

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 30 juin 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 21 juin 2010
2. Echange de vues avec des représentants gouvernementaux au sujet du Conseil "Environnement" réuni en date du 11 juin 2010
3. 6014 Projet de loi portant réorganisation de l'administration des Ponts et Chaussées
- Rapporteur : Monsieur Lucien Clement
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 6114 Projet de loi portant intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004
1) établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre
2) créant un fonds de financement des mécanismes de KYOTO
3) modifiant l'article 13 bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés
- Rapporteur : Monsieur Marcel Oberweis
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
5. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, Mme Anne Brasseur, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. André Hoffmann, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer, M. Marc Spautz,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures,

M. Claude Franck, M. Georges Gehl, Mme Martine Kemmer, M. Georges Molitor, Mme Carla Oliveira, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

Mme Rachel Moris, de l'administration parlementaire

*

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 21 juin 2010

Le projet de procès-verbal de la réunion du 21 juin 2010 est adopté.

2. Echange de vues avec des représentants gouvernementaux au sujet du Conseil "Environnement" réuni en date du 11 juin 2010

Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures présente les résultats du Conseil « Environnement » qui s'est tenu le 11 juin dernier, en se concentrant sur les discussions politiques qui ont eu lieu. Il précise que, comme c'est habituellement le cas dans ce type de réunion, les discussions ont été, d'une part, tout à fait formelles et, d'autre part, plus informelles au cours du déjeuner de travail.

Pour ce qui est des discussions formelles, les ministres de l'Environnement des pays membres de l'UE ont mené un échange de vues au sujet de la communication sur le changement climatique de la Commission intitulée « 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 ». Cette communication est reprise en annexe 1 du présent procès-verbal.

En premier lieu, dans cette communication, la Commission européenne constate qu'à ce jour, elle n'est pas à même, faute de données suffisantes, d'évaluer de manière exacte les conséquences des engagements émis par les différents pays réunis à Copenhague. La Commission européenne estime néanmoins que les engagements seraient insuffisants pour atteindre une réduction des émissions de gaz à effet de serre allant au-delà de 18 % par rapport à 1990 et conclut donc que, pour le moment, les conditions nécessaires ne sont manifestement pas réunies pour concrétiser l'offre de porter l'objectif de réduction de 20% à 30%.

La deuxième partie de la communication tente de chiffrer les implications financières liées à la réalisation de l'objectif de réduction de 20%. Le coût est estimé à 48 milliards EUR/an. A cet égard, il convient de noter que ce coût est moindre que ce qui avait initialement été planifié. En effet, dans l'analyse de 2008, les coûts liés à la réalisation de l'objectif de réduction de 20% avaient été estimés à 70 milliards EUR/an, dans l'hypothèse d'une croissance économique continue.

Pour Monsieur le Ministre, plusieurs questions se posent dans le contexte de cette communication :

- L'estimation actuelle de 48 milliards EUR n'est pas fautive au jour d'aujourd'hui, mais elle prend en compte la récession économique qui a engendré une baisse sensible du prix de la tonne de carbone. Or, la situation économique risque de s'améliorer, donc le prix de la tonne de carbone risque à nouveau d'augmenter. Le chiffre de 48 milliards EUR est donc à appréhender avec beaucoup de précaution ;
- L'estimation de 48 milliards EUR est une estimation globale pour toute l'UE. La répartition de ce coût dans les 27 Etats membres ne se fera pas proportionnellement au nombre d'habitants, mais au contraire en se basant sur des critères d'industrialisation ou de PIB/habitant. Monsieur le Ministre estime essentiel de connaître, dans les meilleurs délais, quelle sera exactement cette répartition et quelle proportion le Luxembourg devra

endosser. C'est ainsi qu'au cours du Conseil « Environnement », il a été donné mandat à la Commission européenne de réaliser une analyse de la répartition du coût de l'objectif de réduction au niveau de chaque Etat membre et de chaque secteur économique ;

- Finalement, la question de la comparabilité par rapport aux pays tiers est évoquée. Il est en effet important d'évaluer où se situe l'UE au niveau mondial. Monsieur le Ministre souligne l'importance d'efforts comparables à entreprendre par les autres pays, notamment les Etats-Unis et les pays émergents.

*

Comme précisé ci-avant, le Conseil a également donné lieu à des discussions plus informelles, lors desquelles la préparation de la COP16, qui aura lieu à Cancún en décembre prochain, a notamment été évoquée.

Il y a tout d'abord été question du problème institutionnel et procédural de l'UE qui doit, avant de prendre une décision formelle s'assurer que ses 27 pays membres sont d'accord avec cette décision. C'est une méthode de négociation longue, compliquée et pour le moins inefficace si on la compare aux pratiques en cours dans les autres grands pays, qui n'ont qu'un seul représentant. C'est pour cette raison que les ministres de l'environnement ont estimé que :

- un travail diplomatique préalable est absolument nécessaire, afin que l'UE trouve des alliés, notamment parmi les pays émergents. Les alliances préalables sont très importantes, afin d'expliquer la position de l'UE au reste du monde ;
- il est primordial de définir quelle personnalité représentera l'UE à la COP16. Monsieur le Ministre informe que Madame Connie Hedegaard, Commissaire au Climat, aura ce rôle à Cancún ; elle bénéficie du support de la plupart des ministres de l'environnement. Il est en effet établi que le système de présidence tournante a de nombreux inconvénients et que ces inconvénients risqueraient encore d'être exacerbés au regard des problèmes institutionnels que connaissent les deux communautés linguistiques de la Belgique, qui présidera encore l'UE en décembre prochain.

Suite à plusieurs questions afférentes, Monsieur le Ministre explique que Madame Connie Hedegaard a d'ores et déjà mené maintes discussions bilatérales avec de nombreux pays tiers ; elle est très engagée, afin de créer des contacts à l'étranger.

Monsieur le Ministre évoque également les discussions concernant les suites du Protocole de Kyoto. Plusieurs scénarios sont envisageables. Le premier, le plus optimiste, est que la COP16 aboutisse à un accord et que cet accord soit ratifié avant 2012, date de l'échéance du Protocole de Kyoto. Il n'est pourtant pas du tout certain qu'un nouveau protocole puisse être signé à Cancún et beaucoup d'observateurs estiment déjà que Cancún ne sera qu'une étape intermédiaire, et non pas une conclusion définitive. Il faut dès lors se demander quelles sont les alternatives envisageables.

Il faut tout d'abord savoir que si la COP16 n'aboutit à aucun accord, l'on sera face à un problème de temps. En effet, la prochaine Conférence des Parties n'aura pas lieu avant décembre 2011 en Afrique du Sud. Or, étant donné que le processus de ratification d'un tel accord dure au moins un an et que le Protocole de Kyoto arrive à échéance en 2012, l'on peut aisément comprendre que le risque de vide juridique ne peut pas être écarté.

Dans ce contexte, Monsieur le Ministre explique que la position de l'UE est la suivante : en principe et de préférence, un nouveau protocole, incluant tous les pays et comprenant des engagements chiffrés, devrait être signé le plus vite possible afin de pouvoir être appliqué directement après l'échéance du Protocole de Kyoto. Mais, les 27 ministres de l'environnement sont d'avis qu'il faut prévoir le cas où un nouvel accord ne serait pas trouvé

en temps voulu. Dans ce cas, la solution serait de prolonger le Protocole de Kyoto pendant un ou deux ans, en l'assortissant de critères stricts. Les 27 sont conscients que cette alternative n'est pas idéale, mais qu'elle est cependant meilleure que le vide juridique pur et simple. A cet égard, il faut savoir qu'aussi bien à la COP15 et qu'à la Conférence de Bonn, deux groupes de travail bien distincts ont d'ores et déjà été établis : le premier pour réfléchir sur les suites à donner au Protocole de Kyoto et le second pour réfléchir sur un tout nouvel accord.

Monsieur le Ministre souhaite connaître l'avis des membres de la Chambre des Députés sur cette question. Les différents points de vue évoqués peuvent être résumés comme suit :

- Il est très important que lors de la COP16, les experts prennent le pas sur les chefs d'Etat aux egos surdimensionnés. En effet, l'échec de Copenhague est partiellement dû au fait que certaines personnalités ont tenté de se faire valoir afin d'apparaître comme les « sauveurs » du monde ;
- L'UE doit tenter de récupérer la prépondérance dans les négociations sur le changement climatique ;
- L'UE doit absolument montrer de la détermination et déclarer officiellement qu'elle est à la recherche d'un accord à Cancún, même si en coulisses, elle travaille sur l'alternative qui est la prolongation de Protocole de Kyoto ;
- Le problème de légitimation engendré par le fait que la plupart des pays ayant signé le Protocole de Kyoto n'ont pas atteint leur objectif, est également abordé. Le représentant du groupe parlementaire *déi gréng* estime qu'il est difficile dans ces circonstances de persuader d'autres pays de signer un nouvel accord, alors que nous avons été, jusqu'à aujourd'hui, incapables de faire baisser nos émissions de GES. Monsieur le Ministre donne quant à lui à considérer que l'on ne peut en aucun cas considérer que la crédibilité des pays qui ont refusé de signer le Protocole de Kyoto est plus importante que celle des pays qui l'ont signé, même s'ils n'ont pas atteint tous leurs objectifs ;
- L'UE doit montrer l'exemple, être plus offensive et s'engager sans contrepartie à réduire de 30% ses émissions de CO2. Ce serait un signal clair et qui, de surcroît, apporterait des gains de productivité à l'Union sur le long terme.

Le dernier point abordé lors du Conseil « Environnement » est la problématique du *fast-start funding*, à savoir la mise en place d'une aide financière immédiate (entre 2010 à 2012) aux pays en développement. Les membres de la Commission du Développement durable sont d'avis que la concrétisation rapide de cette aide est essentielle pour la crédibilité de l'UE et pour la recherche d'alliances dans les pays émergents.

Suite à une question afférente, il est encore précisé que le dossier du développement de l'utilisation des énergies renouvelables est un dossier traité séparément du dossier sur le changement climatique.

*

Le Conseil « Environnement » du 11 juin dernier comportait également plusieurs dossiers techniques à son ordre du jour. Ces différents points sont présentés succinctement par un fonctionnaire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Pour les détails de cette présentation, il est prié de consulter l'annexe 2 du présent procès-verbal.

3. 6014 Projet de loi portant réorganisation de l'administration des Ponts et Chaussées

Monsieur le Rapporteur présente son projet de rapport, pour les détails duquel il est prié de se référer au courrier électronique n° 90801. Il commente plus particulièrement l'avis complémentaire que le Conseil d'Etat a émis en date du 22 juin 2010, à la suite du train d'amendements parlementaires que la Commission lui a fait parvenir le 5 mai dernier.

Pour ce qui est de l'amendement I, le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le texte amendé de l'article 1^{er} qui reprend la substance du texte qu'il a proposé dans son premier avis du 23 mars 2010.

La Haute Corporation estime cependant que l'ajout du mot « *notamment* » à l'alinéa 3 est superflu, car l'énumération détaillée des travaux dont l'Administration des Ponts et Chaussées est chargée devrait être exhaustive. La commission parlementaire décide pourtant de maintenir le terme « *notamment* ».

Quant à l'alinéa 5, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est lui aussi superflu. En effet, dans la mesure où l'alinéa 1^{er} charge l'Administration des Ponts et Chaussées « *des travaux de génie civil pour compte de l'Etat* » et que l'alinéa 2 l'autorise à assumer « *la conception et (...) la réalisation de grands travaux d'infrastructure pour le compte d'autres départements ministériels...* », la mention sous le premier tiret de l'alinéa 5 « *de la conception, de la construction et de la surveillance de grands travaux d'infrastructure* » pour compte d'autres départements ministériels n'apporte rien de nouveau. Par ailleurs, le Conseil d'Etat note que le texte du deuxième tiret de l'alinéa 5 figure déjà dans l'énumération de l'alinéa 3, deuxième tiret. La commission parlementaire décide pourtant de maintenir l'alinéa 5.

Pour finir, le Conseil d'Etat regrette que sa proposition de faire facturer par l'Administration des Ponts et Chaussées les travaux effectués dans l'intérêt d'administrations communales n'ait pas été retenue par la Commission du Développement durable. Il insiste sur une facturation généralisée afin de mettre toutes les communes sur un pied d'égalité. La commission parlementaire décide pourtant de maintenir le texte tel qu'elle l'a amendé en mai dernier.

Pour ce qui est de l'amendement II concernant l'article 3, le Conseil d'Etat suggère de lire l'alinéa 2 comme suit : « *Le directeur arrête les détails d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'administration.* » Il constate en effet que le libellé choisi par la Commission du Développement durable diminue sensiblement l'autorité du directeur puisque, bien qu'il soit en tant que chef hiérarchique responsable de la gestion de l'administration, l'élaboration du « *règlement d'ordre interne* » est confiée à « *la direction* », entité qui a disparu de l'article 4 épuré par l'amendement y relatif. La commission parlementaire décide de suivre la suggestion de la Haute Corporation.

Les amendements III, IV et V relatifs aux articles 4 nouveau, 7 nouveau et 10 initial ne soulèvent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

La Commission du Développement durable procède à quelques modifications rédactionnelles mineures dans le texte du projet de rapport.

La commission parlementaire constate encore que, à l'instar de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics qui, dans son avis du 8 juin 2010, estime que « *comme le projet sous avis règle toutes les dispositions relatives à l'organisation de l'Administration des Ponts et Chaussées, tout comme le fait actuellement la loi modifiée du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées, il est pour le moins surprenant qu'il ne soit pas prévu d'abroger la loi précitée* », il serait opportun d'ajouter deux articles *in fine*, afin d'abroger la loi de 1974 et de prendre des mesures transitoires.

Elle se propose donc d'envoyer un nouvel amendement au Conseil d'Etat, afin d'intégrer au texte du projet de loi les articles 10 et 11 suivants :

« **Art. 10.** *Jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels prévus dans la présente loi, les règlements et arrêtés pris en exécution des dispositions*

légales antérieures relatives à l'organisation de l'Administration des Ponts et Chaussées restent applicables ».

« **Art. 11.** Est abrogée la loi du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées. Sont aussi abrogées toutes autres dispositions légales ayant trait à l'organisation de l'Administration des Ponts et Chaussées qui sont contraires aux dispositions de la présente loi ».

Sour réserve de la disponibilité du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat, le projet de rapport serait adopté au cours de la réunion du 7 juillet prochain, ceci afin de pouvoir encore évacuer le projet de loi sous rubrique en séance plénière avant le début des vacances d'été.

4. 6114 Projet de loi portant intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004

- 1) établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre**
- 2) créant un fonds de financement des mécanismes de KYOTO**
- 3) modifiant l'article 13 bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés**

Monsieur le Rapporteur présente son projet de rapport, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire 6114³.

Il précise notamment que, dans son avis complémentaire du 22 juin dernier, le Conseil d'Etat a considéré que l'amendement introduit par la Commission du Développement durable tenait compte des observations qu'il avait émises dans son avis du 10 novembre 2009 et que, partant, cet amendement trouvait son accord.

Suite à cette présentation et à une question afférente, il est signalé que la Commission européenne aurait dû déterminer les émissions historiques de l'aviation sur la base des meilleures technologies disponibles, y compris les estimations fondées sur les données relatives au trafic réel, avant le mois d'août 2009. Ces données n'ont cependant pas encore été publiées. Le paragraphe afférent du projet de rapport sera amendé afin de préciser ce point.

Suite à quelques modifications rédactionnelles, le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents. La commission parlementaire propose le modèle de temps de parole n°1 pour les débats en séance plénière.

5. Divers

Les membres de la Commission du Développement durable expriment le souhait d'organiser une réunion jointe, ensemble avec la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police au sujet du projet de loi 6023 portant modification 1. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2. de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, 3. de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, 5. de la loi du 13 mars 2007 portant transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE

concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Cette réunion pourrait avoir lieu en septembre 2010.

*

La prochaine réunion aura lieu le 7 juillet 2010. Les projets de rapport relatifs aux projets de loi suivants seront adoptés :

- Projet de loi 6014 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées (sous réserve de la disponibilité du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat) ;
- Projet de loi 6056 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et transposant la directive 2006/23/CE du 5 avril 2006 du Parlement européen et du Conseil concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne ;
- Projet de loi ayant pour objet A) la transposition en droit national de la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire ; B) la création d'un organisme de contrôle du marché ferroviaire ; C) de modifier la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation ; D) de modifier la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

En outre, la Commission examinera le projet de loi n°6137 relatif à l'aménagement du boulevard Raiffeisen et du boulevard Kockelscheuer dans le cadre de la construction du réseau routier du ban de Gasperich.

Luxembourg, le 5 juillet 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden

ANNEXE 1

Bruxelles, le 26 mai 2010

COM(2010) 265 final

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

**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»**

{SEC(2010) 650}

1. INTRODUCTION

En décidant en 2008 de réduire ses émissions de gaz à effet de serre, l'Union européenne (UE) a montré qu'elle était déterminée à faire face à la menace que constitue le changement climatique et à ouvrir la voie en indiquant les moyens d'y parvenir. En se fixant 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, l'UE a franchi une étape décisive dans sa politique de développement durable et a ainsi clairement indiqué au reste du monde qu'elle était prête à prendre les mesures qui s'imposent. L'UE parviendra à atteindre l'objectif établi dans le cadre du protocole de Kyoto, et elle a largement fait ses preuves dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.

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. L'Union européenne ne parviendra pas à elle seule à maintenir l'augmentation de la température mondiale en deçà de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels. 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 phase du travail à accomplir pour que les émissions suivent cette tendance.

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 mondial¹, et elle s'en tient actuellement à cette position.

Depuis l'adoption de cette ligne de conduite, la situation générale a changé en peu de temps. Une crise économique d'une ampleur sans précédent a éclaté. Partout en Europe, elle a soumis les entreprises et les collectivités, ainsi que les finances publiques, à une très forte pression. Dans le même temps, elle a confirmé que des vastes perspectives s'offrent à l'Europe pour construire une société économe en ressources.

C'est également à cette période que s'est tenu le sommet de Copenhague. Malgré la déception qu'a suscité l'échec des négociations qui devaient mener 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. Il demeurera essentiel d'intégrer l'accord de Copenhague dans les négociations de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), ce qui ne veut pas dire pour autant que le travail s'arrête là.

La présente communication 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 aux parties de débattre en meilleure connaissance de cause de 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

¹ En décembre 2008, le Conseil européen a confirmé «l'engagement de l'Union européenne de porter cette réduction à 30 % dans le cadre d'un accord mondial ambitieux et global à Copenhague sur le changement climatique pour l'après-2012 à condition que les autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émissions comparables et que les pays en développement plus avancés sur le plan économique apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives.»

sur le système d'échange de quotas d'émission² prévoyant de présenter, pour le mois de juin 2010, une analyse tenant compte des conclusions de la conférence de Copenhague. La communication s'accompagne de documents de travail des services de la Commission, qui présentent une analyse technique plus détaillée des points qu'elle aborde.

2. L'OBJECTIF ACTUEL DE 20 % DE REDUCTION DES EMISSIONS

Pour pouvoir apprécier les effets possibles de la mise en œuvre de l'objectif des 30 % de réduction d'émission, il est impératif d'analyser les conséquences actuelles de la réalisation de l'objectif des 20 %. Il n'est pas surprenant de constater que la crise économique a fortement influé sur les hypothèses qui avaient été formulées au moment où l'objectif des 20 % a été fixé, influence qui s'est toutefois manifestée de différentes façons.

La crise économique et le défi de la réalisation de l'objectif de 20 % de réduction

Entre 2005 et 2008, l'UE a réduit ses émissions à raison de 7 à 10 % par rapport aux niveaux de 1990³. Ainsi, lorsque la crise a éclaté, l'intensification des mesures de lutte contre le changement climatique et la hausse des prix de l'énergie avaient déjà entraîné une accélération du rythme de réduction des émissions de l'UE.

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. Les prix du carbone ont chuté en conséquence, la tonne de CO₂ passant de quelque 25 EUR à 8 EUR au début de l'année 2009⁴. Mais cette chute des prix du carbone a montré que l'influence du système d'échange de quotas d'émission sur les entreprises et les consommateurs pouvait aussi varier en fonction de l'évolution de la situation économique.

Cette 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. Il est toutefois évident qu'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.

Certes, 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 au bas mot à 70 milliards EUR/an pour 2020⁵, dans l'hypothèse d'une croissance économique continue. Aujourd'hui, l'analyse prenant aussi en compte la récession⁶, 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 dans lequel les

² Directive 2009/29/CE.

³ Données basées sur les inventaires des États membres, secteur de l'aviation inclus, hors activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (LULUCF).

⁴ Ils ont depuis légèrement augmenté pour atteindre entre 12 et 15 EUR.

⁵ Ce chiffre représente une augmentation du coût de l'énergie et non une réduction du PIB. Il comprend les investissements supplémentaires nécessaires ainsi que les économies d'énergie, mais pas les avantages en matière de qualité de l'air.

⁶ Dans l'analyse présentée en 2008, le rythme annuel moyen du PIB de l'UE pour la période 2005-2020 avait été estimé à 2,4 %. Dans l'analyse révisée, le rythme de progression annuel pour la même période n'est plus que de 1,7 %. Des informations supplémentaires figurent dans le tableau 4 de la partie II du document de travail des services de la Commission (SEC(2010) 650) qui accompagne la présente communication.

entreprises disposent désormais de moyens bien plus limités pour trouver à court terme les investissements nécessaires à leur modernisation et sont laissées dans une grande incertitude quant au temps nécessaire pour renouer avec la croissance. C'est l'interaction de plusieurs facteurs qui fait que le coût du paquet «Climat et énergie» est moindre aujourd'hui. Premièrement, le ralentissement de la croissance a de fait rendu l'objectif de 20 % moins contraignant. Deuxièmement, la hausse des prix du pétrole⁷ a agi comme un vecteur d'efficacité énergétique, puisqu'elle a provoqué une baisse de la demande d'énergie. Troisièmement, 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.

Du fait de la souplesse du système d'échange de quotas d'émission, les effets de la crise se feront sentir pendant plusieurs années. La crise ayant laissé un grand nombre de quotas inutilisés, les entreprises auront la possibilité de reporter entre 5 et 8 % de leurs quotas alloués pour la période 2008-2012 sur la troisième phase fixée par la directive relative au système d'échange de quotas d'émission (2013-2020). De plus, la réalisation des objectifs liés aux énergies renouvelables et l'application de mesures relatives à l'efficacité énergétique auront pour effet de réduire encore le niveau des émissions. Le prix du carbone s'établira alors à un niveau bien inférieur à celui prévu en 2008⁸

Dans les secteurs concernés par le partage de l'effort⁹ mais qui ne relèvent pas du système d'échange de quotas d'émission, une situation similaire se fait jour, avec des niveaux de réduction variés selon les secteurs. La réalisation de l'objectif en matière d'énergies renouvelables et la mise en œuvre déjà en cours des initiatives relatives à l'efficacité énergétique rendront nécessaire l'adoption de mesures d'incitation appropriées pour atteindre l'objectif global que s'est fixé l'Union européenne, à savoir réduire de 10 % ses émissions par rapport aux niveaux de 2005 dans les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission.

Dans le même temps, la crise a soumis l'économie européenne à une forte pression. Actuellement, les entreprises doivent faire face à une baisse de la demande et éprouvent des difficultés à trouver des sources de financement. Avec la baisse du prix du carbone, les recettes que les gouvernements tirent des enchères pourraient aussi se trouver divisées par deux, ce qui augmenterait la pression exercée sur les finances publiques et réduirait encore une autre source potentielle de financement public pour les mesures en faveur du climat. Dans les secteurs tels que ceux de l'électricité, du chauffage et des transports, il demeure toujours aussi vital de trouver les investissements nécessaires si l'on veut pouvoir espérer atteindre l'objectif qui a été fixé de porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie.

La révolution technologique verte

⁷ Le prix estimé du baril de pétrole dans le scénario de référence de 2007 était de 66 USD pour 2020, contre 88 USD dans le nouveau scénario de référence.

⁸ L'analyse d'impact tablait sur un prix du carbone à quelque 32 EUR (prix de 2008) dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission, dans un scénario de mise en œuvre intégrale du paquet «Climat et énergie» (y compris les mesures relatives aux énergies renouvelables et le recours aux crédits internationaux dans les limites maximales). D'après les nouvelles prévisions établies, le prix du carbone devrait atteindre 16 EUR en 2020 (en tenant compte des mesures relatives aux énergies renouvelables pour atteindre l'objectif des 20 % de réduction, sans recours aux crédits internationaux).

⁹ Relèvent de la décision sur le partage de l'effort (décision n° 406/2009/CE) toutes les émissions des secteurs auxquels ne s'applique pas le système d'échange de quotas d'émission, tels que les transports routiers, le secteur du chauffage, l'agriculture (hors LULUCF) et les déchets.

Beaucoup s'accordent désormais à dire que le développement de technologies écologiques et économes en énergie constituera l'un des principaux moteurs de croissance. Alors que dans le monde entier les pays s'efforçaient de stimuler leurs économies en crise au moyen de mesures de relance, on a observé chez les investisseurs une tendance claire à se tourner vers des infrastructures au service de modes de transport moins polluants, tels les transports publics, les systèmes intelligents de gestion du trafic, la production d'énergie à faible intensité de carbone, les réseaux électriques intelligents et le secteur de la recherche et développement dans le domaine des transports et des énergies propres. Des signes du passage à une économie à faible intensité de carbone se font jour à travers le monde, les pays voyant aussi dans l'option écologique le potentiel très important de création d'emplois qu'elle représente.

Le programme «Europe 2020» repose sur la conviction selon laquelle la base industrielle européenne doit se réorienter vers un avenir plus durable et exploiter les possibilités qui lui sont offertes grâce aux investissements dans les technologies dites «vertes» réalisés par l'Europe à un stade précoce. Toutefois, cette capacité de mener le jeu ne doit pas être considérée comme acquise.

Une chose est certaine: la concurrence mondiale est rude. Le secteur automobile européen est à l'avant-garde des efforts consentis pour réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières neuves. En 2008, 17 % de la totalité des voitures particulières neuves vendues dans l'UE émettaient moins de 120 g/km, la part de marché de ces véhicules s'élevant même dans certains États membres à plus de 25 %. En 2009, des programmes de renouvellement des flottes automobiles ont encore contribué à améliorer la situation. Mais on a pu observer les mêmes progrès chez d'autres constructeurs, qui ont opéré un bond technologique en développant des véhicules hybrides et électriques.

Dans le domaine de l'énergie, les énergies renouvelables représentaient, en 2009, 61 % des nouvelles capacités de production d'électricité dans l'UE. Aujourd'hui, cependant, l'Europe n'est plus seule dans la course. Le baromètre «Renewable energy country attractiveness indices» 2010 classe les États-Unis¹⁰ et la Chine en tête des pays qui offrent les meilleures possibilités d'investissement dans les énergies renouvelables. Les États-Unis prévoient de doubler leur production d'énergie renouvelable d'ici à 2012. En 2009, la Chine a terminé en tête du classement mondial pour ce qui est de l'installation de parcs éoliens. Les constructeurs d'éoliennes chinois et indiens figurent désormais parmi les dix premiers. Actuellement, la majorité des panneaux photovoltaïques produits dans le monde proviennent de Chine et de Taïwan. Et ce au moment où la baisse du prix des matières premières, conjuguée à une efficacité et une productivité accrues, a réduit de moitié le prix des modules photovoltaïques en quelques années à peine. Ces secteurs sont en train d'acquiescer en peu de temps une dimension mondiale.

La sûreté des approvisionnements énergétiques est une autre raison qui justifie la nécessité d'un changement. La consommation d'énergie, après une baisse passagère en 2009, continue d'augmenter. Selon l'Agence internationale de l'énergie, d'ici à 2015, le secteur pétrolier pourrait avoir des difficultés à faire face à la demande croissante, ce qui entraînerait de nouvelles hausses des prix du pétrole et, partant, risquerait d'entraver la reprise économique. L'énergie d'origine nationale, telle que les énergies renouvelables, possède le grand avantage de limiter la dépendance à l'égard des importations.

Il est donc essentiel que l'Europe prenne les mesures nécessaires pour stimuler davantage le développement de ces secteurs sur son territoire. Mais alors que les mesures de relance sont

¹⁰ En particulier les États qui disposent de normes en matière de portefeuille de sources d'énergie renouvelables.

peu à peu supprimées et qu'une ère de restrictions budgétaires s'ouvre, les incitations se font plus rares. Certes, il existe d'autres facteurs susceptibles d'encourager le développement, tels que l'objectif concernant les énergies renouvelables, les normes en matière d'efficacité énergétique applicables aux produits et aux véhicules et les marchés publics écologiques. Mais l'objectif de 20 % de réduction a toujours été considéré comme un levier décisif pour la modernisation. Les investissements dans les solutions telles que la capture et le stockage du carbone sont fortement liés au signal donné par le prix du carbone sur le marché. Un carbone peu cher incite beaucoup moins au changement et à l'innovation.

Accroissement de l'écart par rapport à une trajectoire des 2 °C après 2020

Parvenir à limiter la hausse de la température à moins de 2 °C exigera de la part des pays développés de réduire leurs émissions à raison de 80 à 95 % par rapport aux niveaux de 1990¹¹. Pour atteindre un tel taux de réduction, on pourra compter en partie sur les efforts déployés par l'UE au-delà de ses frontières, mais une première estimation indique que l'UE devra tout de même réduire d'environ 70 % ses émissions sur son territoire. La trajectoire de réduction des émissions définie en 2008 devrait faire diminuer les émissions internes de l'UE de 20 % d'ici à 2020 et, sans autre changement, de 25 % d'ici à 2030. Cela ne permettra pas à l'UE d'atteindre le niveau d'ambition qu'elle s'est fixé pour 2050 au meilleur coût. Si les mesures nécessaires étaient reportées, l'UE et ses partenaires mondiaux devraient combler leur retard après 2020. L'Agence internationale de l'énergie a estimé, par exemple, que chaque année de retard d'investissement dans des sources d'énergie à faible intensité de carbone représentait à l'échelle mondiale entre 300 et 400 milliards USD supplémentaires sur la facture¹². Il y a donc lieu de définir la voie à suivre d'ici à 2050 afin de planifier l'investissement dans les meilleures conditions de coût et d'efficacité possibles.

La réalisation de l'objectif de 20 % de réduction d'ici à 2020 ne constituant pas un vecteur de changement aussi important qu'il était escompté en 2008, le risque existe pour l'UE de devoir fournir davantage d'efforts, y compris financiers, après 2020.

3. ANALYSE DE L'OBJECTIF DES 30 % DE RÉDUCTION

L'évolution de la situation ayant profondément changé la donne en ce qui concerne l'objectif des 20 % de réduction, il semble indispensable d'examiner dans le détail ce qu'il en est pour l'objectif des 30 % de réduction. Les conséquences économiques pour l'UE de la mise en œuvre d'un objectif de 30 % de réduction doivent être clarifiées. Selon toute probabilité, on ne pourra aller au-delà des 20 % de réduction qu'en renforçant les mesures existantes ou en adoptant de nouvelles. Dès lors se pose la question de savoir quelles pourraient être ces nouvelles mesures, quelles mesures actuelles pourraient être renforcées et comment pourrait-on les renforcer?

Les options exposées ci-après figurent parmi celles qui pourraient être envisagées par l'UE si la décision était prise de porter l'objectif de réduction des émissions à 30 %.

¹¹ Pour atteindre l'objectif de limitation à 2 °C de l'augmentation de la température, les pays en développement devront, ensemble, et notamment les plus avancés d'entre eux, limiter considérablement et de manière quantifiable, d'ici à 2020, la croissance de leurs émissions à un niveau inférieur de 15 à 30 % à celui auquel elles se situeraient en l'absence de mesures.

¹² Estimation fournie dans les Perspectives énergétiques mondiales pour 2009 de l'AIE: 500 milliards USD.

3.1. OPTIONS POSSIBLES POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF DES 30 % DE RÉDUCTION

Options possibles dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission

Principal vecteur de réduction des émissions, le système d'échange de quotas d'émission devrait être le point de départ des options visant à permettre de dépasser l'objectif des 20 % de réduction.

- *Recalibrer le système d'échange de quotas d'émission en «réservant» une part des quotas destinés à la mise aux enchères* - Si la décision politique était prise de relever l'objectif de réduction des émissions, la principale contribution du système d'échange de quotas d'émission à la réalisation d'un objectif relevé pourrait prendre la forme d'une diminution progressive de la quantité de quotas vendus aux enchères. L'abaissement du plafond dans le cadre de ce système relèverait le niveau de performance environnementale et aurait pour effet de renforcer l'effet d'incitation qu'exerce le marché du carbone. Une réduction des droits de mise aux enchères de l'ordre de 15 % pour l'ensemble de la période 2013-2020, soit l'équivalent de 1,4 milliard de quotas, pourrait suffire. Selon certaines prévisions, les recettes tirées de la mise aux enchères pourraient s'accroître de près d'un tiers car l'augmentation des prix du carbone devrait plus que compenser la réduction de la quantité de quotas vendus. L'utilisation que les États membres feront des revenus supplémentaires tirés de la mise aux enchères aura une incidence sur les investissements dans des solutions d'avenir produisant peu de carbone.
- *Récompenser les plus rapides qui investissent dans les technologies les plus performantes* - Le système d'étalonnage (*benchmarking*) offre la possibilité de repérer ceux qui progressent le plus rapidement en matière d'amélioration de leurs performances et de les récompenser en leur allouant, à titre gratuit, des quotas supplémentaires prélevés dans la réserve de quotas non alloués. Cette solution permettrait de dégager des fonds supplémentaires pour les sociétés désireuses d'innover.

Options technologiques

La réglementation peut contribuer à la réalisation d'objectifs plus ambitieux en matière de climat, notamment en promouvant le rendement énergétique et l'efficacité des ressources. Cela peut se traduire par l'adoption de normes applicables aux produits, telles que les mesures prises au titre de la directive «Éco-design»¹³ et les limites applicables aux émissions de CO₂ des véhicules¹⁴, et la mise en œuvre de la «stratégie numérique pour l'Europe»¹⁵. Les réseaux intelligents peuvent aider à changer le comportement des consommateurs, à améliorer l'efficacité énergétique et à accroître le taux de pénétration des énergies renouvelables. À titre d'exemple, les compteurs intelligents sont amortis, estime-t-on, en moins de quatre ans grâce à un accroissement de la productivité dû à une meilleure information des consommateurs et aux signaux donnés par les prix de l'énergie sur le marché.

Les taxes sur le carbone

L'introduction de taxes applicables aux émissions de CO₂ dans les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission est une solution simple, fondée sur les mécanismes

¹³ Directive 2005/32/CE.

¹⁴ Règlement (CE) n° 443/2009.

¹⁵ COM(2010) 245.

de marché, pour promouvoir la réduction des émissions au niveau national ou européen. Adapter le régime fiscal applicable aux carburants ou aux biens de telle sorte qu'il tienne compte de la composante CO₂ est l'une des options que certains États membres appliquent d'ores et déjà, par exemple pour exploiter le fort potentiel de réduction que présente le secteur du chauffage, pour réduire l'intensité de carbone du parc automobile et pour améliorer l'efficacité des transports. L'analyse indique que cette solution pourrait grandement contribuer à atteindre les objectifs revus à la hausse et, selon le niveau et l'éventail d'application, générer des recettes très importantes pour les États membres, qui pourraient être affectées à des investissements visant à réduire les émissions de carbone et créateurs d'emplois au niveau local et favoriser la passation de marchés publics écologiques, comme le prévoit la directive sur la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie¹⁶.

Utiliser les politiques de l'UE comme vecteurs de réduction des émissions

L'UE pourrait continuer d'encourager les États membres, les régions et les villes à relever le niveau de leurs investissements dans les technologies à faible émission de carbone en orientant une plus grande part des fonds destinés à la politique de cohésion vers des investissements écologiques. Elle ne ferait ainsi qu'accélérer la tendance actuelle consistant à utiliser les fonds de cohésion de manière plus efficace pour promouvoir les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les transports publics. Cela constituerait également une alternative à l'utilisation des unités de quantités attribuées surnuméraires comme moyen de financement, laquelle porte atteinte à l'intégrité écologique du marché du carbone.

Du fait de l'existence de nombreux obstacles commerciaux et réglementaires, les possibilités de réaliser des économies d'énergie restent largement inexploitées. Améliorer le cadre de la politique en matière d'efficacité énergétique serait un moyen efficace de dépasser l'objectif des 20 % de réduction.

Les activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie, qui étaient exclues du paquet «Climat et énergie» adopté en 2008, offrent des possibilités supplémentaires de réduction des émissions. En outre, l'entretien et la restauration des puits naturels de carbone est nécessaire pour éviter que les émissions n'augmentent encore. Actuellement, des incertitudes de calcul¹⁷ et la volatilité¹⁸ rendent difficile l'évaluation de la prévisibilité à court terme des activités susvisées, de même que celle de leur contribution à la réalisation des objectifs de l'UE. Cependant, à mesure que se poursuivront les travaux consistant à établir des règles efficaces applicables à ces activités, ces dernières pourraient avec le temps contribuer de manière croissante à l'effort de réduction par l'amélioration des modes de culture et de la gestion forestière. Ainsi, la politique agricole commune pourrait être utilisée en particulier pour inciter les exploitants agricoles et forestiers à adopter des pratiques plus durables et, avec le temps, à contribuer davantage à l'effort de réduction des émissions.

Utiliser le poids des crédits internationaux

¹⁶ Directive 2009/33/CE.

¹⁷ Incertitudes liées, par exemple, à un manque de données ou de méthodes approuvées de mesure du carbone dans les forêts et dans les sols agricoles.

¹⁸ Volatilité due à la forte incidence de la variabilité des conditions météorologiques (par exemple, des tempêtes frappant des peuplements forestiers).

L'UE a été la première à constater que les efforts déployés au-delà de ses frontières pouvaient encourager le secteur privé à agir. Le mécanisme de développement propre (MDP) a donné naissance à plusieurs milliers de projets dans le monde et a souvent abouti à des réductions économiquement avantageuses. Il semble toutefois que ces initiatives se prêtent désormais davantage à la mise en œuvre de projets par les économies émergentes elles-mêmes, et un afflux abondant et prolongé de réductions à moindre coût dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE constitue un frein à l'innovation.

L'une des solutions pour renforcer le poids de l'action de l'UE serait de remplacer une partie de la demande de crédits générés au titre du mécanisme de développement propre par de nouveaux crédits sectoriels¹⁹. Cela réorienterait le financement par le marché du carbone vers des mesures offrant un potentiel de réduction des émissions de carbone plus élevé (comme par exemple dans le secteur de l'électricité dans les économies en développement les plus avancées), et cette mesure pourrait être liée à l'utilisation de systèmes tels qu'un multiplicateur²⁰ pour les crédits traditionnels générés au titre du développement propre (comme dans les projets relatifs au gaz industriel). Cela pourrait générer d'importantes réductions supplémentaires dans les pays en développement et contribuer ainsi à l'effort global consenti par l'UE, offrant par là même aux pays les moins développés (PMD) davantage de possibilités de bénéficier du mécanisme de développement propre.

En ce qui concerne les émissions maritimes, l'UE continuera à rechercher un accord international dans le cadre de l'OMI et de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (UN-FCCC). Comme convenu dans le paquet «Climat et énergie», l'UE prendra les dispositions nécessaires pour aller de l'avant si aucun accord de ce type n'est conclu d'ici au 31 décembre 2011.

Des progrès importants ont été accomplis à Copenhague quant à la définition de règles internationales strictes visant à accélérer le rythme de la lutte contre la destruction des forêts tropicales. La coopération entre les pays en développement dans lesquels se trouvent des forêts tropicales, les États membres de l'UE et la Commission devrait être renforcée. L'UE pourrait partiellement remplir les objectifs renforcés grâce à des crédits internationaux de réduction des émissions satisfaisant aux normes appropriées en matière d'intégrité de l'environnement.

3.2. LE DEFI DE LA REALISATION DE L'OBJECTIF DES 30 % DE REDUCTION

Le fait que l'objectif des 20 % de réduction semble aujourd'hui plus facile à atteindre que ce qu'on ne pensait en 2008 a une certaine incidence sur la gageure que représente la réalisation de l'objectif des 30 %. 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

¹⁹ L'article 11 *bis*, paragraphe 5, de la directive relative au système d'échange de quotas d'émission (2009/29/CE) contient la base juridique en vertu de laquelle la Communauté peut conclure des accords avec des pays tiers pour l'attribution de crédits sectoriels dans le cas où les négociations d'un accord international sur le changement climatique n'auraient pas abouti au 31 décembre 2009.

²⁰ Dans le cas d'un multiplicateur de 2, par exemple, pour chaque tonne émise dans une installation relevant du système d'échange de quotas d'émission, il faudrait restituer deux tonnes de crédits générés au titre du mécanisme de développement propre. De cette manière, chaque crédit généré au titre du mécanisme de développement propre utilisé pour compenser une tonne émise en Europe aurait pour effet connexe d'entraîner une nouvelle réduction d'une tonne dans un pays en développement.

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 internationaux²¹.

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 PIB²².

Si l'on se souvient 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.

Les coûts ont certes clairement diminué, mais 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; 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.

Comment la charge supplémentaire sera-t-elle répartie?

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. Une grande partie des capacités de production d'électricité vieillissantes devra être remplacée au cours des dix prochaines années; le fait de recourir à des solutions à faible intensité de carbone à cette fin offrirait des possibilités importantes de réduction. Certains des secteurs industriels relevant du système d'échange de quotas d'émission (par exemple, les raffineries) offrent un important potentiel de réduction réalisable dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité. Dans les secteurs concernés par le partage de l'effort, les ménages et les services jouent un rôle majeur dans la réduction des émissions de CO₂, et notamment des émissions provenant des installations de chauffage. Dans le secteur agricole, l'expérience acquise dans certains États membres laisse penser que l'on pourrait peut-être encore réduire les émissions de méthane et de protoxyde d'azote provenant de l'agriculture intensive, même s'il convient d'abord d'en évaluer le coût avec précision.

Pour ce qui est de la répartition géographique, le potentiel de réduction des émissions jugé nécessaire pour passer d'un objectif de 20% à un objectif de 30% de réduction est proportionnellement plus élevé dans les États membres pauvres. Il faudra mobiliser des ressources financières publiques et privées pour réduire davantage les émissions sans

²¹ Selon les dispositions de la législation en vigueur.

²² Estimation de coût tenant compte de la réalisation de l'objectif des 20 % d'énergies renouvelables.

compromettre la croissance économique. En ce sens, la politique de cohésion de l'UE constitue un instrument important.

L'analyse montre également qu'en termes relatifs, dans le cas d'un objectif de 30 % de réduction, la répartition rationnelle des efforts entre les secteurs relevant du système d'échange de quotas d'émission et les autres secteurs demeure largement semblable à celle constatée dans le cas de l'objectif de 20 % de réduction. Si l'on passait à un objectif de 30 % en 2020, le plafond d'émission fixé dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission serait de 34 % contre 21 % actuellement par rapport aux niveaux de 2005, tandis que l'objectif global pour les secteurs ne relevant pas du système d'échange serait de 16 %, contre 10 % actuellement par rapport aux niveaux de 2005.

L'analyse qui figure dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication a été effectuée à l'échelle de l'UE. L'adoption éventuelle d'un objectif de 30 % de réduction exigerait que l'on décide d'une combinaison spécifique d'options concernant la clé de répartition des réductions supplémentaires. Une analyse détaillée de l'incidence au niveau des États membres et des secteurs économiques ne pourra se faire que sur la base d'options spécifiques.

3.3. AUTRES EFFETS LIÉS À LA RÉALISATION D'UN OBJECTIF DE 30 % DE RÉDUCTION

La réalisation d'un objectif de réduction de 30 % ne peut être prise en considération de manière isolée. Outre la mise en œuvre même de cet objectif, on pourra observer différents phénomènes connexes.

À titre d'exemple, les incitations à l'innovation, qui avaient disparu dès lors que l'objectif des 20 % était devenu plus facile à atteindre, devraient réapparaître. Ce point est très important car les technologies à faible intensité de carbone nécessitent généralement une main-d'œuvre plus importante que les secteurs traditionnels et renforcent la sûreté des approvisionnements énergétiques. La mise en œuvre d'un objectif de 30 % de réduction aurait pour effet de réduire les importations de pétrole et de gaz d'environ 40 milliards EUR en 2020, dans l'hypothèse d'un prix du baril de pétrole à 88 USD en 2020. Les investissements seraient donc destinés à promouvoir les emplois dits «verts» dans les technologies à faible intensité de carbone de l'UE, telles que la constitution d'un parc immobilier plus efficace sur le plan énergétique. L'analyse macro-économique montre généralement que les effets sur l'emploi sont globalement limités, même s'il existe des différences sectorielles, mais la situation est tout autre lorsque les recettes tirées des enchères et les taxes sur le carbone sont utilisées à bon escient. Des mesures de recyclage et de perfectionnement de la main-d'œuvre seront également nécessaires, et les systèmes d'enseignement et de formation devront être adaptés à ces nouveaux défis, comme l'explique l'initiative phare de la stratégie «Europe 2020».

Marchés mondiaux des technologies à faible intensité de carbone et avantages associés en matière de qualité de l'air

Le fait de prendre les devants assurera à l'Europe des retombées durables importantes sur sa compétitivité et lui permettra de conserver une position solide sur un marché mondial des technologies à faible intensité de carbone à la croissance rapide.

La qualité de l'air devrait aussi bénéficier de retombées positives. Si l'objectif des 30 % de réduction était atteint, on aurait besoin de moins d'équipements de lutte contre la pollution pour réduire les autres polluants tels que les particules, le dioxyde de soufre et les métaux

lourds, de sorte que les coûts liés à la réalisation des objectifs de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique s'en trouveraient diminués d'environ 3 milliards EUR en 2020. L'amélioration de la qualité de l'air aurait également des effets positifs sur la santé qui, selon les estimations, représenteraient entre 3,5 et 8 milliards EUR en 2020²³. Ces avantages associés ne sont pas pris en compte dans l'estimation des coûts liés à la réalisation d'un objectif de 30 % de réduction.

4. ÉVALUATION DU RISQUE DE FUITE 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. Il existe un risque, en l'absence d'efforts suffisants au niveau mondial, que des mesures prises au niveau national conduisent à un glissement de parts de marché en faveur d'installations moins performantes à l'extérieur, augmentant ainsi le niveau d'émissions dans le monde. Les avantages et désavantages concurrentiels dépendent bien sûr d'une variété de facteurs en dehors du prix du carbone, mais plus il y a de pays concurrents qui s'engagent à fournir des efforts comparables pour réduire leurs émissions, plus le risque de fuite de carbone diminue. Il est admis dans le paquet «Climat et énergie» que ce risque doit être surveillé, et des mesures de prévention appropriées ont été prévues.

Le fait que le prix du carbone soit moins élevé qu'il n'avait été prévu initialement a des conséquences sur le débat relatif aux fuites de carbone. De plus, en raison de la diminution des émissions, il est probable que les secteurs à forte intensité énergétique qui relevaient déjà du système d'échange de quotas d'émission avant 2013 se trouveront à la fin de la seconde période du système d'échange de quotas d'émission, en 2012, avec un nombre considérable de quotas alloués à titre gratuit non utilisés, qui pourront être reportés sur la troisième phase (2013-2020). Ces secteurs occuperont alors dans une position concurrentielle comparativement plus favorable au niveau mondial que ce que ne prévoyaient les estimations de 2008.

La législation relative au système d'échange de droits d'émission prévoit la présentation d'un rapport d'ici juin 2010 pour examiner la question des fuites de carbone au regard des conclusions des négociations internationales en matière de climat. La poursuite des négociations au sein de la CCNUCC rend difficile une évaluation définitive. Il est cependant évident que la mise en œuvre de l'accord de Copenhague serait un pas dans la bonne direction. L'ensemble des pays développés et les principaux pays en développement – qui forment ensemble le noyau dur de la concurrence pour les industries à forte intensité énergétique de l'UE – se sont pour la première fois officiellement engagés à prendre des mesures concrètes pour réduire leurs émissions.

On estime que l'incidence sur la production de l'objectif de 20 % de réduction de l'UE, dans l'hypothèse où les autres parties mettent en œuvre leurs objectifs les moins contraignants, se limiterait à moins de 1 %, les secteurs des produits chimiques organiques, inorganiques et des engrais étant les plus durement touchés avec une perte de production de 0,5 %, 0,6 % et 0,7 % respectivement. Seul le secteur «autres produits chimiques» subirait une perte plus lourde (2,4 %). Comparé à l'hypothèse d'une mise en œuvre unilatérale par l'UE de son objectif de 20 %, certains secteurs à forte intensité énergétique de l'UE se trouveraient dans une position légèrement plus favorable, alors que pour d'autres secteurs cela ne ferait aucune différence. Étant donné les incertitudes qui accompagnent la mise en œuvre de l'accord de Copenhague,

²³ Ce qui contribuera à la réalisation des objectifs de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique – COM(2005) 466.

la Commission estime que les mesures sur lesquelles un accord a déjà été trouvé pour aider les industries à forte intensité énergétique (quotas alloués à titre gratuit et accès aux crédits internationaux) sont toujours justifiées pour le moment.

Passer à un objectif de 30 % de réduction

L'analyse macroéconomique montre qu'une augmentation de l'effort de l'UE à 30 %, tandis que les autres parties se borneraient à respecter leurs objectifs les moins ambitieux, par rapport au paquet «Climat et énergie» aurait des conséquences limitées sur la production des industries à forte intensité énergétique de l'UE, pour autant que les mesures spéciales prévues pour ces industries restent en place. On estime que porter l'objectif de l'UE à 30 % entraînerait une perte de production supplémentaire d'environ 1 % pour les métaux ferreux et non ferreux, pour les produits chimiques et pour d'autres industries énergivores comparé à un objectif de 20%. Les incidences pour les secteurs des produits chimiques organiques et inorganiques, des engrais et des «autres produits chimiques» s'élèveraient alors à 0,9 %, 1,1 %, 1,2 % et 3,5 % respectivement. Le risque de fuite de carbone diminuerait à mesure que les principaux partenaires commerciaux appliqueraient leurs engagements les plus contraignants.

L'observation des fluctuations d'émissions des industries à forte intensité énergétique n'a jusqu'à présent pas permis de tirer de conclusions quant à la mesure dans laquelle la politique sur le climat de l'UE influe sur la délocalisation d'activités économiques en dehors de l'Europe. D'une part, les émissions des secteurs énergivores ont considérablement diminué ces dernières années. Les quotas alloués à titre gratuits qui n'ont pas été utilisés ont été monétisés. D'autre part, l'investissement dans les technologies à faible intensité de carbone dans les secteurs à faible intensité énergétique a renforcé leur productivité globale.

Dans certains cas, les fuites de carbone peuvent entraîner d'autres effets que la perte de compétitivité. Pour certains États membres à la périphérie de l'Union qui sont géographiquement proches de pays tiers, elles peuvent avoir des effets en matière de sécurité énergétique. C'est le cas, par exemple, des États baltes, du fait de la situation unique de leurs marchés de l'électricité. C'est l'une des raisons pour lesquelles le système d'échange de quotas d'émission a déjà prévu une exemption optionnelle et partielle de mise aux enchères intégrale pour ces pays. Des investissements dans le réseau de transport peuvent aider à réduire les risques en matière de sûreté des approvisionnements dans le secteur de l'électricité. En outre, la Commission suivra de près l'évolution de la situation et pourra, si nécessaire, prendre des mesures pour favoriser la sûreté dans ce secteur et assurer une concurrence équilibrée sur les marchés de l'électricité.

Options pour faire face aux fuites de carbone

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: en apportant un soutien plus grand aux industries à forte intensité énergétique en continuant à leur allouer des quotas à titre gratuit, 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 en prenant des mesures pour que les autres pays fournissent un effort d'un niveau proche de celui consenti par l'UE.

Étant donné les incertitudes qui entourent les engagements pris à Copenhague, le passage à un objectif de réduction de 30 % pourrait s'accompagner de mesures complémentaires. Ces

mesures auraient aussi pour effet de pousser les pays à relever le niveau de leur engagement dans un accord international.

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.

Comme le prévoit la législation en vigueur, il serait également possible *d'inclure les importations dans le système d'échange de quotas d'émission*. Des propositions spécifiques ont été faites en ce sens qui ont conduit à l'intégration des activités aériennes dans le système susmentionné. Dans ce scénario, des quotas devraient être achetés sur le marché pour couvrir les émissions de certaines marchandises importées. Des propositions similaires sont actuellement à l'étude aux États-Unis et il serait naturellement souhaitable que de telles initiatives soient prises conjointement avec des partenaires de ce type.

Cela soulève des questions plus larges concernant la politique commerciale de l'UE et plus généralement son intérêt dans un système commercial ouvert: un certain nombre d'économies émergentes ont déjà exprimé des inquiétudes sur ce point et il convient de reconnaître que les efforts des pays développés et des pays en développement ne suivront pas le même rythme. Par ailleurs, il faut tenir compte des effets qu'aurait l'augmentation des coûts d'importations d'intrants pour les fabricants de l'UE. De plus, une telle mesure pourrait potentiellement être contournée: les importations de l'UE pourraient provenir des producteurs de pays tiers les plus «propres», dont la production «moins propre» serait réservée à un usage national.

L'intégration des importations dans le système d'échange de quotas d'émission en soi devrait être soigneusement préparée afin de s'assurer que le système est compatible avec les règles de l'OMC. Il pourrait être difficile de mettre en œuvre un système qui cherche à définir en détail la teneur en carbone de chaque catégorie de marchandises, mais ce niveau de précision pourrait être nécessaire: cela signifie que le système pourrait au mieux être envisageable pour un nombre limité de marchandises standardisées, comme le ciment ou l'acier. De plus, il faudrait définir une teneur moyenne en carbone UE pour chaque catégorie de marchandises. Cela représenterait une charge administrative et nécessiterait de trouver un accord sur cette valeur moyenne, ce qui exigerait sans doute un processus difficile et très long. En outre, il serait difficile de vérifier le niveau de performance de différentes installations dans les pays tiers sans un système de suivi et de notification très sophistiqué dans ces installations.

Plusieurs moyens permettraient à une action de l'UE d'aider à *rapprocher les mesures de réduction des émissions de CO₂ des autres pays des mesures prises par l'UE*, réduisant l'écart concurrentiel entre les industries à forte intensité énergétique. Cela permettrait d'éviter les phénomènes de «cavaliers seuls» et la concurrence déloyale des pays tiers.

Par exemple, l'UE devrait envisager d'appliquer une approche plus ciblée de la nature et de la reconnaissance des crédits internationaux dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission. Les différentes options consistent à redoubler d'efforts pour progresser vers des crédits sectoriels reposant sur des seuils de crédit ambitieux (excepté pour les pays les moins avancés) et à restreindre l'utilisation de crédits du mécanisme de développement propre générés dans les secteurs à forte intensité énergétique (acier, ciment et aluminium) dans les pays tiers qui ne font pas partie des pays les moins avancés. Il conviendrait également d'envisager une consolidation de l'intégrité environnementale des crédits du mécanisme de développement propre provenant des pays qui ne participent pas de manière adéquate aux efforts internationaux en matière de climat. Une option prometteuse consisterait pour ce faire

à appliquer un coefficient multiplicateur, par exemple en prévoyant que deux crédits du mécanisme de développement propre seraient rendus pour une tonne de CO₂ émise dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission. Ces idées pourraient s'inscrire dans des accords bilatéraux relatifs aux crédits sectoriels qui seraient passés entre l'UE et un certain nombre de pays tiers. Par exemple, l'UE prendrait l'engagement de soutenir un projet pilote en vue d'un accord UE/Chine de crédits sectoriels pour l'acier.

D'autres approches consisteraient à ce que l'UE fournisse des efforts accrus pour aider ses partenaires à atteindre son propre niveau d'action en matière de climat et à réduire les écarts concurrentiels. Dans le cas des pays en développement et émergents, cela passerait par des transferts de technologie. Pour les partenaires plus développés, l'évolution rapide d'un marché international du carbone couvrant dans un premier temps les secteurs à plus forte intensité énergétique dans le monde rendrait inutile l'adoption de mesures spéciales.

5. CONCLUSION

Depuis que l'UE a adopté des décisions historiques en matière de lutte contre le changement climatique en 2008, la crise économique a entraîné des changements fondamentaux dans le paysage politique et économique de l'UE dans lequel s'inscrit la politique de l'UE dans le domaine. La pression sur l'économie de l'Union est intense. Quoi qu'il en soit, l'Union a raison de maintenir un engagement solide en faveur d'une action pour lutter contre le changement climatique. Contenir l'élévation de la température mondiale reste l'un des plus grands défis auxquels doit faire face la génération actuelle. L'UE a été la première à montrer que des mesures concrètes et efficaces pouvaient être prises pour renverser la tendance des émissions de gaz à effet de serre à augmenter sans pour autant freiner la croissance économique. Elle restera à l'avant-garde des efforts internationaux en mettant en œuvre le paquet «Climat et énergie».

La mise en œuvre de mesure de réduction des émissions de gaz à effet de serre joue un rôle moteur dans la modernisation de l'économie européenne, en canalisant les investissements et l'innovation vers des secteurs à fort potentiel de croissance et d'emploi dans le futur. Comme il est inscrit dans la stratégie «Europe 2020», assurer une prospérité durable pour l'avenir est un point essentiel de toute stratégie crédible.

La présente communication a montré comment l'évolution de la situation mondiale a modifié les objectifs fixés en 2008. 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. La décision politique de changer ainsi d'objectif ne peut être prise sans tenir compte du contexte international. À l'heure actuelle, les conditions nécessaires à ce changement d'objectif ne sont pas réunies, mais il faut également prendre pleinement conscience des conséquences économiques qu'une telle décision entraînerait dans l'Union. Tant le contexte international que l'analyse économique donnent à penser que le passage à l'objectif de 30 % devrait rester une option viable pour l'UE: nous devrions être prêts à agir dès que les conditions permettront de prendre cette décision.

Entretemps, nous devons redoubler nos efforts pour collaborer avec nos partenaires internationaux et les encourager afin que nous puissions atteindre le niveau d'ambition nécessaire pour que les efforts mondiaux garantissent la limite au changement climatique envers laquelle nous sommes tous engagés à agir.

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, la Commission 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.

ANNEXE 2 : note du MDDI concernant le Conseil **« Environnement » du 11 juin 2010**

Les ministres de l'environnement ont pris acte de l'état des travaux sur quatre propositions législatives, à savoir

- déchets électriques et électroniques
- restriction de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques
- mise sur le marché et utilisation des produits biocides
- normes de performance en matière d'émissions pour les nouveaux véhicules commerciaux légers dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO2 des véhicules utilitaires légers.

Déchets électriques et électroniques / Restriction de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques

En date du 3 décembre 2008, la Commission européenne a adopté une proposition de directive sur les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) et une proposition de directive sur la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques. Les directives proposées visent à faire face au flux en augmentation rapide des déchets d'équipements électriques et électroniques; elles complètent les mesures communautaires concernant la mise en décharge et l'incinération des déchets. Grâce à l'augmentation du recyclage des équipements électriques et électroniques prévue par la proposition de directive sur les DEEE, on limitera la quantité totale de déchets devant faire l'objet d'une élimination finale. Il incombera aux producteurs de reprendre et de recycler les équipements électriques et électroniques. Cela les incitera à concevoir les équipements électriques et électroniques de façon à les rendre moins polluants, compte tenu dûment des aspects relatifs à la gestion des déchets. Les consommateurs pourront se défaire gratuitement de leurs vieux équipements. Pour empêcher la production de déchets dangereux, la proposition de directive sur la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques prévoit le remplacement de différents métaux lourds et de retardateurs de flammes bromés dans les nouveaux équipements électriques et électroniques à partir du 1er janvier 2008.

La directive sur les DEEE, qui repose sur l'article 175 du traité, couvrira tous les équipements électriques et électroniques utilisés par les consommateurs et qui ne sont actuellement pas traités avant d'être brûlés dans des incinérateurs ou mis en décharge²⁴. Elle couvre également une large gamme d'équipements électriques et électroniques utilisés à des fins professionnelles, tels que le matériel des technologies de l'information (TI) et des télécommunications, qui n'est pas suffisamment recyclé à l'heure actuelle.

La directive sur les déchets électroniques complète le droit communautaire sur l'élimination des déchets, notamment les directives sur la mise en décharge et l'incinération des déchets, et suit l'exemple d'autres directives particulières sur d'autres flux de déchets, telles que la directive sur les véhicules en fin de vie, qui vient d'être adoptée. Étant donné qu'à l'heure actuelle plus de

²⁴

Tels que les gros appareils électroménagers (frigos, machines à laver, etc.), les petits équipements électroménagers (grille-pain, sèche-cheveux, etc.), les jouets, les postes de télévision, les magnétoscopes....

90 % des déchets électroniques sont éliminés ou broyés sans le moindre traitement préalable, la dépollution et un recyclage adéquat de ces déchets sont les principaux objectifs de la proposition. Un traitement préalable et un recyclage adéquats ne sont toutefois possibles que s'il existe un ramassage sélectif des déchets électroniques. En conséquence, les États membres devront organiser ce ramassage auprès des ménages. Les producteurs devront alors emporter les déchets à partir d'installations de ramassage désignées. De là, les déchets devront être envoyés dans des installations de traitement agréées, où le traitement des déchets pourra continuer conformément aux normes fixées par la directive. Les normes de traitement prévoient des pourcentages minimaux de valorisation de ces déchets. Ces pourcentages seront appliqués avant 2006 au plus tard. Le taux de valorisation devra se situer entre 70 et 90 % selon les catégories de produits.

Conformément au principe du pollueur-payeur, les producteurs doivent organiser et financer le traitement, la valorisation et l'élimination des déchets. L'entrée en vigueur de l'obligation de financer sera repoussée de cinq ans de façon à réduire l'impact pour les producteurs de l'exigence de financement concernant les déchets provenant de produits mis sur le marché avant l'entrée en vigueur de la législation ("déchets historiques").

La directive proposée sur la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques, qui repose sur l'article 95 du traité, introduit une exigence de substitution pour les substances contenues dans les équipements électroniques qui posent les plus graves problèmes environnementaux au cours de l'élimination et du recyclage de ces déchets. Cette exigence soutiendra les efforts déployés actuellement en vue de remplacer ces substances par d'autres moins dangereuses. Conformément à la directive sur les véhicules en fin de vie, les substances visées sont les métaux lourds, le plomb, le mercure, le cadmium et le chrome hexavalent.

En outre, deux types de retardateurs de flammes bromés, le PBB et le PBDE, doivent être remplacés avant le 1er janvier 2008. Le remplacement du PBB et du PBDE ne doit pas conduire à un affaiblissement des normes anti-incendie. En conséquence, la directive prévoit des exemptions à l'exigence de substitution dans les cas où une telle substitution est impossible.

Pour ce qui est de la directive DEEE, les principaux points en discussion concernent le champ d'application, le taux de collecte séparée ainsi que la définition et le rôle du producteur.

La présidence ES ayant réussi à consolider la notion de producteur – ceci à l'opposé de ce que la Commission avait préconisé dans sa proposition – les deux problèmes majeurs auxquels aura à faire face la présidence BE sont le champ d'application, y compris les exclusions, et le taux de collecte séparée.

Pour ce qui est de la directive ROH's, les principaux points en discussion concernent le champ d'application, la liste de substances interdites et les exemptions à l'interdiction. Les deux problèmes majeurs auxquels aura faire face la présidence BE sont les exclusions ainsi que la liste des substances interdites, y compris les critères de révision.

Mise sur le marché et utilisation des produits biocides

En juin 2009, la Commission a présenté une proposition de règlement qui vise à renforcer la protection contre les biocides.

La proposition de règlement prévoit, tout d'abord, une élimination progressive des substances les plus dangereuses (comme celles pouvant causer des cancers ou des problèmes de fertilité)

en privilégiant, si possible, l'utilisation de substances alternatives. Ce texte prévoit également d'intégrer de nouvelles règles pour certains objets (meubles, vêtements, etc.) qui sont traités avec des biocides et qui ne sont, à ce jour, pas couverts par la législation existante. Sur ce dernier point, ces produits ne pourront être traités qu'avec des biocides autorisés et seront étiquetés de manière à ce que les consommateurs puissent effectuer leur choix en toute connaissance de cause.

La proposition de règlement prévoit, ensuite, une simplification des procédures existantes afin d'inciter les entreprises à développer des produits plus sûrs contre les parasites nuisibles et les microbes.

Enfin, la proposition de règlement prévoit de mettre en place une autorisation centralisée des biocides afin de promouvoir l'utilisation de ceux qui présentent un risque faible au sein de l'Union européenne

Débat d'orientation Conseil environnement du 22 décembre 2009

Le débat s'est concentré sur les principales modifications apportées par la refonte législative exposées ci-après.

– Procédure d'autorisation centralisée

Un soutien large, presque unanime, s'est manifesté en faveur du principe de l'autorisation centralisée des produits, option venant s'ajouter au système en vigueur d'autorisations nationales assorties d'une reconnaissance mutuelle. Certains ont toutefois fait valoir qu'il faut maintenir les procédures nationales afin de prendre en compte les conditions particulières d'utilisation dans les différents Etats membres.

En ce qui concerne le champ d'application de la procédure d'autorisation centralisée, les vues étaient assez variées. Certains Etats membres proposaient que les produits associant faible risque et faible exposition, ainsi que d'autres produits caractérisés par une faible exposition y soient inclus, tandis que d'autres soutenaient la proposition de la Commission de commencer avec les nouvelles substances actives et les produits à faible risque et que d'autres suggéraient encore d'autres solutions.

Il a également été souligné qu'une procédure d'autorisation centralisée ne doit pas causer une charge excessive pour les PME, notamment sous la forme de redevances.

– Critères d'exclusion

Un grand nombre de délégations se sont félicitées de la proposition de la Commission de fixer des critères permettant de recenser les substances actives dont l'utilisation dans les produits biocides serait interdite en raison de leurs propriétés intrinsèques de danger. Les délégations et la Commission ont décidé que les risques environnementaux devraient être ajoutés à la liste des critères d'exclusion. En outre, un large accord s'est dégagé pour que des substances actives satisfaisant aux critères d'exclusion puissent être autorisées lorsque certains critères sévères de risque ou de nature socio-économique sont remplis.

- Articles et matériaux traités

Les délégations ont marqué leur accord sur l'inclusion dans le champ d'application du règlement de tous les articles et matériaux traités avec des produits biocides ou qui en comprennent, tels que les meubles, les textiles et les matières entrant en contact avec les denrées alimentaires. Un large accord s'est également dégagé pour exiger que les articles dont la fonction primaire est d'être biocides soient autorisés en tant que produits biocides. Toutefois, certaines délégations ont souligné la nécessité d'adopter une approche pratique et proportionnée, notamment en ce qui concerne l'étiquetage.

A part les thèmes ayant fait l'objet du débat d'orientation, les principaux points en discussion concernent les conditions et modalités de l'autorisation communautaire et le rôle de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA).

Normes de performance en matière d'émissions pour les nouveaux véhicules commerciaux légers dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules utilitaires légers

La Commission européenne a présenté le 28 octobre 2009 une proposition visant à réduire à 175 grammes par kilomètre les émissions moyennes de CO₂ des véhicules utilitaires légers (camionnettes). La proposition sera mise en œuvre progressivement entre 2014 et 2016 et comporte un objectif plus lointain de réduction des émissions à 135 g/km d'ici à 2020. La forme de la proposition est semblable à celle des propositions relatives aux voitures particulières adoptées à la fin de 2008. Il s'agit de l'un des derniers éléments manquants de la stratégie européenne visant à optimiser la consommation de carburant des véhicules utilitaires légers, qui sont responsables d'environ 15 % des émissions totales de carbone de l'UE. La proposition insiste sur la détermination de l'UE à mettre en place des mesures concrètes pour respecter ses engagements en matière d'émissions de gaz à effet de serre dans la perspective de la conférence de Copenhague sur le climat.

Comment fonctionnera ce texte législatif?

La législation en projet s'inspire largement du règlement relatif aux émissions de CO₂ des voitures particulières. Elle prévoit une réduction progressive à 175 g/km, de 2014 à 2016, des émissions moyennes de CO₂ des camionnettes neuves. À long terme, elle vise une réduction des émissions moyennes à 135 g/km d'ici à 2020. Les limites d'émission sont fixées en fonction du poids du véhicule, selon une courbe de valeurs limites. La courbe est définie sur la base d'une moyenne de 175 g de CO₂ par kilomètre pour l'ensemble du parc automobile. Les constructeurs devront garantir que les véhicules mis en circulation dans l'UE à partir de 2014 – à raison de 75 % du total des véhicules – présenteront des émissions moyennes qui se trouveront sous la courbe des valeurs limites. En 2015, ce pourcentage passera à 80 % et, dès 2016, 100 % du parc automobile devra respecter la moyenne. Seule la moyenne du parc automobile est réglementée. Les constructeurs conserveront donc la possibilité de fabriquer des véhicules dont les émissions sont supérieures à la courbe des valeurs limites si celles-ci sont compensées par celles d'autres véhicules qui se trouvent sous la courbe.

Quels sont les véhicules concernés?

La proposition concerne les camionnettes, qui représentent environ 12 % du marché des véhicules utilitaires légers, c'est-à-dire les véhicules destinés au transport de marchandises dont le poids ne dépasse pas 3,5 t (essentiellement les camionnettes et les camionnettes apparentées aux voitures, ou catégorie N1), et qui pèsent moins de 2 610 kg à vide. Les États membres contrôleront chaque année les progrès réalisés par les constructeurs sur la base des données d'immatriculation des nouveaux véhicules.

Y aura-t-il des sanctions pour les constructeurs?

La proposition incite les constructeurs à réduire les émissions de CO₂ en instaurant le paiement d'une prime sur les émissions excédentaires si les valeurs d'émission moyennes dépassent la courbe des valeurs limites. Cette prime sera calculée, pour les véhicules mis en circulation par le constructeur, en fonction du nombre excédentaire moyen de grammes par kilomètre (g/km) par rapport à la courbe, multiplié par le nombre de véhicules. Au cours d'une période initiale allant jusqu'en 2018, le montant de la prime s'élèvera à 5 EUR pour le premier g/km au-dessus de la

courbe, 15 EUR pour le deuxième g/km, 25 EUR pour le troisième et 120 EUR pour chaque g/km supplémentaire au-dessus de la courbe des valeurs limites. À partir de 2019, le premier g/km coûtera 120 EUR par véhicule. Ce montant est plus élevé que celui appliqué aux voitures (95 EUR) en raison des différences de coût de mise en conformité. Les constructeurs devraient respecter l'objectif fixé dans la proposition. Ils éviteront ainsi de lourdes sanctions.

La compétitivité grâce à la flexibilité

Cette proposition vise à préserver la compétitivité de l'Europe en encourageant le développement de technologies automobiles de pointe. Afin de favoriser toutes les innovations, il est prévu un mécanisme d'octroi de crédits aux véhicules équipés d'innovations qui réduisent les émissions mais ne sont pas couvertes par la procédure normale d'essai d'émissions de CO₂. Par ailleurs, les véhicules présentant des taux d'émissions extrêmement faibles (inférieurs à 50 g/km) bénéficieront d'incitations supplémentaires jusqu'en 2008.

La proposition contient un certain degré de flexibilité. Les constructeurs peuvent se rassembler en groupements et agir conjointement pour atteindre les objectifs spécifiques d'émissions. Les constructeurs indépendants qui vendent moins de 22 000 véhicules par an peuvent également demander à la Commission de leur fixer un objectif individuel.

Conseil environnement 15 mars 2010 : débat d'orientation

Les ministres ont été invités à se prononcer sur les questions suivantes:

– *Acceptez-vous l'objectif à long terme de 135 g de CO₂/km en 2020, pour autant que sa viabilité soit confirmée par une réévaluation de la situation?*

Un large accord s'est dégagé en faveur d'un objectif à long terme, pour autant que sa viabilité soit confirmée par une analyse d'impact, étant donné qu'il conférerait une sécurité en matière de programmation et offrirait des avantages concurrentiels au secteur automobile, tout en garantissant une baisse des émissions. Un groupe de délégations a également souligné l'importance d'un tel objectif dans le cadre de la réduction des émissions de CO₂ dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'UE et a mis l'accent sur le caractère ambitieux du projet de règlement. Certaines délégations ont demandé que son champ d'application soit étendu aux minibus et aux véhicules utilitaires plus lourds. D'autres délégations ont fait valoir qu'il était difficile d'atteindre l'objectif de 135 g CO₂/km d'ici 2020 et ont demandé un délai supplémentaire, compte tenu de la durée des cycles d'investissement dans le secteur automobile.

– *Considérez-vous que les mécanismes de flexibilité prévus par la proposition sont de nature à assurer l'équilibre nécessaire entre la nécessité de réduire les émissions de CO₂ et la faisabilité des objectifs du texte?*

Plusieurs ministres ont demandé la suppression de la réalisation progressive de l'objectif entre 2014 et 2016 afin de réduire plus rapidement les émissions. D'autres ont demandé que la phase de réalisation progressive soit prolongée jusqu'en 2017 afin de tenir compte des cycles de développement des produits dans le secteur. Les ministres ont soutenu le principe d'une dérogation applicable aux petits constructeurs.

Les ministres de l'environnement ont adopté une série de conclusions ayant trait

- aux forêts : « préparer les forêts au changement climatique. Protection des forêts et information sur les forêts dans l'UE »

- à la conférence des Nations –unies sur le développement durable (2012)
- à la COP 5 servant de réunion des parties (COP/MOP 5) au Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques
- à la pénurie d'eau, la sécheresse et l'adaptation au changement climatique.

Ad forêts : Les conclusions reposent essentiellement sur le *Livre vert* présentant différentes approches possibles pour l'UE en ce qui concerne la protection des forêts et l'information relative aux ressources forestières et à l'état de ces ressources. La Commission se fondera sur les réponses reçues du public, des États membres, des institutions de l'UE et des autres parties intéressées à la consultation sur le Livre vert pour décider si des mesures supplémentaires s'imposent au niveau européen.

Le Livre vert expose les principaux problèmes qui touchent les forêts européennes. Il présente les systèmes d'information existants sur les forêts et les instruments disponibles pour assurer la protection des forêts, et soulève une série de questions à examiner dans le cadre de l'élaboration de solutions stratégiques futures. Ce document s'inscrit dans la continuité du Livre blanc sur l'adaptation au changement climatique, adopté par la Commission en avril 2009. La politique forestière relevant principalement de la compétence des États membres, il convient d'axer le débat sur la manière dont le changement climatique modifie la donne en matière de gestion et de protection des forêts en Europe et sur l'orientation à imprimer à la politique de l'UE pour accroître sa contribution aux initiatives mises en oeuvre par les États membres.

Les conclusions visent principalement l'amélioration des systèmes d'information sur les forêts : la nécessité d'une information comparable au niveau européen ; la collecte au niveau européen d'informations rassemblées par les EM, ceci à travers des systèmes existants tel le « European Forest Data Centre » ; la nécessité du développement de la surveillance et de l'information dans l'UE, en se basant sur les structures et processus existants.

Ad DD : Les conclusions font suite à la PrepCom 1 (1^{er} comité préparatoire), qui s'est déroulée à New York en date du 17-19 mai 2010.

L'objectif des conclusions de procédure est d'envoyer un message politique, qui réaffirme l'engagement au processus de l'UE et de ses EM.

La Commission entend présenter une communication afférente pour la fin de l'année 2010.

Les deux thèmes à l'ordre du jour de la Conférence en 2012 sont « green economy in the context of sustainable development and poverty eradication » et « institutional framework for sustainable development ».

Les ministres de l'environnement sont globalement d'accord pour un renforcement de la gouvernance internationale, tout particulièrement à travers une organisation renforcée en matière environnementale : la structure actuelle c'est-à-dire le Programme des Nations –Unies pour l'environnement (PNUE) est jugée insuffisante.

Ad Protocole de Carthagène : Les conclusions ont trait aux priorités de l'UE pour la COP/MOP 5 qui se déroulera à Nagoya, Japon, 11-15 octobre 2010) ; la COP 5 à la Convention sur la diversité biologique servira de 5^{ème} réunion des parties au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques.

A part les négociations en cours en vue d'un régime international contraignant en matière de responsabilité et de réparation des dommages résultant des mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés (OVM), il y a lieu notamment d'adopter un plan stratégique, qui soit cohérent avec le plan stratégique de la Convention sur la diversité biologique de promouvoir l'évaluation et la gestion des risques, en prenant en compte les spécificités des écosystèmes d'encourager un recours accru au Biosafety Clearing House (BCH), en vue d'améliorer l'échange d'expérience sur la mise en œuvre du Protocole.

Ad pénurie d'eau et sécheresse : Les conclusions reposent essentiellement sur une série de réunions organisées dans le passé, tout particulièrement une conférence qui s'est tenue en la matière en Espagne, en février 2010.

Sans préjudice des rapports et stratégies escomptés en 2012 et ayant trait respectivement à la mise en œuvre de la directive cadre « eau » et à l'adaptation au changement climatique, les conclusions en question rappellent les conclusions d'octobre 2007 qui ont invité la Commission à réviser et à développer davantage à l'horizon 2012 la stratégie UE de 2007 sur la pénurie d'eau et la sécheresse.

Les conclusions relèvent l'opportunité d'une stratégie UE « eau », à présenter par la Commission pour 2012 : « Blue –print for Europe's Water ». En outre, elles appuient le développement de l'observatoire UE « sécheresse » en liaison étroite avec les structures et activités existantes.

Les ministres ont mené un échange de vues sur la communication de la Commission « 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 communication de la Commission fait suite aux conclusions du Conseil du 15 mars, qui demandaient la réalisation d'une étude sur les coûts et les avantages de l'offre conditionnelle de l'UE de s'engager à réduire ses émissions de 30 % ainsi que d'une analyse de la comparabilité des réductions proposées par les autres parties dans les négociations internationales. Le débat du Conseil devrait orienter la prochaine étude de la Commission sur les options stratégiques et sur leurs coûts et avantages.

Par ailleurs, comme le prévoit la directive sur le système d'échange de quotas d'émission, le document de la Commission évalue également la situation des secteurs grands consommateurs d'énergie après la conférence de l'ONU sur le climat qui s'est tenue en décembre dernier. Dans ce contexte, les ministres débattront également des moyens de réduire le risque de fuite de carbone, soit la possibilité que des entreprises européennes déménagent vers des pays imposant des normes environnementales et de réduction des émissions moins strictes, nuisant de ce fait tant à l'environnement qu'à la compétitivité de l'UE.

Dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission, les secteurs exposés à un risque important de fuite de carbone ont droit à une allocation de quotas d'émission à titre gratuit. Le

volume total des quotas alloués à titre gratuit ne peut toutefois pas dépasser un niveau de référence ambitieux calculé à partir de la performance moyenne des 10% d'installations les plus efficaces dans l'UE pour les années 2007-2008. Si les émissions d'une installation dépassent ce niveau, celle-ci devra acquérir des quotas d'un niveau correspondant à ses émissions effectives. Les secteurs qui relèvent de ces dispositions ont été énumérés dans une décision de la Commission (JO L 1 du 5.1.2010). La directive sur le système d'échange de quotas d'émission exige la présentation d'un rapport sur ces dispositions pour le 30 juin 2010 afin de vérifier si elles sont toujours adéquates compte tenu des résultats des discussions de Copenhague.

Dans une lettre datée du 28 janvier 2010, l'UE et ses États membres se sont associés à l'accord de Copenhague négocié en décembre et ont présenté leurs objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020: l'UE dispose déjà d'une législation qui garantit d'ici 2020 une réduction de 20% par rapport aux niveaux de 1990. Elle maintient son offre conditionnelle d'une réduction de 30%, pour autant que d'autres pays développés prennent l'engagement de parvenir à des réductions comparables de leurs émissions et que les pays en développement contribuent à l'effort de manière appropriée.

Des conclusions afférentes – adoptées à l'unanimité - demandent à la Commission de procéder à une analyse approfondie des implications d'un objectif de réduction porté à 30% à l'horizon 2020.

Le ministre Claude WISELER a salué la communication comme un excellent point de départ devant mener, le moment venu, à une décision de porter l'objectif communautaire de 20% à 30%. Il s'agit maintenant d'approfondir les analyses politiques concernant les objectifs de réduction des pays industrialisés et l'analyse de l'impact d'une augmentation de l'objectif au niveau de chaque Etat membre et des différents secteurs économiques. Il a souligné l'importance d'efforts comparables par les autres pays, notamment les Etats Unis et les pays émergents.

IV. La Commission a présenté sous point divers sa communication en matière de gestion des biodéchets (cf note pour la Commission du DD du 9 juin 2010).

V. Sous point divers, la délégation FR a interrogé la Commission sur la politique qu'elle entend mener en matière d'OGM. (cf point I)