

Bruxelles, le 20.7.2016  
COM(2016) 500 final

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

**«Accélérer la transition de l'Europe vers une économie à faible intensité de carbone»**

**Communication accompagnant des mesures relevant du cadre stratégique pour une  
Union de l'énergie : proposition législative relative aux réductions annuelles  
contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à  
2030, proposition législative relative à la prise en compte des émissions et des  
absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement  
d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action pour le climat et  
l'énergie à l'horizon 2030 et communication relative à une stratégie européenne pour  
une mobilité à faible intensité de carbone**

## 1. Introduction

Grâce au nouvel élan imprimé par l'accord de Paris sur le changement climatique<sup>1</sup> et par le programme de développement durable à l'horizon 2030, la transition mondiale vers une économie circulaire et à faible intensité de carbone a été amorcée. Cette transition est indispensable pour garantir aux générations d'Européens, présentes et futures, des possibilités d'emploi, de croissance et d'investissement et pour atténuer les effets dangereux liés au changement climatique. Si l'Union ne fait pas en sorte de conserver et d'exploiter son avantage de pionnière dans des domaines tels que la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ou le développement d'autres technologies à faible intensité de carbone concurrentielles sur le marché mondial, elle sera devancée par d'autres régions. Le modèle économique européen est appelé à changer. Il en va de notre responsabilité commune de faire en sorte que la transition repose sur les principes d'équité et de solidarité, afin que nul ne soit laissé pour compte. Le cadre stratégique pour une Union de l'énergie<sup>2</sup> participe de cet objectif.

L'ensemble de mesures que présente aujourd'hui la Commission donne à l'Europe les moyens de se préparer à l'avenir et de rester compétitive. Ces mesures s'adressent principalement aux États membres, puisqu'ils seront les premiers à décider de la manière de les appliquer pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre arrêté d'un commun accord pour 2030<sup>3</sup>.

Cependant, les États membres ne peuvent agir seuls. La mobilisation en amont de la conférence de Paris sur le climat a montré le rôle essentiel que jouent les acteurs non étatiques pour apporter un réel changement. L'Union compte également sur les initiatives de ses entrepreneurs, agriculteurs, chercheurs, investisseurs, éducateurs et partenaires sociaux, entre autres. Néanmoins, elle se doit aussi de stimuler ces initiatives en établissant des mesures et en créant des conditions propices à l'échelle de son territoire. L'Union soutient les actions de ses villes, où résident 80 % de la population européenne. Les villes sont parmi les acteurs les plus dynamiques et les plus innovants du mouvement en faveur d'une économie circulaire et à faible intensité de carbone, dépassant bien souvent les ambitions nationales. Les communautés rurales sont tout aussi importantes, puisqu'elles remplissent une fonction essentielle à la fois de production de ressources naturelles durables et de protection de l'environnement pour les générations à venir.

L'Union met tout en œuvre pour entretenir la dynamique positive dont bénéficie actuellement l'action climatique au niveau international. Aucun peuple n'est isolé lorsqu'il est confronté à la menace d'un dérèglement catastrophique du climat. Aussi les dirigeants du G7, au plus haut niveau politique, se sont-ils engagés à accélérer la transition vers un système énergétique

---

<sup>1</sup> COM(2016) 110, «L'après-Paris: évaluation des implications de l'accord de Paris».

<sup>2</sup> COM(2015) 80, «Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique».

<sup>3</sup> En octobre 2014, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont approuvé le cadre d'action pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030. Ce cadre concrétise l'engagement de l'Union en faveur d'un objectif contraignant de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, dans tous les secteurs de l'économie, d'au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport à 1990.

propice à la décarbonisation de l'économie mondiale et à fixer une date limite pour la suppression de la plupart des subventions aux énergies fossiles, en promettant de mettre fin aux aides publiques en faveur du charbon, du gaz et du pétrole d'ici à fin 2025. Les villes européennes seront amenées à jouer un rôle décisif en s'intégrant à une nouvelle coalition mondiale de villes, qui pourrait être pour elles une occasion supplémentaire de poursuivre sur le plan international la lutte contre le changement climatique sur le plan local. La conscience de plus en plus aiguë du lien à traiter urgemment entre le changement climatique et la fragilité et la sécurité a été réaffirmée cette année dans le plan d'action de l'UE pour une diplomatie climatique<sup>4</sup>.

L'Union a toutes les cartes en main pour faire du changement climatique une occasion à saisir. Dans le contexte mondial actuel, l'Europe se situe à la pointe du développement de technologies et de services innovants et sobres en carbone, dans le secteur de l'énergie mais aussi dans l'industrie, le bâtiment et les transports. Il importe qu'elle conserve cette position. Nous devons continuer à œuvrer pour que les Européens acquièrent les compétences les plus adaptées à une économie à faible intensité de carbone, investir dans l'avenir de nos enfants et aider l'industrie à s'ajuster au mieux à l'évolution des besoins. L'Europe a promis une action ambitieuse, et elle entend tenir ses promesses.

## **2. Principes directeurs du cadre réglementaire pour une transition vers une économie à faible intensité de carbone dans tous les secteurs**

En octobre 2014, l'Union a pris un engagement formel, à savoir atteindre un objectif contraignant de réduction de ses émissions d'au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990, dans tous les secteurs. Cet engagement, qui est compatible avec une progression économiquement rationnelle vers l'objectif climatique à long terme de l'Union, est devenu la base de l'engagement international de celle-ci au titre de l'accord de Paris sur le changement climatique et sera honoré de manière collective par l'ensemble des États membres.

En guise de première étape, en juillet 2015, la Commission a présenté une proposition de réforme du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE en vue de le rendre plus adapté à sa finalité et d'encourager les investissements dans les secteurs de l'industrie et de l'énergie au-delà de 2020<sup>5</sup>. Le Parlement européen et les gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil devraient faire tout leur possible pour que cette proposition soit adoptée rapidement. Les mesures qu'accompagne la présente communication concernent les autres grands domaines de l'économie appelés à contribuer à l'action climatique, à savoir les secteurs de la construction, des transports, des déchets, de l'agriculture<sup>6</sup>, ainsi que l'utilisation des terres et la foresterie.

---

<sup>4</sup> Conclusions du Conseil du 15 février 2016 sur la diplomatie climatique européenne après la COP21.

<sup>5</sup> La réalisation de l'objectif de l'Union à l'horizon 2030 nécessite une réduction des émissions de ces secteurs de 43 % par rapport à 2005.

<sup>6</sup> La réalisation de l'objectif de l'Union à l'horizon 2030 nécessite une réduction des émissions de ces secteurs de 30 % par rapport à 2005.

Reprenant les principes directeurs qui ont inspiré l'action climatique de l'Union jusqu'à présent, le nouveau cadre réglementaire repose sur les principes fondamentaux que sont l'équité, la solidarité, la flexibilité et l'intégrité environnementale.

Pour garantir l'équité et la solidarité, inscrites dans le cadre d'action pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030 tel qu'approuvé par le Conseil européen, la Commission propose des objectifs nationaux de réduction pour 2030 différenciés, déterminés sur la base du PIB des États membres de manière à traduire leur richesse relative. Les objectifs fixés aux États membres les plus riches sont ensuite ajustés pour tenir compte du rapport coût-efficacité au sein de ce groupe.

La proposition prévoit en outre un système souple, donnant aux États membres la possibilité de réduire leurs émissions conjointement, dans plusieurs secteurs et sur un temps donné, ce qui permet également de tenir compte des différences de structure économique des États membres. La proposition autorisera les échanges de quotas d'émission entre les États membres ou l'élaboration de projets visant à réduire les émissions dans d'autres États membres. Ces mécanismes permettront aux flux d'investissements d'atteindre les régions de l'Union qui en ont le plus besoin pour moderniser leur économie et où ils produiront le maximum de bénéfices à moindre coût<sup>7</sup>.

C'est la première fois que le secteur de l'utilisation des terres et de la foresterie est intégré au cadre d'action de l'Union pour le climat et l'énergie. La Commission propose un juste équilibre entre le renforcement des incitations à capter le carbone et à réduire les émissions dues aux sols et aux forêts, d'une part, et la nécessité de maintenir l'intégrité environnementale du cadre climatique de l'UE, d'autre part, de façon à encourager les réductions d'émissions dans la construction, les transports et l'agriculture. Par conséquent, les mécanismes de compensation avec d'autres secteurs seront limités.

La proposition de règlement relative à ces secteurs établit des règles comptables plus fiables en ce qui concerne les terres, l'utilisation des terres et la foresterie. La gestion forestière offrant la principale source de biomasse à des fins de production énergétique et ligneuse, des règles comptables améliorées dans ce domaine offriront une base plus solide à la politique de l'Europe en matière d'énergies renouvelables ainsi qu'au développement accru de la bio-économie après 2020.

### **3. Créer des conditions plus propices à la transition vers une économie à faible intensité de carbone dans l'Union**

À partir de ce cadre réglementaire, il reviendra aux États membres de mettre au point les mesures les plus à même de produire les bénéfices escomptés du passage à une économie à faible intensité de carbone et d'atteindre leurs objectifs. L'Union fera en sorte d'assister les États membres au moyen d'un certain nombre d'outils et de mesures de soutien.

---

<sup>7</sup> Afin d'encourager encore davantage le respect des engagements souscrits, les États membres qui doivent supporter des coûts proportionnellement plus élevés pour atteindre leur objectif peuvent choisir de transférer une partie des quotas qui leur ont été attribués au titre du SEQUE pour compenser leurs émissions dans d'autres secteurs économiques.

### *3.1. La stratégie pour une Union de l'énergie et autres initiatives sectorielles*

Eu égard à la part importante des transports dans les émissions de l'Union, la Commission présente une stratégie sur la mobilité à faible intensité de carbone qui répertorie les leviers essentiels dans le domaine des transports, notamment les dispositions européennes sur les véhicules à émissions faibles ou nulles et sur les carburants de substitution à faible taux d'émissions. La stratégie met également en exergue la nécessité d'exploiter au maximum les synergies entre systèmes de transports et systèmes énergétiques.

En ce qui concerne les bâtiments, la Commission est en train de revoir le cadre de l'UE en matière d'efficacité énergétique et soumettra des propositions avant la fin de l'année, y compris sur les moyens d'attirer des financements dans la rénovation des bâtiments. La Commission doit également achever cette année un protocole de recyclage volontaire à l'échelle du secteur pour les déchets de construction et de démolition. Étant donné la marge plus restreinte de réduction des émissions dans les secteurs de l'agriculture et de l'utilisation des terres, la proposition sur l'utilisation des terres et la foresterie mettra en place des incitations supplémentaires au piégeage du carbone dans les activités liées à ce secteur. La politique agricole commune (PAC) réformée prévoit en outre plusieurs instruments et mesures en faveur de l'action climatique dans ses deux piliers. Le réexamen de la politique européenne en matière d'utilisation d'engrais devrait contribuer à réduire les émissions liées aux engrais minéraux et de synthèse. Le secteur des déchets est actuellement le deuxième émetteur, après l'agriculture, de gaz autres que le dioxyde de carbone. La directive-cadre sur la gestion des déchets, mais aussi et surtout la directive sur la mise en décharge, dont la Commission a proposé des révisions en 2015, devraient contribuer à une réduction notable des émissions dues aux déchets.

Les États membres ont tout à gagner de ces mesures européennes s'ils les appliquent et les font respecter de manière appropriée.

### *3.2. Outils et facteurs transversaux*

L'Union de l'énergie, qui revêt un caractère prioritaire, offre de par ses nombreuses dimensions un cadre général sur lequel l'Union pourra s'appuyer pour créer des conditions réellement propices à la transition énergétique. Néanmoins, plusieurs autres facteurs en dehors de ce cadre sont propres à faciliter une telle transition dans tous les secteurs de l'économie.

#### *3.2.1. Économie circulaire*

L'économie circulaire a un rôle à jouer dans les secteurs qui relèvent de cet ensemble de mesures comme dans d'autres domaines. Il existe un lien physique direct entre la quantité de matière première utilisée, l'énergie requise et les émissions de gaz à effet de serre. Si l'Union est parvenue à dissocier sa croissance économique de l'augmentation des émissions de dioxyde de carbone, elle n'a pas encore réussi à en faire autant en ce qui concerne l'utilisation des matériaux et l'exploitation rationnelle des ressources.

La Commission a donc voulu relever ce défi en présentant en 2015 un train de mesures ambitieux sur l'économie circulaire<sup>8</sup>. Les actions proposées contribueront à «boucler la boucle» des cycles de vie des produits en augmentant leur recyclage et leur réemploi, et à tirer le maximum de valeur et d'utilité de l'ensemble des matières premières, produits et déchets.

### 3.2.2. Innovation en faveur de la compétitivité

Pour saisir les occasions offertes par l'innovation, en tant que facteur décisif de la transition vers une économie à faible intensité de carbone, et obtenir de chaque euro investi le maximum d'effet, la Commission compte présenter avant la fin de l'année une stratégie intégrée de l'Union de l'énergie pour la recherche, l'innovation et la compétitivité. Les actions concrètes prévues dans cette nouvelle stratégie devraient directement soutenir la réalisation des objectifs climatiques et énergétiques de l'Europe et contribuer à la modernisation et à la compétitivité de l'économie de l'UE, en aidant celle-ci à se positionner en tête du secteur des technologies propres.

L'Europe constitue encore la première source de financement au monde pour la recherche et développement dans le domaine de l'énergie (avec 3,9 milliards d'EUR alloués en 2014, soit 36 % du total) et concentre la plus grande part des demandes de brevets portant sur des technologies à haute valeur d'atténuation des effets du changement climatique (soit 40 % des demandes). Par ailleurs, des possibilités de développements à haute valeur ajoutée demeurent inexploitées, notamment dans le domaine des énergies propres et des véhicules à émissions nulles. Dans d'autres domaines, dont les technologies liées aux énergies renouvelables, l'Union a commencé à perdre du terrain face à ses concurrents. Enfin et surtout, quels que soient les technologies et secteurs d'innovation concernés, l'Europe doit améliorer sa capacité d'exploiter ses innovations sur le marché et d'assurer leur succès commercial.

### 3.2.3. Réorienter et accroître les investissements

Afin d'accompagner la transition vers une économie sobre en carbone et résiliente au changement climatique et d'éviter le «verrouillage» des infrastructures à forte intensité d'émission et des actifs, il est essentiel de réorienter et d'accroître rapidement les investissements privés.

Des efforts sont déjà menés dans l'Union pour favoriser la cohérence des investissements privés avec les objectifs liés au climat et à l'exploitation rationnelle des ressources, que ce soit par l'intermédiaire de politiques ou d'investissements publics stratégiques.

Le SEQE de l'UE fixe le prix du carbone. Pour les secteurs qui ne relèvent pas de ce système, les politiques de taxation des États membres sont un autre moyen de créer les incitations appropriées.

---

<sup>8</sup> COM(2015) 614, «Boucler la boucle – Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire».

L'initiative relative à une union des marchés des capitaux<sup>9</sup> répond au besoin d'investissements à long terme et durables pour maintenir et améliorer la compétitivité de l'Union et encourager le passage à une économie à faible intensité de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources. L'apparition récente des «obligations vertes» peut également contribuer à orienter les capitaux vers des investissements dans les technologies à faible intensité de carbone.

Il reste beaucoup à faire. L'Union continuera à approfondir le marché unique et à œuvrer pour la suppression des obstacles aux investissements.

La Commission s'emploie activement à garantir l'adéquation entre les dépenses du budget actuel de l'Union et les objectifs climatiques. L'engagement politique de consacrer au moins 20 % du cadre financier pluriannuel à des actions expressément liées au climat est en train de porter ses fruits. C'est dans cet esprit que la Commission s'est récemment associée à l'initiative «Mission innovation», dont les membres se sont engagés à doubler, dans un délai de cinq ans et avant 2020, leurs financements publics en faveur de la recherche et développement dans les énergies propres.

Les instruments financiers européens jouent également un rôle majeur dans l'action climatique de l'Union, comme le montre le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Ce Fonds est bien parti pour mobiliser, comme escompté, au moins 315 milliards d'EUR d'investissements supplémentaires dans l'économie réelle d'ici le milieu de l'année 2018<sup>10</sup>. Plus de la moitié des investissements approuvés jusqu'à présent ont un rapport avec le climat. Les co-investissements dans des projets soutenus par le FEIS peuvent intervenir soit au niveau des projets eux-mêmes, soit au niveau d'une plateforme d'investissement. Les plateformes d'investissement permettent de financer des projets de petite taille et de regrouper les fonds issus de différentes sources pour diversifier les investissements en fonction du thème ou de la zone géographique. Elles peuvent également rendre les possibilités d'investissement de portée restreinte ou locale intéressantes pour de nouveaux groupes d'investisseurs, comme les fonds de pension ou les investisseurs institutionnels étrangers, par exemple. La Commission étudie de nouvelles manières de fusionner et de combiner les ressources disponibles au titre d'autres programmes de l'UE, comme le mécanisme pour l'interconnexion en Europe ou le programme «Horizon 2020», en vue de débloquent des investissements supplémentaires (notamment grâce à des plateformes d'investissement), par exemple dans les domaines de l'efficacité énergétique, de la mobilité urbaine intelligente et des technologies innovantes.

La politique européenne de cohésion réformée contribue elle aussi à la transition vers une économie à faible intensité de carbone, et ses projets porteront leurs fruits dans la période post-2020. Elle soutient les mesures d'efficacité énergétique dans les bâtiments publics et résidentiels (13,3 milliards d'EUR) et dans les entreprises (3,4 milliards d'EUR, bénéficiant notamment aux PME), ainsi que les mesures de transition vers un secteur des transports économe en énergie et sobre en carbone (39,7 milliards d'EUR en faveur de la mobilité

---

<sup>9</sup> Voir aussi le premier rapport d'étape sur l'union des marchés des capitaux, «*Capital Markets Union: First Status Report*», SWD(2016) 147 final.

<sup>10</sup> COM(2016) 359, «L'Europe investit de nouveau – Premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes» (état de la situation au 1<sup>er</sup> juin 2016).

urbaine durable et des modes de transport à faibles émissions de carbone, comme les transports ferroviaire, maritime et fluvial). En outre, 8 milliards d'EUR sont affectés à la prévention et à la gestion des risques, dont 6,4 milliards pour les risques liés au changement climatique. En tout, 115 milliards d'EUR issus du budget de la PAC réformée contribuent à l'action climatique en permettant l'amélioration de la gestion des sols et des investissements ciblés<sup>11</sup>.

La révision du SEQE proposée par la Commission prévoit de réserver 450 millions de quotas d'émission pour soutenir les investissements dans les technologies innovantes (comme le piégeage du carbone) et les énergies renouvelables et favoriser l'essor de nouvelles technologies de pointe dans l'industrie.

#### 3.2.4. Une transition équitable sur le plan social et de nouvelles compétences

La transition vers une économie à faible intensité de carbone devrait entraîner une baisse de l'emploi dans les marchés traditionnels (liés aux combustibles fossiles, en particulier les industries à forte intensité de carbone) mais aussi créer de nouveaux emplois dans les domaines des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de l'électrification du transport routier. Il importe donc d'anticiper et d'atténuer les répercussions sociétales de la transition dans certaines régions et certains secteurs socio-économiques, en s'appuyant notamment sur les Fonds structurels et d'investissement européens.

Sachant que les compétences constitueront la voie royale vers l'employabilité et la prospérité, la Commission a adopté une nouvelle stratégie globale en matière de compétences pour l'Europe<sup>12</sup>. Pour tenter de remédier aux problèmes liés à ce domaine, la Commission a engagé des actions qui amélioreront la visibilité et la reconnaissance des compétences au niveau local, national et européen, aussi bien dans les écoles et les universités que sur le marché du travail. La stratégie comporte notamment des mesures de requalification et d'amélioration des compétences et établit un «plan de coopération sectorielle en matière de compétences» visant à améliorer la veille stratégique sur les besoins de compétences et à remédier aux pénuries de compétences dans des secteurs économiques spécifiques, dont les technologies vertes.

#### 3.2.5. De nouvelles perspectives de commerce et d'exportation

L'intensification des flux commerciaux devrait contribuer à une diffusion mondiale rapide des produits, des services et des technologies verts et faciliter le passage à une économie à faible intensité de carbone. L'Union est la première exportatrice et importatrice mondiale de biens environnementaux. En 2013, les exportations de l'Union de produits classés parmi les biens environnementaux ont représenté 146 milliards d'EUR (soit environ 8 % des exportations totales de l'Union), tandis que les importations de ces produits ont pesé 70 milliards d'EUR.

---

<sup>11</sup> Un montant de 7,7 milliards d'EUR au titre du pilier «développement rural» de la PAC est ainsi réservé à des projets consacrés au piégeage du carbone et à son stockage dans les sols, à la production et à l'utilisation d'énergies renouvelables et aux investissements intelligents en faveur du climat. Un montant supplémentaire de 43,7 milliards d'EUR est alloué aux actions visant à améliorer les écosystèmes qui ont également un effet sur l'empreinte carbone de l'agriculture et de la foresterie.

<sup>12</sup> COM(2016) 381 «Une nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe – Travailler ensemble pour renforcer le capital humain et améliorer l'employabilité et la compétitivité»



Les entreprises européennes devraient se fixer pour objectif de continuer à développer et à exporter leur ingéniosité et leur talent pour l'innovation.

En tant que membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union plaide activement en faveur de la libéralisation des échanges de biens et de services, susceptible d'entraîner des effets bénéfiques sur le plan environnemental. Elle travaille étroitement avec six autres membres de l'OMC à l'élaboration d'un accord ambitieux sur les biens environnementaux, dans l'espoir de le faire adopter par l'ensemble des participants au sommet du G20 qui se tiendra en Chine avant la fin de l'année. Dans ses accords commerciaux bilatéraux également, l'Union s'efforce d'obtenir une libéralisation rapide des échanges de biens et de services environnementaux et une facilitation des échanges et des investissements dans le domaine de la production d'énergies renouvelables, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs climatiques.

#### **4. Conclusions**

La transition de l'Europe vers une économie à faible intensité de carbone doit être accélérée. L'Union a besoin de davantage d'emploi, de croissance et d'investissements; or les mesures envisagées permettent d'y parvenir et de moderniser l'économie européenne. À long terme, notre paysage économique s'en trouvera profondément transformé.

Les propositions législatives dans le domaine climatique qu'accompagne la présente communication et la proposition de l'an dernier visant à réformer le SEQE de l'UE doivent être examinées en priorité par le Conseil et le Parlement.

La Commission va immédiatement lancer ou accélérer les processus relevant de la stratégie pour «Mieux légiférer» (notamment les consultations publiques et les analyses d'impact) afin de traduire au plus vite le plan d'action sur la mobilité à faible intensité de carbone en un ensemble de mesures efficaces et proportionnées. Elle compte aussi présenter avant la fin de l'année les dernières initiatives composant la stratégie pour l'Union de l'énergie.

Les États membres ont déjà commencé à élaborer leurs stratégies énergétiques et climatiques pour l'après-2020. Le train de mesures décrit dans la présente communication leur offre la clarté et les outils nécessaires pour entamer leurs processus de ratification internes de l'accord de Paris sur le changement climatique. Les États membres devraient exploiter au maximum les conditions propices instaurées par l'Union en vue de rendre la transition vers une économie à faible intensité de carbone aussi harmonieuse et équitable que possible.