

Procedure file

Informations de base	
INI - Procédure d'initiative	2011/2012(INI)
Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de «fuites de carbone»	
Sujet	
3.70.02 Pollution atmosphérique, pollution automobile	
3.70.03 Politique climatique, changement climatique, couche d'ozone	
3.70.20 Développement durable	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	ENVI Environnement, santé publique et sécurité alimentaire	Vers/ALE EICKHOUT Bas	05/10/2010
Conseil de l'Union européenne	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	ITRE Industrie, recherche et énergie (Commission associée)	PPE JORDAN Romana	29/09/2010
Commission européenne	Formation du Conseil	Réunion	Date
	Transports, télécommunications et énergie	3080	31/03/2011
Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire	
	Environnement	POTOČNIK Janez	

Evénements clés			
26/05/2010	Publication du document de base non-législatif	COM(2010)0265	Résumé
20/01/2011	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
20/01/2011	Annonce en plénière de la saisine des commissions associées		
31/03/2011	Débat au Conseil	3080	Résumé
24/05/2011	Vote en commission		Résumé
01/06/2011	Dépôt du rapport de la commission	A7-0219/2011	
22/06/2011	Débat en plénière		
05/07/2011	Résultat du vote au parlement		
05/07/2011	Décision du Parlement		Résumé

Informations techniques	
Référence de procédure	2011/2012(INI)

Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Etape de la procédure	Procédure rejetée
Dossier de la commission parlementaire	ENVI/7/03759

Portail de documentation

Document de base non législatif		COM(2010)0265	26/05/2010	EC	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE460.597	23/02/2011	EP	
Amendements déposés en commission		PE462.566	31/03/2011	EP	
Amendements déposés en commission		PE462.704	01/04/2011	EP	
Amendements déposés en commission		PE462.703	02/05/2011	EP	
Avis de la commission	ITRE	PE458.835	12/05/2011	EP	
Amendements déposés en commission		PE465.022	23/05/2011	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0219/2011	01/06/2011	EP	

Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de «fuites de carbone»

OBJECTIF : ouvrir un débat sur les options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20% de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluer le risque de «fuites de carbone».

CONTEXTE : L'Union européenne s'est fixé pour objectifs de réduire ses émissions de 20% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020 et de porter à 20% la part des énergies renouvelables dans sa consommation totale d'énergie. Toutefois, il a toujours été clair que l'Union européenne ne pourrait pas lutter seule contre le changement climatique et qu'une réduction de 20% de ses émissions ne mettra pas fin au problème. Tous les pays devront consentir des efforts supplémentaires et les pays développés, en particulier, devront réduire leurs émissions à raison de 80 à 95% d'ici à 2050. L'objectif de 20% de réduction que s'est fixé l'UE pour 2020 ne constitue qu'une première étape.

L'UE a donc décidé de prendre, en plus de son engagement unilatéral de réduire de 20% ses émissions, l'engagement de porter cette réduction à 30% dans le cadre d'un véritable effort consenti au niveau mondial, et elle s'en tient actuellement à cette position.

Malgré la déception qu'a suscité l'échec des négociations qui devaient aboutir, à Copenhague, à la conclusion d'un accord international complet et contraignant, il est un point très positif, à savoir que les pays actuellement responsables de près de 80% des émissions de CO₂ se sont engagés à réduire ces émissions, même si l'on sait que cela ne sera pas suffisant pour atteindre l'objectif des 2 °C.

CONTENU : la communication de la Commission n'a pas pour objet de porter dès à présent l'objectif de réduction à 30%, les conditions nécessaires n'étant manifestement pas réunies pour le moment. Destiné à permettre un débat en meilleure connaissance de cause sur l'incidence des différents niveaux d'ambition, ce document présente le résultat des analyses des incidences qu'aurait la mise en œuvre des objectifs de 20% et de 30% dans le contexte actuel. Il traite aussi de la question des «fuites de carbone», conformément aux dispositions de la [directive 2009/29/CE](#) sur le système d'échange de quotas d'émission.

1) La crise économique et l'objectif de 20% de réduction : la communication analyse l'impact de la crise économique sur les hypothèses qui avaient été formulées au moment où l'objectif des 20% a été fixé. Elle note que la crise a immédiatement provoqué une nouvelle réduction des émissions. En 2009, le niveau des émissions vérifiées dans le système d'échange de quotas d'émission était inférieur de 11,6% à celui des émissions de 2008. La progression spectaculaire des efforts de réduction des émissions a fait que les émissions de gaz à effet de serre enregistrées en 2009 pour l'UE ont été inférieures de près de 14% par rapport au niveau de 1990. Toutefois, avec la reprise de la production dans les secteurs à forte intensité énergétique comme celui de l'acier, on ne peut se contenter d'extrapoler ce taux de réduction et de le transposer dans l'avenir.

Les coûts en valeur absolue liés à la réalisation de l'objectif des 20% de réduction ont diminué. Dans l'analyse présentée en 2008 et sur laquelle repose le paquet «Climat et énergie», les coûts liés à la réalisation de l'objectif fixé avaient été estimés à 70 milliards EUR/an pour 2020, dans l'hypothèse d'une croissance économique continue. Aujourd'hui, l'analyse prenant aussi en compte la récession, le coût est désormais évalué à 48 milliards EUR (soit 0,32% du PIB en 2020), ce qui correspond à une réduction d'environ 22 milliards EUR ou de 30% par rapport au montant escompté il y a deux ans.

Néanmoins, cette réduction des coûts en valeur absolue intervient dans un contexte de crise. Le fait que le coût du paquet «Climat et énergie» est moindre aujourd'hui résulte de l'interaction de plusieurs facteurs:

- le ralentissement de la croissance a de fait rendu l'objectif de 20% moins contraignant ;

- la hausse des prix du pétrole a agi comme un vecteur d'efficacité énergétique, puisqu'elle a provoqué une baisse de la demande d'énergie ;
- le prix du carbone devrait conserver son niveau faible, étant donné que les quotas non utilisés pendant la récession sont reportés sur les périodes suivantes.

Si le coût absolu de la mise en œuvre de l'objectif de 20% de réduction d'émissions a diminué, soulageant les entreprises qui livrent la bataille de la reprise, il se pourrait aussi que l'efficacité d'un objectif à 20% en tant que vecteur de changement se trouve diminuée. Ceci à un moment où les contraintes économiques sont nombreuses, tant pour les gouvernements que pour les entreprises. Il est donc important d'analyser les conséquences directes d'un éventuel passage à l'objectif de 30% de réduction d'émissions.

2) Options possibles pour atteindre l'objectif des 30% de réduction : principal vecteur de réduction des émissions, le système d'échange de quotas d'émission devrait être le point de départ des options visant à revoir les objectifs à la hausse. La communication suggère d'autres solutions parmi lesquelles le recours à des options technologiques, l'introduction de taxes sur le carbone, l'utilisation des politiques de l'UE comme vecteurs de réduction des émissions et enfin le renforcement du poids de l'action de l'UE grâce au remplacement d'une partie de la demande de crédits générés au titre du mécanisme de développement propre (MDP) par de nouveaux crédits sectoriels.

En valeurs absolues, le montant estimé à 70 milliards EUR pour 2020 au début de l'année 2008 suffirait pour permettre à l'UE d'effectuer la moitié du chemin nécessaire pour passer de 20 à 30% de réduction, dans un contexte où l'économie de l'UE est toutefois plus limitée. Le coût total additionnel que l'Europe aurait à supporter pour passer de l'objectif actuel des 20% de réduction à un objectif de 30% serait d'environ 33 milliards EUR pour 2020, soit 0,2% du PIB.

Selon les estimations, pour parvenir à une réduction de 30%, il faudrait que le prix du carbone dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE soit d'environ 30 EUR/tonne de CO₂, ce qui correspond au niveau de prix jugé nécessaire en 2008 pour atteindre l'objectif de réduction de 20%. Les émissions internes diminueraient de 25% par rapport aux niveaux de 1990 et le pourcentage restant serait couvert au moyen de quotas prélevés dans la réserve et de crédits internationaux. Le coût total d'une réduction de 30% des émissions, comprenant les coûts liés à la réalisation de l'objectif des 20%, est estimé à 81 milliards EUR, soit 0,54% du PIB.

Si l'on rappelle qu'au début de l'année 2008, le coût du paquet «Climat et énergie» avait été estimé à 70 milliards EUR ou 0,45% du PIB pour 2020, on constate que pour atteindre l'objectif de 30% de réduction, le coût serait majoré de 11 milliards EUR par rapport aux estimations de coût en valeurs absolues du paquet «Climat et énergie» en 2020 établies en 2008.

La communication note que si les coûts ont clairement diminué, la baisse de la rentabilité des entreprises et du pouvoir d'achat des consommateurs et l'accès plus limité aux prêts bancaires ont aussi amoindri la capacité de l'UE d'investir dans les technologies à faible intensité de carbone. Dès lors, seuls le retour de la croissance et la prise d'initiatives visant à privilégier la croissance dans ces secteurs permettront de remédier aux conséquences de la crise.

Il ressort de l'analyse que le secteur de l'électricité est celui qui offre le potentiel de réduction des émissions le plus important en raison des effets conjugués de la maîtrise accrue de la demande et de la diminution des investissements des fournisseurs dans les technologies à forte intensité de carbone.

3) Fuites de carbone : un aspect important de la politique de l'UE en matière de climat concerne les «fuites de carbone» et la nécessité de les éviter. Le principal problème en matière de fuites de carbone est la différence concurrentielle entre l'UE et les pays tiers. Il existe trois manières de faire face à ce problème: i) en apportant un soutien plus grand aux industries à forte intensité énergétique en continuant à leur allouer des quotas à titre gratuit, ii) en augmentant les coûts d'importation pour compenser l'avantage dont jouissent les pays qui n'appliquent pas de politique de réduction des émissions de CO₂ ou iii) en prenant des mesures pour que les autres pays fournissent un effort d'un niveau proche de celui consenti par l'UE.

Le moyen le plus évident de contribuer à uniformiser les règles du jeu par une action au sein de l'UE est de maintenir l'allocation de quotas à titre gratuit. Il serait également possible d'inclure les importations dans le système d'échange de quotas d'émission.

La décision politique de changer ainsi d'objectif ne peut être prise sans tenir compte du contexte international. À l'heure actuelle, la Commission estime que les conditions nécessaires à ce changement d'objectif ne sont pas réunies, mais que le passage à l'objectif de 30% devrait rester une option viable pour l'UE.

Entretemps, l'UE devra redoubler ses efforts pour collaborer avec ses partenaires internationaux et les encourager afin d'atteindre le niveau d'ambition nécessaire pour que les efforts mondiaux garantissent la limite au changement climatique.

La Commission continuera de suivre la situation, et notamment de surveiller la compétitivité de l'industrie de l'UE par rapport à celle de ses principaux concurrents internationaux, en particulier ceux qui n'ont pas encore entrepris d'action convaincante en matière de lutte contre le changement climatique. De plus, elle actualisera son analyse en tenant compte de l'évolution de la situation et des négociations internationales en matière de climat, afin d'apporter des éléments d'information au débat en cours au Conseil et au Parlement européen sur le contenu de la présente communication.

Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de «fuites de carbone»

Le Conseil a pris note des informations communiquées par la Commission sur l'état d'avancement des travaux de l'Organisation maritime internationale (OMI) en ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant des transports maritimes. La Commission a souligné qu'il était nécessaire, d'une part, d'obtenir à l'OMI un vote favorable à un indice d'efficacité énergétique (EEDI) pour la conception des nouveaux navires et, d'autre part, de s'efforcer à réaliser des progrès sur des mesures axées sur le marché, telles que le système d'échange de quotas d'émissions pour les navires et un fonds pour les gaz à effet de serre, auxquelles s'opposent toujours notamment les pays en développement.

Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20 % de réduction des

émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de «fuites de carbone»

La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire a adopté un rapport d'initiative de Bas EICKHOUT (Verts/ALE, NL) faisant suite à la communication de la Commission sur l'analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20% de réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'évaluation du risque de « fuites de carbone ».

Les députés accueillent favorablement la communication de la Commission de 2010, selon laquelle il serait techniquement possible et économiquement viable de porter l'objectif de réduction à 30%, ce qui serait plus en phase avec l'objectif des pays développés consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'un taux se situant dans la partie supérieure d'une fourchette comprise entre 25 et 40% d'ici 2020.

Réduction des émissions internes de 25% : le rapport relève que selon la communication de la Commission de 2011 intitulée «[Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050](#)», l'Union pourrait réduire ses émissions internes d'au moins 25% d'ici 2020 en réalisant pleinement l'objectif fixé en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique. Il note toutefois que la feuille de route ne fixe pas de nouvel objectif et souligne que l'attention voulue doit être portée aux conséquences économiques et sociales dans les États membres.

La commission parlementaire accueille favorablement la feuille de route qui établit des objectifs à long terme réaffirmant l'objectif de l'Union de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 80 à 95% d'ici 2050 de façon à contenir le réchauffement planétaire en dessous de 2°C. Elle prend acte du fait que l'objectif de réduction d'ici 2050 devra être réalisé, à hauteur de 80%, à l'intérieur de l'Union et qu'une réduction linéaire est économiquement judicieuse.

La Commission est invitée à présenter, dès que possible, et en tout état de cause avant la fin de l'année 2011, des propositions visant à réduire de 25% les émissions internes de gaz à effet de serre, selon une trajectoire vers l'objectif 2050 qui soit efficace par rapport au coût, telle que décrite dans la feuille de route à l'horizon 2050, et à passer à un objectif global de 30% pour 2020.

Options et outils : les députés demandent l'application d'un principe général selon lequel l'Union européenne devrait suivre la voie la plus rentable pour réduire les émissions de CO₂, tout en encourageant le déploiement de technologies innovantes prometteuses et d'investissements s'inscrivant dans le droit fil de l'objectif à long terme de l'Union en matière de climat. Ils soulignent qu'une panoplie complète de mesures, telles que des incitations en faveur d'investissements supplémentaires, une politique budgétaire axée sur la croissance et le recours aux marchés publics, est nécessaire pour garantir que la croissance économique et la réduction du chômage ainsi que des émissions de gaz à effet de serre se renforcent mutuellement.

La Commission est invitée à procéder à des analyses régulières et à veiller à ce que la répartition rationnelle des efforts entre les secteurs relevant du système d'échange de quotas d'émission et les autres secteurs, reste la même que dans le paquet sur le climat. Les députés demandent dès lors aux États membres de redoubler d'efforts en faveur de la réalisation d'investissements innovants et de la mise en œuvre des dispositions des directives en vigueur en matière d'économies d'énergie afin d'atteindre des objectifs plus ambitieux.

Le rapport souligne en particulier le besoin de :

- limiter les émissions de CO₂ dans les transports par la création d'infrastructures européennes standardisées pour les véhicules électriques et la mise en place d'incitants supplémentaires en faveur de l'utilisation de biocarburants de deuxième génération durables comme alternative aux combustibles fossiles; les députés appellent à un recours accru aux transports publics;
- prévoir des mécanismes de financement publics pour faciliter la transition vers un bouquet énergétique plus propre dans les États membres ;
- mettre en place une structure politique telle que la politique climatique soit perçue comme une chance pour l'industrie et non comme une menace ;
- prévoir des objectifs spécifiques, non liés au système d'échange de quotas ou à la répartition des efforts, pour l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie dans l'Union européenne (activités UTCF), pour s'assurer de la contribution de ce secteur à la réduction des émissions ;
- faire en sorte que les instruments de la politique agricole de l'Union comportent des incitations à réduire les incidences de l'agriculture sur le changement climatique, y compris au travers d'un soutien au titre du premier pilier.

Nouvelles opportunités et nouveaux défis : les députés estiment que les changements potentiels des coûts du travail et de l'énergie générés par les politiques de l'Union relatives au changement climatique ne devraient pas conduire à un dumping social ou à des fuites de carbone, et demandent à la Commission d'examiner ces risques.

La Commission est invitée à soutenir des mesures en vue de satisfaire aux exigences du marché de l'emploi au regard de l'évolution vers une économie sobre en CO₂ tout en lançant des mesures de restructuration pour la main-d'œuvre disponible dans les nouveaux secteurs.

Le rapport souligne que, selon les perspectives énergétiques mondiales 2010 de l'AIE, l'objectif de 2°C ne peut être atteint que si les engagements actuels sont vigoureusement exécutés pendant la période allant jusqu'à 2020 et si une action beaucoup plus forte est ensuite conduite. Les députés demandent dès lors à la Commission, au Conseil et au Conseil européen d'appuyer une exécution plus rapide, coordonnée au niveau international, du retrait des subventions aux combustibles fossiles convenu par le G20 et de soumettre des propositions correspondantes au niveau de l'Union. Ils soulignent également que l'Union européenne doit maintenir voire accentuer les pressions nécessaires sur les pays tiers pour qu'ils s'acquittent à l'avenir de leur part des efforts de réduction mondiale des émissions de gaz à effet de serre.

La Commission est invitée à adopter les mesures concrètes suivantes:

- évaluer les incidences des mesures de réduction des émissions internes sur l'emploi, y compris les perspectives d'emploi, et encourager le renforcement de la culture «pauvre en carbone», l'amélioration des besoins en termes de requalification et de mise à niveau en matière d'énergie et de formation et d'éducation, notamment pour les PME;
- analyser dans quelle mesure les États membres satisfont à leur engagement de consacrer au moins 50% des recettes provenant de la mise aux enchères à des mesures d'atténuation et d'adaptation et proposer des mesures, le cas échéant;
- analyser l'impact de l'augmentation des objectifs européens de réduction des émissions au niveau des États membres, comme indiqué dans les conclusions du Conseil de l'environnement du 14 mars 2011;
- fournir un financement adéquat pour le [plan stratégique européen pour les technologies énergétiques](#);

- promouvoir une utilisation efficace des fonds structurels et de cohésion par les États membres, en particulier pour des mesures d'efficacité énergétique, tout en tenant pleinement compte du principe selon lequel ces investissements doivent être régionaux et servir l'objectif de réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne;
- mettre en place des systèmes de financement innovants (tels que des programmes renouvelables);
- prévoir des fonds supplémentaires pour les régions plus faibles et défavorisées, destinés à couvrir des mesures dans des secteurs non visés par le système d'échange de quotas (bâtiments, transports, agriculture);
- donner la priorité à la recherche en matière de climat et d'énergie dans le 8e programme-cadre de recherche, notamment l'efficacité énergétique, et à la recherche sur les causes du changement climatique et les modes d'adaptation à celui-ci;
- examiner l'impact qu'une initiative unilatérale de l'Union allant au-delà d'une réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre pourrait avoir sur la volonté d'autres pays d'adhérer à un accord international;
- examiner l'impact potentiel en termes de perte d'emplois verts et de réduction des investissements et de la compétitivité dans les secteurs verts.

Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de «fuites de carbone»

Le Parlement européen a rejeté en plénière la proposition de résolution sur l'analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20% de réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'évaluation du risque de « fuites de carbone ».

Lors du vote final, la résolution amendée a recueilli 258 voix pour, 347 voix contre et 63 abstentions.