

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»

2011/2012(INI) - 26/05/2010 - Document de base non législatif

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 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.