Pour un avenir moins pollué par le carbone - COM(2007) 723 du 22.11.2007.

présente pour le SCEQE. C'est un élément important du dispositif: ceux qui investissent dans le captage et le stockage du carbone peuvent avoir la certitude qu'ils ne devront pas supporter les coûts des quotas du SCEQE auxquels doivent faire face leurs concurrents et qu'il existe des mesures de sécurité appropriées qui justifient un investissement à long terme. Une initiative industrielle européenne sera mise en place afin de réunir les principaux intervenants et de dégager une ligne d'action cohérente pour cette nouvelle technologie.

Il n'en reste pas moins que le financement de la construction de centrales pilotes et leur exploitation commerciale exigera un lourd effort financier, de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards d'euros. Comme il n'existe aucun financement substantiel sur le budget de l'UE, les seules sources d'investissement envisageables sont des partenariats public-privé alimentés en grande partie par des fonds issus de budgets nationaux et des capitaux du secteur privé. Pour les gouvernements, les revenus générés par la mise aux enchères des quotas du SCEQE offrent dans ce contexte une source de financement évidente. Pour le secteur privé, l'adoption inévitable de la technologie du captage et du stockage du carbone confère un avantage commercial réel aux producteurs d'électricité prêts à entrer rapidement sur ce marché. Cependant, plus ce processus tardera à se mettre en place, plus les responsables politiques se verront obligés d'envisager comme seule option pour aller de l'avant l'application contraignante de cette technologie.

Induire le changement

Pendant qu'elle explorait diverses possibilités et ébauchait différents scénarios, la Commission européenne a adopté comme principe directeur la nécessité de mettre au point une stratégie visant à limiter les coûts qu'entraîne le processus du changement pour l'économie de l'UE – de sorte qu'elle s'inscrive pleinement dans la ligne de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Il serait vain de prétendre que l'ampleur du changement envisagée sera financièrement indolore. La Commission estime néanmoins qu'une politique adéquate permettra de limiter le coût à moins de 0,5% du PIB d'ici 2020. Cette option offre bien davantage de perspectives de prospérité et de croissance que le coût éventuel de l'inaction.

Pour atteindre les objectifs de l'UE à un coût réduit au minimum, les propositions de la Commission s'appuient sur l'expérience du système d'échange de quotas d'émissions et laissent autant que possible l'initiative au marché. Elles préservent également, dans les limites des objectifs nationaux spécifiques, la plus grande marge de manœuvre possible pour les centres de décision nationaux.

- Le futur SCEQE garantira un prix suffisamment élevé pour que les entreprises aient tout intérêt, d'un point de vue commercial, à éviter les coûts des quotas.
- La mise aux enchères des quotas du SCEQE favorisera les installations les plus efficaces.
- Pour les émissions qui ne relèvent pas du SCEQE, les États membres seront libres de mener différentes stratégies de réduction, selon les circonstances qui prévaudront dans l'État membre concerné.

- Les États membres doivent pouvoir définir eux-mêmes leur palette énergétique⁷ et promouvoir de différentes manières les énergies renouvelables. L'instauration d'un système permettant aux États membres d'atteindre leurs objectifs en matière d'énergies renouvelables grâce à une collaboration avec d'autres États membres laisse aux autorités nationales le soin de déterminer dans quelle mesure il convient d'encourager la production nationale d'énergies renouvelables.
- Les aides d'État peuvent légitimement servir à appuyer l'objectif politique de réduction des émissions et de croissance des énergies renouvelables. Il faudra toutefois que le recours à ces aides permette d'établir un juste équilibre entre un soutien généreux aux aides bien ciblées en faveur de la protection de l'environnement et le maintien de la concurrence. Une concurrence effective est essentielle au bon fonctionnement d'instruments qui reposent sur le marché. Les nouvelles lignes directrices relatives aux aides d'État constitueront un cadre de référence pour les États membres sur la façon dont ils peuvent se servir de ces aides pour encourager un niveau de protection plus élevé de l'environnement, notamment dans le domaine de l'énergie. Les aides d'État peuvent non seulement aider à compenser l'incapacité du marché à refléter les coûts pour l'environnement, mais doivent également encourager les entreprises à adopter des processus plus respectueux de l'environnement ou à investir dans des technologies plus vertes. Les nouvelles lignes directrices reconnaissent plus particulièrement que les aides d'État peuvent se justifier lorsqu'une hausse des coûts de production entrave la mise sur le marché des énergies renouvelables. Elles autorisent toute aide destinée à rendre les énergies renouvelables commercialement viables. Elles laissent aussi entrevoir la possibilité d'accorder ce type d'aide au captage et au stockage du carbone et confèrent une sécurité juridique aux systèmes d'échange de quotas d'émissions.

Les besoins spécifiques des industries à forte intensité énergétique

Les industries à forte intensité énergétique représentent une part importante du tissu économique de l'UE. Elles connaîtront des difficultés particulières au cours de la transition vers une économie respectueuse du climat. Tout en devant faire face à la hausse du coût de l'électricité, elles, en tant que sources d'émissions majeures, participeront normalement à la mise aux enchères des quotas du SCEQE: un coût supplémentaire auquel échappent leurs concurrents des pays dépourvus de politique en faveur d'une économie à faibles émissions de carbone. Cela a non seulement des conséquences pour la compétitivité et l'emploi, mais le risque existe aussi que la production et la pollution y associée soient simplement déplacées vers les pays sans politique dans ce domaine. Un certain nombre de secteurs énergivores comme ceux des métaux ferreux et non ferreux, de la production de pâte et de papier et de l'exploitation des ressources minérales ont exprimé leurs préoccupations. L'impact des prix de l'électricité sur certains secteurs a également été pointé du doigt et devra être abordé lorsqu'il aura été dûment étayé.

Un accord international global serait une réponse au problème. Mais en l'absence d'un tel accord ou d'une initiative unilatérale importante des concurrents issus des secteurs à forte intensité énergétique, l'UE doit prendre des mesures pour assurer des règles du jeu équitables.

⁷ Le Conseil européen de mars 2007 a rappelé que la politique énergétique pour l'Europe «respectera pleinement le choix par chaque État membre de son bouquet énergétique» et a confirmé qu'«il appartient à chacun des États membres de décider s'il aura ou non recours à l'énergie nucléaire... en gardant à l'esprit la nécessité de continuer à améliorer la sûreté nucléaire et la gestion des déchets radioactifs».

Les propositions de la Commission mettent donc en place des dispositifs qui permettent d'agir. La nécessité d'une action sera déterminée par le respect de critères démontrant que les coûts supplémentaires n'ont pas pu être répercutés sans perte de marché importante au profit de concurrents extracommunautaires moins sobres en carbone. Les secteurs qui remplissent ces critères pourraient obtenir gratuitement tout ou partie de leurs quotas du SCEQE. Il serait ensuite procédé à une évaluation de l'impact des négociations internationales, qui pourrait déboucher sur des propositions consistant notamment à adapter la part des quotas gratuits ou à demander aux importateurs de prendre part aux mises aux enchères du SCEQE afin d'acheter des quotas au même titre que leurs concurrents européens, pour autant que ce système soit compatible avec les engagements pris dans le cadre de l'OMC.

La capacité d'investir

Le Conseil européen a reconnu que le niveau d'ambition de ces propositions imposera de sérieuses contraintes à tous les États membres. La Commission a donc soigneusement évalué l'impact économique des propositions selon la capacité de chaque État membre à consentir les investissements requis. Sachant que le coût global pour l'économie européenne est estimé à près de 0,5% du PIB d'ici 2020, la Commission considère qu'on ne peut pas demander aux États membres de consentir des investissements s'éloignant trop de cette moyenne d'ensemble. Dans ce contexte, les exigences spécifiques soumises à chaque État membre ont été modulées afin de déterminer un niveau d'investissement réaliste pour les États à plus faibles revenus. Cette modulation des exigences a des incidences sur trois aspects différents des propositions:

- les objectifs nationaux de réduction des gaz à effet de serre ne relevant pas du cadre du SCEQE;
- les objectifs nationaux portant sur la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'UE;
- les droits de mise aux enchères du SCEQE, avec une répartition des droits de mise aux enchères conçue de façon à accroître la part réservée aux États membres à plus faibles revenus.

Cette approche permettra à tous les États membres de faire face à des objectifs réalistes et viables. Elle exigera un réel effort de tous les États membres, mais donne aussi à l'Europe les moyens de se transformer en une économie respectueuse du climat et de concrétiser ainsi sa volonté.

Conclusion

L'Europe de 2050 présentera un visage radicalement différent. Cela se manifestera plus que partout ailleurs par la manière dont nous satisferons nos besoins énergétiques et le respect que nous témoignerons au monde qui nous entoure. Cette vision mobilise aujourd'hui de nombreux Européens. Les citoyens reconnaissent l'existence de solutions alternatives et la possibilité de mener autrement leur vie quotidienne, qui permettront à l'Europe de poursuivre sur la voie de la croissance et de l'emploi tout en prenant la tête de la lutte mondiale contre le changement climatique. Il existe aussi d'autres possibilités, de nouvelles technologies que l'Europe, bien placée, peut exploiter et de nouveaux débouchés pour les producteurs de biens et pour les prestataires de services.

Les propositions de la Commission préparent l'Europe à cet avenir. Elles entendent fournir le cadre et les incitations propices à la réalisation des ambitions politiques exprimées par l'Union européenne lors du Conseil de printemps de 2007 et renforcées au cours de la conférence de Bali. Ces propositions sont au cœur de l'action menée par l'Europe pour moderniser son économie et la préparer ainsi aux défis du 21^e siècle.