

Bruxelles, le 17.9.2020
COM(2020) 562 final

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

Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030

Investir dans un avenir climatiquement

{SEC(2020) 301 final} - {SWD(2020) 176 final} - {SWD(2020) 177 final} -
{SWD(2020) 178 final}

Le plan cible en matière de climat à l'horizon 2030

1. FAIRE FACE A LA CRISE CLIMATIQUE AVEC PLUS DE DETERMINATION

La crise climatique reste le défi majeur de notre époque. Les cinq dernières années ont été les plus chaudes jamais enregistrées. Jusqu'en 2019, la température moyenne de la planète a augmenté de 1,1° C par rapport aux niveaux préindustriels. Les effets du réchauffement climatique sont bien réels. En atteste la multiplication des épisodes de sécheresse, des tempêtes et autres phénomènes météorologiques extrêmes. Nous devons prendre des mesures urgentes et durables pour préserver la santé, la prospérité et le bien-être des populations en Europe et dans le monde entier. Les récents rapports du GIEC sur le changement climatique et le réchauffement planétaire de 1,5° C, les terres, les océans et la cryosphère ont souligné que les conséquences seraient désastreuses si le changement climatique n'était pas enrayé. Les citoyens de l'UE sont de plus en plus inquiets et à juste titre. Pour neuf sur dix d'entre eux, le changement climatique est une grave préoccupation. L'Union européenne joue un rôle de premier plan dans la lutte mondiale contre le changement climatique et la Commission est résolue à ce que l'UE prenne des mesures supplémentaires dès à présent.

La présidente de la Commission a fait du pacte vert pour l'Europe¹ la priorité politique absolue, dans le but de transformer l'UE en une société juste et prospère, dotée d'une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive. Nous devons protéger, préserver et consolider le patrimoine naturel de l'Union, ainsi que protéger la santé et le bien-être des citoyens des risques et incidences liés à l'environnement et au climat et garantir une transformation inclusive fondée sur une transition juste, afin de ne laisser personne sur le bord du chemin. Aujourd'hui, la Commission engage notre continent sur une voie durable pour concrétiser cette ambition et parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050.

Le monde connaît actuellement une crise sanitaire avec des incidences socio-économiques sans précédent. Cette situation exige une attention urgente, mais les efforts que nous déployons pour faire face à une crise ne doivent pas en activer ou en aggraver une autre. Remettre à plus tard l'action pour le climat ou repousser l'adoption de mesures n'est pas une option envisageable pour l'Union européenne. Si rien n'est fait pour y remédier, la crise climatique actuelle aura des conséquences existentielles sur notre environnement naturel, notre santé et nos moyens de subsistance, bien plus importantes que celles de la crise sanitaire qui sévit actuellement. Les perturbations économiques et les retombées sociales négatives à long terme imputables à l'inaction dépasseraient de loin le coût des investissements effectués aujourd'hui dans une action ambitieuse en faveur du climat.

La réponse économique sans précédent apportée par l'Europe à la pandémie de COVID-19 offre une occasion unique d'accélérer la transition vers une économie neutre sur le plan climatique en investissant dans la transformation nécessaire et de garantir qu'elle se produise de manière juste et socialement équitable. Next Generation EU et le cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, représentant au total plus de 1 800 milliards d'euros, fournissent une force de frappe importante pour contribuer à la réalisation de la double transition écologique et numérique à laquelle l'Europe aspire. Pour remédier efficacement à la crise économique tout en tirant les bénéfices de l'accélération de la

¹ COM(2019) 640 final.

transition vers une économie propre et durable, il faut que ces ambitions soient aussi pleinement transcrites dans les plans des États membres pour la reprise et la résilience.

Au cours des dix prochaines années, l'UE continuera de s'appuyer sur un solide bilan d'action pour le climat et de croissance économique parallèle. Selon les estimations, en 2019, les émissions de l'UE, y compris les absorptions, ont diminué de 25 % par rapport à 1990, alors qu'au cours de la même période, l'économie a progressé de 62 %, ce qui prouve que nous pouvons lutter contre le changement climatique tout en garantissant une croissance économique soutenue et une création durable d'emplois. L'analyse d'impact qui accompagne la présente communication démontre qu'une réduction des émissions de 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 est à la fois économiquement faisable et bénéfique pour l'Europe, avec la mise en place de politiques appropriées.

Le cadre politique actuel de l'UE ne nous permettrait pas, à lui seul, d'atteindre nos objectifs de 2050 et de respecter nos engagements pris au titre de l'accord de Paris. Les projections montrent que le simple fait de poursuivre la mise en œuvre de la législation actuellement en vigueur permettrait à l'UE d'atteindre une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 60 % d'ici à 2050. L'Union européenne doit dès maintenant revoir à la hausse ses ambitions pour la décennie à venir et éviter de laisser un fardeau plus lourd aux générations futures. Moins l'UE prendra de mesures au cours des dix prochaines années, plus la trajectoire de réduction après 2030 sera raide et difficile.

La Commission propose donc de modifier la trajectoire actuelle de réduction des émissions afin d'atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050 et de refléter ce changement dans la proposition de loi européenne sur le climat.

Dans le cadre de l'analyse d'impact et d'un vaste processus de consultation mené l'an dernier, la Commission a examiné de manière approfondie les effets sur notre économie, notre société et notre environnement d'une réduction des émissions de 50 % à 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. L'analyse d'impact a étudié attentivement la combinaison d'instruments stratégiques disponibles et la manière dont chaque secteur de l'économie peut contribuer à la réalisation de ces objectifs. Une trajectoire équilibrée, réaliste et prudente en vue d'atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050 nécessite un objectif de réduction des émissions de 55 % d'ici à 2030.

Par conséquent, la présente communication:

1. présente, pour l'ensemble de l'économie et à l'échelle de l'UE, un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2030, portant sur les émissions et les absorptions;
2. envisage une série d'actions nécessaires dans tous les secteurs de l'économie et le lancement de révisions des principaux instruments législatifs pour concrétiser cette ambition accrue;
3. prépare le terrain en vue d'un débat public à l'automne 2020 afin d'accroître la contribution de l'UE à l'accord de Paris avant la fin de l'année et pose les jalons pour la présentation par la Commission de propositions législatives détaillées d'ici juin 2021.

L'UE peut et doit se fixer un objectif de 55 % sur la base des trois considérations clés suivantes.

Premièrement, la fermeture des centrales au charbon et la dépollution de l'industrie à forte intensité énergétique ont permis d'importantes réductions des émissions, alors qu'il s'est avéré plus difficile de réduire les émissions provenant des transports et de l'agriculture, ainsi que des bâtiments, où il existe des difficultés particulières. Toutefois, pour parvenir à la neutralité climatique, il faut intensifier considérablement l'action de l'UE dans tous les secteurs. Compte tenu des longs délais de mise en œuvre dans des secteurs fondamentaux tels que l'utilisation des terres et les transports, il faudra déjà intensifier l'action au cours de la prochaine décennie, faute de quoi les changements nécessaires après 2030 devraient intervenir de manière trop rapide et peu réaliste.

Deuxièmement, les risques d'asservissement au carbone au cours de la prochaine décennie sont trop élevés. Cela est dû au cadre législatif actuel ainsi qu'à un certain court-termisme naturel des décisions économiques prises dans le contexte de la crise de la COVID-19. Des signaux d'investissement plus clairs et plus forts sont nécessaires de toute urgence pour que la planification et les décisions d'aujourd'hui en matière d'investissements soient en adéquation avec la transition vers la neutralité climatique.

Enfin, les données scientifiques montrent que les risques climatiques sont clairement en train de s'aggraver. Dans ses récents rapports spéciaux, le GIEC met en évidence des risques plus élevés à des températures des points de bascule du système terrestre plus basses que celles indiquées dans son 5^e rapport d'évaluation, à savoir par exemple un ralentissement du Gulf Stream ou une instabilité des calottes glaciaires du Groenland et de l'Antarctique occidental. La crise climatique est également intrinsèquement liée à la perte de la biodiversité à l'échelle mondiale et les solutions doivent relever les deux défis de manière cohérente. La seule manière responsable de gérer la situation est donc d'agir maintenant, tant que nous avons encore la liberté de choisir comment, plutôt que d'avancer à tout petits pas jusqu'à ce qu'il soit trop tard.

Nous avons la responsabilité d'agir avec détermination dans l'intérêt des générations futures. Si l'UE montre que cela est possible, de nombreux gouvernements et citoyens du monde entier verront qu'une prospérité croissante peut aller de pair avec une trajectoire qui limite le réchauffement climatique bien en deçà de 2° C et s'efforce de le limiter à 1,5° C, en préservant l'avenir de notre planète. Toutefois, même avec les mesures prises au niveau mondial, certains des effets néfastes du changement climatique continueront de se faire sentir. C'est la raison pour laquelle l'UE continue aussi de déployer des efforts en matière d'adaptation au changement climatique, tant en Europe que dans le monde. Enfin, pour parvenir à la neutralité climatique en Europe, il faut investir dans les technologies, les modèles commerciaux, les compétences, les infrastructures et les changements de comportement. La transition verte modernisera notre économie, la rendra plus innovante, circulaire et résiliente et maintiendra sa compétitivité mondiale et sa prospérité dans les années à venir.

2. LES AVANTAGES ECONOMIQUES ET SOCIAUX DE L'AMBITION CLIMATIQUE REVUE A LA HAUSSE

Sur la base de l'analyse effectuée dans le cadre de son analyse d'impact, la Commission conclut qu'atteindre l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030 non seulement mettrait résolument l'UE sur la bonne voie pour atteindre la neutralité climatique, mais ferait aussi des entreprises et des industries de l'UE des pionnières mondiales. L'analyse confirme aussi qu'il est possible de revoir à la hausse l'objectif de réductions des émissions de gaz à effet de serre de manière responsable et socialement équitable. Cette hausse peut stimuler une croissance économique durable et accélérer la transition vers une énergie propre, et il faut parallèlement remédier aux retombées sociales négatives et mettre en œuvre des politiques adéquates tant au niveau

de l'Union qu'au niveau des États membres. Atteindre des réductions des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030 améliorerait également le bien-être des citoyens de l'UE en engendrant d'importants bénéfices connexes en termes de santé, d'amélioration de la qualité de l'air et de réduction de la dégradation de l'environnement, et soutiendrait fortement la relance post-COVID-19 et la compétitivité et la résilience de l'économie européenne à plus long terme.

Atteindre un objectif de réduction des émissions de 55 % constituera un défi majeur en matière d'investissement pour l'industrie de l'Union et les secteurs européens des services, des transports et de l'énergie. Toutefois, si l'on parvient à relever ce défi, le retour sur investissement n'est rien de moins que la capacité pour les entreprises de l'UE à faire face à la concurrence et la possibilité pour nos citoyens de connaître la prospérité. La crise de la COVID-19 a durement frappé l'économie de l'UE. Elle n'a pas modifié de manière significative les investissements nécessaires pour atteindre un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 revu à la hausse, mais a probablement détérioré les conditions dans lesquelles de tels investissements sont réalisés, ce qui doit être contrebalancé par des initiatives stratégiques fortes au niveau de l'UE et au niveau national. Le plan de relance pour l'Europe, avec sa facilité pour la reprise et la résilience, revêt une importance capitale pour ces investissements soutenant la réalisation de la transition écologique. Même si l'on estime que les émissions nettes de gaz à effet de serre en 2020 devraient diminuer de 30 à 35 % par rapport aux niveaux de 1990, on estime aussi que le rebond économique consécutif à la crise de la COVID-19 devrait ramener les émissions à leurs niveaux antérieurs, à moins que des mesures supplémentaires ne soient prises. Cette crise n'a pas changé la donne pour le réchauffement climatique. Pour parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050, nous devons encore, au cours des dix prochaines années, construire de nouvelles éoliennes, dépolluer nos industries et rénover les bâtiments afin de les rendre économes en énergie et en ressources. À cette fin, nous devons permettre aux entreprises de l'UE de prendre la position de tête en développant, en déployant et en commercialisant des solutions à faible intensité de carbone. Il faudra encore rendre la mobilité nettement plus propre, grâce aux véhicules à émissions nulles en bonne voie pour remplacer les véhicules conventionnels, au développement important des transports publics et au recours accru aux moyens de transport durables et aux solutions multimodales par le biais d'un éventail large et bien intégré de solutions de mobilité propre. Les technologies numériques seront essentielles pour faire en sorte que l'UE atteigne la neutralité climatique et renforce sa compétitivité à l'échelle mondiale. Il faudra que les transitions écologique et numérique se renforcent mutuellement.

Le budget pluriannuel de l'UE, conjointement avec Next Generation EU, consacrera au moins 30 % de sa capacité financière aux dépenses liées au climat, et toutes les dépenses seront conformes à l'accord de Paris et respecteront le principe consistant à «ne pas nuire». Les plans nationaux pour la reprise et la résilience et les dépenses y afférentes devront contribuer efficacement aux transitions écologique et numérique ou à la résolution des difficultés qui en découlent. Une utilisation ciblée de ces fonds peut susciter d'importants investissements du secteur privé. Nous devons associer les dépenses consacrées à la relance et l'action ambitieuse en faveur du climat afin d'éviter l'argent gaspillé et les actifs délaissés, entraînant ultérieurement des besoins en ressources supplémentaires. En résumé, à une époque où les liquidités se font de plus en plus rares, nous ne devrions pas investir par réflexe dans l'ancienne économie reposant sur le carbone, mais encourager les investissements dans les technologies innovantes et à faible intensité de carbone, faisant de l'Europe une économie moderne et verte. Ce n'est pas seulement pour des mois ou des années mais pour des décennies que nous devons sauver des emplois et des revenus et en créer de nouveaux.

La relance et l'écologisation de notre économie peuvent également bénéficier des politiques structurelles et des réformes des politiques qui encouragent la concurrence sur les marchés des produits, traitent de l'adéquation des compétences et prévoient l'éducation et la formation nécessaires.

Une caractéristique essentielle de la transition verte est de moderniser le stock de capital de l'UE, ce qui nécessite des investissements initiaux plus élevés, avec les économies de carburant en découlant qui, au fil du temps, rembourseront les investissements initiaux. Les investissements liés à l'énergie doivent augmenter. Chaque année, au cours de la période 2021-2030, l'UE devra investir 350 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la période 2011-2020, soit une augmentation d'environ 90 milliards d'euros par an par rapport aux investissements nécessaires pour atteindre les objectifs actuels en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030. Outre le soutien public, l'initiative en faveur d'une finance durable orientera les investissements privés vers une relance verte. La taxinomie de l'UE, la norme de l'UE en matière d'obligations vertes et les indices de référence en matière climatique seront des instruments essentiels pour rapprocher le monde de la finance des besoins de l'économie réelle.

Compte tenu de notre vaste marché intérieur, l'accélération de la transition contribuera à moderniser l'ensemble de l'économie de l'UE, en augmentant les possibilités d'exercer notre rôle de premier plan en matière de technologies propres et d'obtenir un avantage concurrentiel sur les marchés mondiaux. Le développement de nouvelles chaînes de valeur et l'expansion d'autres amélioreront aussi l'autonomie stratégique ouverte des écosystèmes industriels européens, ce qui contribuera à la transition vers une économie véritablement circulaire, qui, avec la numérisation, sera au cœur de la modernisation nécessaire pour améliorer l'efficacité et la résilience globales de l'économie européenne.

Nos citoyens veulent vivre dans une Europe moderne, durable, juste et résiliente. Ce sont des partenaires essentiels dans la lutte contre le changement climatique et ils peuvent la soutenir par la mobilisation politique et les choix de consommation. Ils peuvent largement contribuer à la décarbonation en prenant des décisions d'achats plus durables et choisissant des modes de vie plus durables, mais ils doivent être aidés dans cette démarche par la mise à disposition d'informations fiables et exploitables.

Les bâtiments et les transports sont, avec l'industrie, les principaux consommateurs d'énergie et les principales sources d'émissions. La décarbonation de l'offre et de la demande d'énergie revêt une importance capitale pour atteindre la neutralité climatique et peut effectivement être réalisée tout en améliorant le bien-être de nos citoyens en matière de transports et de logement.

Revoir à la hausse notre ambition climatique à l'horizon 2030 dans le secteur du bâtiment peut et devrait être socialement juste et équitable. Par exemple, les dépenses de chauffage pèsent plus lourd pour les ménages à faibles revenus que pour les ménages plus aisés. L'utilisation de combustibles extrêmement polluants comme le charbon est également plus fréquente chez les ménages à faibles revenus et particulièrement répandue dans certaines régions d'Europe. Ces ménages pourraient donc être plus durement touchés par la transition, en particulier si le fait d'émettre du carbone devient plus coûteux et s'ils n'ont pas accès à des solutions à faible intensité de carbone. Afin d'éviter des incidences négatives sur les consommateurs vulnérables, les politiques sociales et en matière d'efficacité énergétique sont importantes pour cibler la rénovation de leurs logements et maîtriser l'impact sur leurs factures de chauffage et d'électricité.

La rénovation des bâtiments en Europe permet non seulement de réduire le montant des factures énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre mais aussi d'améliorer les conditions de vie et de créer des emplois locaux. La vague de rénovation à venir relèvera le double défi de l'efficacité énergétique et du coût abordable de l'énergie dans le secteur du bâtiment. Elle se concentrera sur les bâtiments les moins performants et luttera contre la précarité énergétique; elle sera aussi axée sur les bâtiments publics, notamment les écoles, les hôpitaux et les établissements de soins. Lors de la rénovation, il sera nécessaire d'accorder une attention particulière au financement des investissements initiaux et à la capacité des ménages à les gérer. Il faudra en particulier apporter un soutien ciblé aux investissements des ménages à faibles revenus dans l'efficacité énergétique et aux logements sociaux. Nous devons donc concevoir des politiques, allouer des budgets et proposer des solutions différentes et innovantes pour organiser l'écologisation des logements et de la mobilité, tout en aidant les groupes sociaux vulnérables. L'analyse d'impact de la Commission montre qu'une réduction des émissions de 55 %, obtenue par un recours accru à la tarification du carbone avec redistribution des recettes en faveur des ménages à faibles revenus, peut atténuer les effets sur les revenus de ces ménages et, dans le même temps, continuer d'encourager le passage à des technologies à faible intensité de carbone. Des transports privés et publics propres et efficaces apporteront des avantages considérables aux particuliers et aux collectivités. L'augmentation des parts modales du transport public, ainsi que de la mobilité active, à savoir les déplacements à pied et à vélo, et de la mobilité automatisée, connectée et multimodale, en association avec des normes plus strictes en matière d'émissions de polluants atmosphériques et de CO₂ pour les véhicules, réduira de manière draconienne la pollution due aux transports, en particulier dans les villes.

Nos citoyens ont beaucoup à gagner d'une action ambitieuse et décisive en faveur du climat. La réduction des émissions de gaz à effet de serre améliore les conditions de vie et la santé, peut créer des emplois et réduit le montant des factures énergétiques.

Les politiques en matière de changement climatique et d'énergie soutiennent la politique relative à la qualité de l'air en améliorant la santé des citoyens de l'UE. Cela est particulièrement important dans un certain nombre d'États membres d'Europe centrale et orientale présentant des niveaux de pollution relativement élevés. Parvenir à des réductions des émissions de gaz à effet de serre de 55 % pourrait contribuer à réduire encore la pollution atmosphérique, pour atteindre une réduction totale de 60 % par rapport à 2015 d'ici à 2030. Cela permettrait de réduire les dommages à la santé d'au moins 110 milliards d'euros par rapport aux niveaux de 2015. Une action renforcée en faveur du climat réduirait en outre les coûts de la lutte contre la pollution atmosphérique d'au moins 5 milliards d'euros en 2030 et contribuerait à atténuer les effets d'autres préoccupations environnementales telles que l'acidification.

En ce qui concerne l'alimentation et l'agriculture, l'analyse d'impact montre que d'ici à 2030, les réductions des émissions résultant de l'évolution des choix des consommateurs en faveur d'une alimentation saine pourraient être du même ordre de grandeur que les solutions techniques disponibles pour réduire les émissions dans le secteur². Conformément à la stratégie «De la ferme à la table»³, les consommateurs devraient être encouragés à choisir des aliments et des régimes alimentaires durables et sains, ce qui non seulement aiderait le secteur agricole et alimentaire à réduire les

² Une forte baisse de la consommation de produits animaux destinés à l'alimentation serait susceptible de réduire les émissions de plus de 30 millions de tonnes d'ici à 2030.

³ COM(2020) 381 final.

émissions, mais améliorerait aussi la santé des consommateurs et réduirait les coûts liés à la santé pour la société et le gaspillage alimentaire.

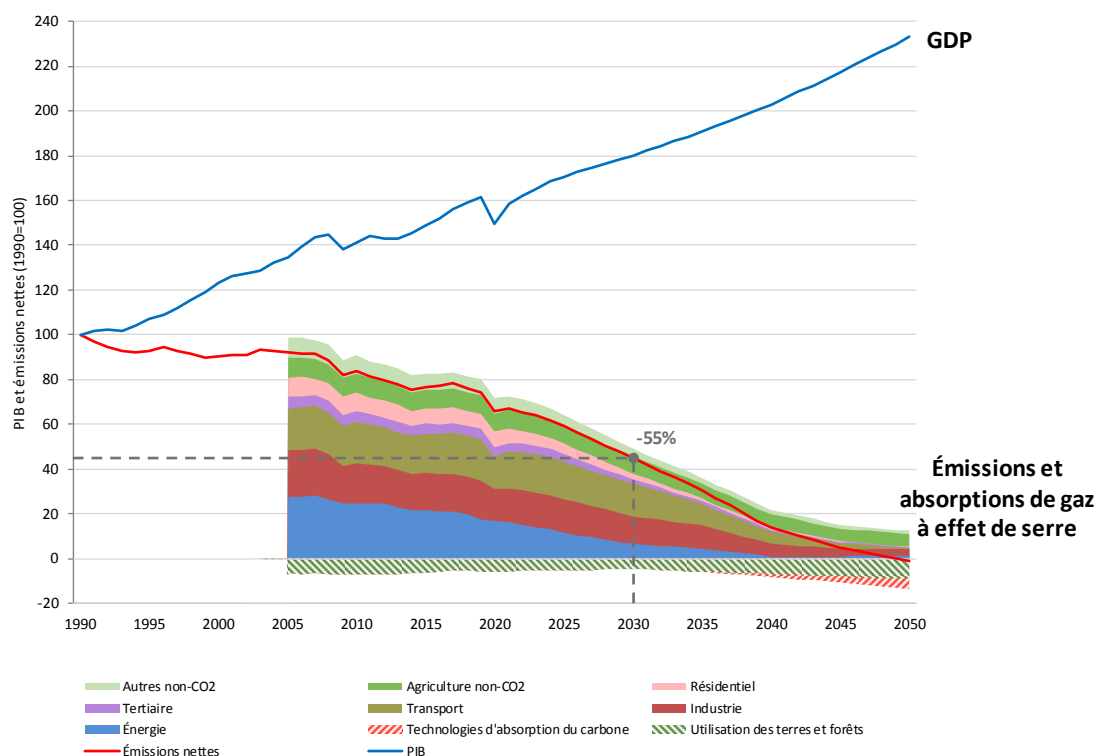
L'ambition renforcée en matière de climat dans les domaines susmentionnés peut avoir des effets positifs sur le PIB et l'emploi total dans l'UE. L'analyse d'impact indique qu'en particulier dans les situations où les performances économiques sont en deçà des capacités, le PIB augmentera en raison des investissements liés aux objectifs plus ambitieux en matière de climat. De même, l'utilisation des revenus du carbone en général pourrait entraîner une diminution de la fiscalité du travail qui aurait des effets positifs sur l'emploi. Investir dans une économie circulaire moderne contribuera à créer des emplois verts nouveaux et durables dans un monde marqué par les contraintes climatiques.

Dans le cadre de la transition vers la neutralité climatique, la situation de départ n'est pas la même pour tous les États membres, les secteurs et les ménages ou ils n'ont pas tous la même capacité à relever les défis de cette transition. Un objectif climatique plus ambitieux est probablement plus difficile à atteindre dans les États membres et les régions où la part des combustibles fossiles dans le bouquet énergétique, les émissions de gaz à effet de serre et l'intensité énergétique sont plus élevées et le PIB par habitant plus faible. Certains secteurs à forte intensité de carbone ainsi que les régions dont une part importante de l'économie dépend de ces secteurs vont connaître des transformations profondes. Il faudra être attentif aux effets distributifs pour faire en sorte que personne ne soit laissé pour compte. Des compétences nouvelles et actualisées seront nécessaires, mettant ainsi en lumière la nécessité de continuer à investir dans l'apprentissage tout au long de la vie en utilisant tous les instruments possibles et en garantissant une main-d'œuvre diversifiée et inclusive. Dans les régions où les secteurs à forte intensité de carbone revêtent actuellement une importance accrue, des politiques et des investissements ciblés sont nécessaires et doivent être soutenus par le mécanisme pour une transition juste.

À la suite de ces transitions, le système énergétique de l'UE sera beaucoup plus sûr et résilient. Les combustibles fossiles, bien qu'ils soient tout à fait ancrés dans notre mode de vie depuis plus de 150 ans, sont exposés à la volatilité des prix des carburants et à la rupture d'approvisionnement. Plus de la moitié des besoins énergétiques de l'UE sont couverts par des importations. L'énergie renouvelable produite dans l'UE réduit cette exposition, renforçant ainsi la sécurité d'approvisionnement. Les importations nettes d'énergie devraient diminuer de plus d'un quart au cours de la période 2015-2030. Revoir à la hausse l'ambition climatique en portant à 55 % l'objectif actuel à l'horizon 2030 pour parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050 permettrait d'économiser 100 milliards d'euros sur la facture d'importation de l'UE pour la période 2021-2030 et jusqu'à 3 000 milliards d'euros d'ici à 2050.

En résumé, avoir des objectifs de l'UE plus ambitieux en matière de climat pour 2030 génère à la fois des perspectives économiques et un environnement plus propre et plus sain pour nos citoyens à mesure que nous progressons vers la neutralité climatique à atteindre d'ici à 2050. Ces objectifs plus ambitieux correspondent aux souhaits des citoyens et des parties prenantes, selon les réponses à la consultation publique organisée par la Commission pour cette initiative, et permettent aux autorités régionales et locales de participer à la transition verte et d'en tirer des bénéfices. Ils garantissent des emplois durables, améliorent la sécurité, la résilience et l'indépendance énergétiques de l'UE, stimulent l'innovation et jettent des bases solides pour la prospérité économique.

Graphique 1: La trajectoire de l'UE vers une prospérité économique durable et la neutralité climatique, 1990-2050



Bien que tout changement structurel pose des difficultés, l'analyse montre que, dans l'ensemble, l'économie et les citoyens bénéficieront de ces investissements, compte tenu notamment des conséquences désastreuses de l'inaction. Par exemple, pour les ménages à faibles revenus et les secteurs dépendant des combustibles fossiles et à forte intensité énergétique, qui seront particulièrement mis à rude épreuve, des politiques ciblées devront promouvoir une transition juste. De cette manière, l'Europe démontrera concrètement à toutes les autres régions du monde comment la réalisation des objectifs de l'accord de Paris aboutira à un monde plus prospère, plus juste, plus résilient et plus sain. À cet égard, les incidences économiques seront plus positives si les instruments réglementaires prévoient des signaux de prix et un transfert fiscal appropriés, les recettes tirées de la tarification du carbone étant utilisées pour réduire les distorsions induites par la fiscalité ou investir dans l'innovation et la modernisation vers une économie verte.

3. DES MESURES AMBITIEUSES DANS TOUS LES SECTEURS DE L'ECONOMIE DE L'UE

Pour parvenir à 55 % de réductions des émissions de gaz à effet de serre, des mesures devront être prises dans tous les secteurs, comme l'illustre le graphique ci-dessus. Une transition neutre pour le climat ne peut être réalisée qu'avec la contribution de tous.

Les émissions de CO₂ dues à la combustion de combustibles fossiles constituent la principale source d'émissions de gaz à effet de serre dans l'Union. Avec les émissions diffuses de gaz autres que le CO₂ du système énergétique, elles sont responsables d'un peu plus de 75 % des émissions de gaz à effet de serre de l'UE. Cela souligne le rôle central du système énergétique dans la transition vers une économie neutre pour le

climat. Celui-ci devra être totalement décarboné, mais il faudra dans ce contexte respecter la neutralité technologique.

La plupart des autres émissions sont des émissions de CO₂ de procédés industriels et des émissions de gaz autres que le CO₂ provenant de l'agriculture et des déchets. Il sera essentiel de réduire autant que possible toutes les émissions afin de limiter la nécessité de compenser les émissions restantes pour devenir neutre sur le plan climatique. Dans ce contexte, le secteur de l'utilisation des terres de l'UE revêt une importance particulière, étant donné qu'il fournit actuellement la principale source d'absorptions nettes de CO₂ de l'atmosphère sur lesquelles l'homme peut avoir une incidence. Par ailleurs, la généralisation du recours aux technologies numériques offre aujourd'hui bien davantage de possibilités, et pourrait permettre de réduire considérablement les émissions globales.⁴

Sur la base de l'analyse d'impact, la Commission estime que les contributions suivantes des différents secteurs nous permettraient d'atteindre une réduction des émissions de 55 % d'ici à 2030 de manière responsable.

Transformation du système énergétique, y compris les bâtiments, les transports et l'industrie

Afin d'atteindre l'objectif de 55 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la construction et la production d'électricité peuvent donner lieu aux réductions d'émissions les plus importantes et d'un meilleur rapport coût-efficacité, de l'ordre de 60 %, voire davantage, par rapport à 2015. La progression rapide des énergies renouvelables, qui devient la source d'énergie électrique la plus efficace en termes de coûts, l'application du principe de primauté de l'efficacité énergétique, l'électrification et l'intégration du système énergétique stimuleront le changement dans les deux secteurs.

D'ici à 2030, la part de l'électricité produite à partir de sources renouvelables dans l'Union devrait au moins doubler, passant des niveaux actuels de 32 % de l'électricité produite à partir de sources renouvelables à environ 65 % ou plus. L'expansion de la production d'électricité renouvelable offrira de nombreuses possibilités pour exploiter pleinement les sources d'énergie renouvelables européennes, par exemple l'énergie éolienne en mer. Les énergies renouvelables entraîneront un degré élevé de décentralisation, offrant aux consommateurs la possibilité de s'engager, aux producteurs de produire, d'utiliser et de partager eux-mêmes l'énergie, et aux communautés locales et notamment rurales d'encourager les investissements locaux dans les énergies renouvelables. Elles créeront également de nouveaux emplois au niveau local.

Le déploiement de l'électricité produite à partir de sources renouvelables offre une occasion majeure de décarboner d'autres secteurs tels que le chauffage et le refroidissement dans les bâtiments et l'industrie. L'analyse d'impact souligne que la pénétration des énergies renouvelables dans le secteur du chauffage et du refroidissement pourrait atteindre près de 40 % en 2030. Au-delà de l'utilisation directe des énergies renouvelables et de l'électrification, l'hydrogène renouvelable sera également nécessaire pour remplacer les combustibles fossiles dans certains procédés industriels à forte intensité de carbone, par exemple en tant que matière première pour certains procédés chimiques et pour fournir de la chaleur à haute température.

⁴ <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/why-digitalization-is-the-key-to-exponential-climate-action/>

Le secteur du bâtiment, qui est actuellement responsable de 40 % de la consommation d'énergie finale et de 36 % des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE, présente un important potentiel de réduction des émissions, d'une manière économiquement rentable. Aujourd'hui, 75 % du parc immobilier de l'Union n'est pas efficace d'un point de vue énergétique⁵. De nombreuses habitations sont encore chauffées avec des systèmes obsolètes qui utilisent des combustibles fossiles polluants tels que le charbon et le pétrole. Pour exploiter pleinement ce potentiel d'amélioration, il faudrait que le taux de rénovation, qui est d'environ 1 % aujourd'hui, soit multiplié par deux voire davantage au cours de la période allant jusqu'en 2030. En particulier, les rénovations en profondeur portant sur l'enveloppe des bâtiments, la numérisation intelligente et l'intégration des énergies renouvelables doivent être fortement renforcées.

En 2015, le secteur des transports était celui dont la part d'énergies renouvelables était la plus faible avec seulement 6 %⁶. D'ici à 2030, cette part doit augmenter pour atteindre environ 24 % grâce à la poursuite du développement et du déploiement des véhicules électriques, des biocarburants avancés et d'autres carburants renouvelables et à faibles émissions de carbone, dans le cadre d'une approche globale et intégrée. La garantie d'accès aux batteries sera fondamentale pour le déploiement des véhicules électriques, tandis que l'hydrogène propre sera essentiel pour décarboner les transports par poids lourds et, grâce à ses dérivés, dans les secteurs aérien et maritime. La décarbonation de l'ensemble des carburants utilisé dans les transports d'ici à 2050 sera également favorisée par une utilisation accrue du rail et d'autres modes de transport durables, tels que le transport par voies navigables intérieures et le transport maritime à courte distance, en particulier pour le transport de marchandises.

L'augmentation prévue de la consommation de bioénergie d'ici à 2030 est limitée par rapport à aujourd'hui. Afin de garantir que le puits de carbone résultant de l'utilisation des terres puisse continuer à se renforcer et à s'améliorer, il convient de produire de manière durable la biomasse à des fins énergétiques dans l'UE et de réduire au minimum les incidences sur l'environnement. Afin de limiter l'impact sur la biodiversité, il convient de limiter le plus possible l'utilisation d'arbres entiers et de cultures alimentaires et fourragères pour produire de l'énergie, qu'ils soient produits dans l'Union ou importés. Il convient d'éviter toute intensification non durable de l'exploitation forestière pour produire de la bioénergie. La production de bioénergie devrait plutôt provenir d'une meilleure utilisation des déchets et résidus de biomasse et d'une culture durable des cultures énergétiques, plutôt que du remplacement de la production de biocarburants de première génération à partir de cultures alimentaires, et être conforme aux critères de durabilité de la directive sur les énergies renouvelables. La promotion d'une gestion durable des forêts, une application rigoureuse de la législation existante et une mise en œuvre plus rapide des critères de durabilité établis par la directive sur les énergies renouvelables peuvent jouer un rôle clé à cet égard, parallèlement au réexamen prévu et à la révision éventuelle de cette dernière directive.

L'analyse d'impact de la Commission indique que la consommation d'énergie finale et primaire diminuerait encore en 2030, ce qui permettrait de réaliser des économies de 36 à 37 % pour la consommation finale d'énergie (énergie totale consommée par les utilisateurs finals) et de 39 à 41 % pour la consommation d'énergie primaire (énergie totale utilisée pour répondre aux besoins énergétiques finaux, par exemple le gaz utilisé

⁵ Les bâtiments neufs d'aujourd'hui consomment deux fois moins d'énergie que les bâtiments des années 1980. Environ 35 % des bâtiments de l'UE ont plus de 50 ans

⁶ Calculés selon la méthode définie dans la directive (UE) 2018/2001.

pour produire de l'électricité). Cette réduction nécessitera des politiques qui s'attaquent aux obstacles non économiques et locaux. Par exemple, les normes de l'UE en matière d'efficacité des produits ont déjà réduit les besoins énergétiques des produits en question d'environ 15 % et les émissions totales de gaz à effet de serre de l'Union de 7 %, tout en créant des centaines de milliers d'emplois supplémentaires⁷. Les actions de ce type devront être intensifiées.

Parvenir à une réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre se traduirait par un bouquet énergétique nouveau et plus écologique. D'ici à 2030, la consommation de charbon serait réduite de plus de 70 % par rapport à 2015, et de plus de 30 % et 25 % respectivement pour le pétrole et le gaz. À l'inverse, les énergies renouvelables verraient leur part augmenter. D'ici à 2030, elles atteindraient 38 % à 40 % de la consommation finale brute. Dans l'ensemble, cela conduirait à une trajectoire équilibrée pour parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050.

Certains secteurs ont un potentiel de réduction des émissions d'ici à 2030 moins important, mais encore significatif et d'un bon rapport coût-efficacité. Aujourd'hui, le transport routier représente un cinquième des émissions de gaz à effet de serre de l'UE et ses émissions ont augmenté de plus d'un quart depuis 1990. Il pourrait enregistrer une diminution des émissions d'environ 20 % seulement entre 2015 et 2030, ce qui souligne l'attention accrue dont le secteur aura besoin pour intensifier la décarbonation.

Tous les secteurs des transports – routier, ferroviaire, aérien et par voie navigable – devront contribuer à l'effort de réduction de 55 %. Une combinaison intelligente d'améliorations de l'efficacité des véhicules/navires/aéronefs, des changements dans la combinaison de combustibles utilisés, une utilisation accrue des modes de transport durables et des solutions multimodales, la numérisation pour une gestion intelligente du trafic et de la mobilité, la tarification routière et d'autres mesures d'incitation peuvent réduire les émissions de gaz à effet de serre et, dans le même temps, lutter de manière significative contre la pollution sonore et améliorer la qualité de l'air. En outre, de nouveaux services de mobilité durable et une utilisation accrue des services urbains existants d'autobus et de chemin de fer peuvent réduire les émissions, les embouteillages et la pollution tout en améliorant la sécurité routière, en particulier dans les zones urbaines. La stratégie pour une mobilité durable et intelligente à venir permettra au secteur de maîtriser la double transition écologique et numérique en vue de mettre en place un système de transport durable et résilient pour les générations à venir.

Pour parvenir à la neutralité climatique et faire en sorte que les secteurs dont les émissions sont plus difficiles à réduire aient accès à des quantités suffisantes de carburants renouvelables et à faibles émissions de carbone, les véhicules classiques devront progressivement être remplacés par des véhicules à émissions nulles et les services de transport collectifs durables devraient être plus largement utilisés. L'analyse d'impact prévoit de réduire les niveaux en 2030, ce qui correspond à une diminution d'environ 50 % des émissions de CO₂ par kilomètre pour les voitures particulières par rapport aux objectifs de 2021. La production et la vente de véhicules électriques décollent déjà, et l'hydrogène promet de nouveaux modes de propulsion, en particulier pour les poids lourds, ce qui indique qu'il s'agit d'un scénario réaliste.

Tant le secteur de l'aviation que le secteur maritime devront redoubler d'efforts pour améliorer l'efficacité des aéronaves, des navires et de leurs activités et pour accroître

⁷ Rapport sur la comptabilisation de l'incidence de l'écoconception, à paraître.

l'utilisation de carburants renouvelables et à faibles émissions de carbone produits de manière durable. Cet aspect fera l'objet d'une évaluation plus approfondie dans le cadre des initiatives ReFuelEU Aviation et FuelEU Maritime, qui visent à accroître la production et l'utilisation de carburants de substitution durables pour ces secteurs. Le développement et le déploiement des technologies nécessaires doivent déjà avoir lieu d'ici à 2030 pour se préparer à des changements beaucoup plus rapides par la suite.

De même, l'industrie pourrait enregistrer des réductions d'émissions allant jusqu'à environ 25 % d'ici à 2030 par rapport à 2015. Les meilleures pratiques peuvent permettre de réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre, améliorant ainsi l'efficacité globale, en utilisant la chaleur fatale et en augmentant l'électrification grâce à des améliorations progressives continues. Toutefois, pour permettre à l'industrie de véritablement se décarboner après 2030, les technologies et les concepts économiques à émissions nulles ou à très faibles émissions de carbone, y compris l'intégration des systèmes, l'accès aux ressources durables et l'augmentation de la circularité, l'électrification à chaleur moyenne et élevée, l'hydrogène et le captage, l'utilisation et le stockage du carbone, devront être développés et testés à grande échelle au cours de cette décennie. Afin de donner un coup d'accélérateur à ce processus et de faciliter le développement d'un soutien approprié fondé sur l'offre et la demande en faveur de technologies à faibles ou très faibles émissions de carbone et créer des marchés pour les produits à faible intensité de carbone, il convient de mettre au point des systèmes de certification de l'UE fondés sur les performances en matière de gaz à effet de serre pour les matériaux de base à faibles émissions de carbone et les absorptions de carbone⁸. En outre, du fait des changements apportés aux règles et pratiques en matière de gouvernance d'entreprise, y compris en ce qui concerne la finance durable, les propriétaires et les dirigeants d'entreprises accorderont une priorité élevée aux objectifs de durabilité dans leurs actions et stratégies.

Il est essentiel, pour les deux secteurs, de disposer d'infrastructures appropriées pour maximiser les avantages de la transition vers une énergie propre et de déployer des combustibles et des matières premières de substitution sans émissions. Les réseaux de chaleur, les gazoducs d'hydrogène, les infrastructures de recharge électrique et de ravitaillement en hydrogène sont autant d'exemples d'infrastructures qu'il faudra développer et qui devront faire l'objet d'une planification minutieuse.

Émissions hors CO₂

Les émissions hors CO₂ de méthane, de protoxyde d'azote et de gaz dits fluorés représentent près de 20 % des émissions de gaz à effet de serre de l'UE. D'ici à 2030, elles pourront être effectivement réduites de 35 % par rapport à 2015.

Le secteur de l'énergie présente le plus grand potentiel de réductions supplémentaires à faible coût au-delà des politiques existantes, notamment en évitant les émissions diffuses de méthane provenant de la production et du transport de pétrole, de gaz et de charbon. Ces questions seront abordées, entre autres, dans la stratégie relative au méthane à venir.

Le secteur des déchets devrait réduire fortement ses émissions, pour commencer dans le cadre des politiques existantes, notamment en raison de l'obligation de collecter séparément les biodéchets à partir de 2024 et de l'interdiction de la mise en décharge des biodéchets. Les réductions dépendront fortement de la mise en œuvre intégrale de la

⁸Voir également le plan d'action en faveur de l'économie circulaire [COM (2020) 98 final].

législation existante. En outre, il existe un nouveau potentiel de réduction d'un bon rapport coût-efficacité dans le traitement des eaux résiduaires, notamment grâce à une meilleure gestion des boues d'épuration. Enfin, transformer les déchets en ressources est essentiel pour «boucler la boucle» dans une économie circulaire, en réduisant les émissions tout au long de la chaîne de valeur industrielle.

La majorité de ces émissions provient du secteur agricole. Ces dernières années, le recul de ces émissions a stagné et, dans certains cas, les émissions ont même augmenté. Dans une situation de statu quo, elles devraient au mieux diminuer lentement d'ici à 2030. Bien que ces émissions ne puissent jamais être totalement éliminées dans le cadre des options technologiques et de gestion existantes, elles peuvent être considérablement réduites tout en garantissant le maintien de la sécurité alimentaire dans l'UE. L'utilisation efficace des engrais, l'adoption d'une agriculture de précision, la meilleure santé des animaux d'élevage et le déploiement de la digestion anaérobie produisant du biogaz et valorisant les déchets organiques sont des exemples de technologies existantes. D'autres solutions permettant d'accélérer la croissance de la production durable de coquillages et d'algues pourraient produire des protéines à faible empreinte d'émissions de gaz à effet de serre. En outre, en adaptant sa gestion de l'utilisation des terres et en cultivant des plantes vivaces sur les terres cultivées de manière durable aux fins de l'utilisation de la biomasse récoltée dans les bâtiments, l'industrie et l'énergie, l'agriculture peut grandement contribuer à décarboner d'autres secteurs.

Le secteur de l'utilisation des terres

La nature est un allié vital dans la lutte contre le changement climatique et pour enrayer la perte de biodiversité. Elle régule le climat, et les solutions fondées sur la nature seront essentielles pour réduire les émissions et s'adapter au changement climatique. La restauration et la croissance de notre puits de carbone terrestre – la capacité d'absorption du CO₂ par notre environnement naturel, par exemple les arbres – sont essentielles à la réalisation de nos objectifs climatiques.

Le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) de l'UE émet des gaz à effet de serre en même temps qu'il absorbe le CO₂ dans les sols et la biomasse. Au total, il s'agissait d'un puits net important par le passé. Toutefois, ces dernières années, le puits de l'UE a été soumis à la pression d'une utilisation économique accrue et des effets néfastes du changement climatique. Bien qu'il ait augmenté au cours des deux décennies entre 1990 et 2010, passant d'un puits net d'environ 250 millions de tonnes d'équivalent CO₂ à plus de 300 millions de tonnes d'équivalent CO₂, il a enregistré des pertes importantes au cours des cinq dernières années. Il en a résulté un puits ramené à 263 millions de tonnes d'équivalent CO₂ en 2018. Cela souligne les risques pesant sur l'ampleur du puits, qui est d'une importance cruciale pour parvenir à zéro émission nette de gaz à effet de serre à l'horizon 2050.

Les pratiques inchangées en matière d'utilisation des terres et les récoltes accrues, dues en partie à l'impact de la classe d'âge des forêts de production arrivant à maturité, pourraient aboutir à une nouvelle diminution du puits pour atteindre 225 millions de tonnes d'équivalent CO₂ d'ici à 2030. Il existe des risques importants pour le puits d'effets négatifs croissants dus aux aléas naturels tels que les incendies et les organismes nuisibles en raison du changement climatique, ainsi qu'à l'augmentation de la demande économique de biomasse forestière, lesquels ont également une incidence négative sur la biodiversité.

Nous avons besoin d'un puits de carbone en croissance pour que l'Union parvienne à la neutralité climatique d'ici à 2050. Pour inverser la tendance actuelle, il est nécessaire de prendre d'importantes mesures à court terme en raison de la longueur des délais de mise en œuvre, en particulier dans le secteur forestier. Il s'agit notamment d'améliorer et de faire respecter la protection des forêts et d'en assurer une gestion plus durable, ainsi que le reboisement et le boisement durables, et d'améliorer la gestion des sols, notamment par la restauration des zones humides, des tourbières et des terres dégradées, conformément à la stratégie en faveur de la biodiversité⁹, et en contribuant à la réalisation de ses objectifs. En outre, une transition vers une production durable de biomasse ligneuse sur les terres cultivées, y compris comme matière première pour le biogaz et les biocarburants avancés, pourrait améliorer la situation. On estime dans l'analyse d'impact qu'une mise en œuvre rapide dans les années à venir pourrait déjà inverser la tendance actuelle à la diminution du puits de carbone terrestre de l'Union d'ici à 2030, le portant à nouveau à des niveaux supérieurs à 300 millions de tonnes d'équivalent CO₂.

4. ACTUALISATION DU CADRE D'ACTION EN MATIERE DE CLIMAT ET D'ENERGIE A L'HORIZON 2030

L'analyse d'impact a abordé les grands changements qu'il conviendrait éventuellement d'apporter au cadre d'action actuel pour déclencher les contributions des différents secteurs décrites plus haut, et qui ne pourront advenir que dans le cadre d'une approche gouvernementale globale. Les principaux éléments sont résumés dans les pages suivantes. Des analyses d'impact spécifiques et des consultations publiques seront menées au cours des prochains mois afin de déterminer précisément les modifications de la législation que la Commission entend proposer en juin 2021 pour soutenir le cadre renforcé en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, ainsi que leurs effets cumulatifs sur l'économie européenne. Celles-ci devront approfondir l'évaluation des effets distributifs et des incidences sur la compétitivité propres aux différents secteurs en recherchant des solutions ciblées réalisables.

L'Union européenne poursuit son objectif climatique actuel de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % à l'horizon 2030 au moyen de trois textes clés de la législation dans le domaine du climat:

- la directive établissant le système d'échange de quotas d'émission¹⁰, qui fixe un plafond et met en place un système d'échange applicable aux grandes installations industrielles et de production d'électricité ainsi qu'au secteur de l'aviation en vue de réduire les émissions de 43 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici à 2030;
- le règlement sur la répartition de l'effort (RRE)¹¹, qui établit des trajectoires contraignantes en matière d'émissions de gaz à effet de serre au niveau des États membres pour les émissions restantes, représentant une réduction de 30 % par rapport à 2005 d'ici à 2030;
- le règlement sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF)¹², qui oblige les États membres à veiller à ce que le puits de carbone net résultant de l'utilisation des terres ne se dégrade pas par rapport à

⁹ COM(2020) 380 final.

¹⁰ Directive (UE) 2018/410 modifiant la directive 2003/87/CE.

¹¹ Règlement (UE) 2018/842.

¹² Règlement (UE) 2018/841.

la manière dont il aurait évolué si les pratiques existantes en matière de gestion de l'utilisation des terres étaient maintenues.

La législation et les politiques dans le domaine de l'énergie, qui fixent des objectifs contraignants pour l'UE à l'horizon 2030, à savoir au moins 32 % de sources d'énergie renouvelables dans le bouquet énergétique de l'UE et au moins 32,5 % d'efficacité énergétique, sont aussi des instruments essentiels qui contribuent à la réalisation de l'objectif climatique pour 2030. La directive sur les énergies renouvelables (RED II)¹³ et la directive sur l'efficacité énergétique¹⁴ ainsi que le règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat¹⁵ inscrivent ces objectifs dans la législation, et la législation sectorielle, telle que la directive sur l'écoconception¹⁶ et la directive sur la performance énergétique des bâtiments¹⁷, y concourt. Toute une série de politiques sectorielles, notamment dans le domaine des transports, contribuent également à la réalisation de l'objectif global.

Selon les projections actuelles, si les politiques actuelles sont pleinement mises en œuvre, la réduction des émissions de gaz à effet de serre¹⁸ d'ici à 2030 serait d'environ 45 % par rapport aux niveaux de 1990 en excluant les émissions et les absorptions liées à l'utilisation des terres, et d'environ 47 % en incluant l'utilisation des terres. Toutefois, il est clair que, s'il est vrai que les objectifs actuels en matière d'énergie devraient nous permettre de dépasser notre objectif actuel de réduction des émissions de gaz à effet de serre, cela ne suffira pas pour atteindre un objectif de 55 % de réduction de ces émissions. Pour y parvenir, il sera nécessaire de réviser tant la législation en matière de climat que les politiques énergétiques, de manière à concrétiser cette ambition accrue.

C'est également ce que confirme l'évaluation des plans nationaux en matière d'énergie et de climat (PNEC) définitifs des États membres au titre du règlement sur la gouvernance¹⁹. La gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat met en place un processus itératif de coopération étroite entre l'Union et les États membres, qui s'appuie sur les projets de PNEC et les PNEC définitifs. Comme indiqué dans la communication relative à l'évaluation à l'échelle de l'UE des plans nationaux en matière d'énergie et de climat²⁰, les États membres se sont pour la première fois montrés ambitieux lors de l'élaboration de leurs plans nationaux. Selon l'analyse de la Commission, les plans nationaux définitifs agrégés permettraient de dépasser de 1,7 point de pourcentage l'objectif en matière d'énergies renouvelables au niveau de l'UE, mais seraient en deçà de l'objectif d'efficacité énergétique d'environ 3 points de pourcentage. Globalement, il en résulterait pour l'UE une réduction des émissions de gaz à effet de serre d'environ 41 % (hors émissions et absorptions liées à l'utilisation des terres) d'ici à 2030²¹.

La révision des ambitions à la hausse nécessitera donc des ajustements du cadre d'action actuel, ce qui dessinerait alors une trajectoire plus équilibrée pour parvenir à la neutralité climatique au cours des 30 prochaines années, en évitant les réductions drastiques après

¹³ Directive (UE) 2018/2001.

¹⁴ Directive (UE) 2018/844.

¹⁵ Règlement (UE) 2018/1999.

¹⁶ Directive 2009/125/CE.

¹⁷ Directive 2010/31/UE modifiée par la directive 2018/844/UE.

¹⁸ Y compris l'aviation et la navigation intra-UE.

¹⁹ Règlement (UE) 2018/1999.

²⁰ [ajouter référence].

²¹ Y compris l'aviation intra-UE et extra-UE, mais à l'exclusion de la navigation maritime.

2030 et en tirant parti plus tôt des possibilités de croissance durable et d'investissement qui se présentent.

Un rôle de plus en plus important pour l'échange de quotas d'émission et la fiscalité de l'énergie

Le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) de l'UE s'est révélé un outil efficace pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les émissions provenant de sources fixes ont diminué de 33 % entre 2005 et 2018. Avec l'augmentation des prix du carbone à la suite de la création de la réserve de stabilité du marché et du fait de l'anticipation par le marché de l'impact du renforcement du système, ces émissions ont connu une nouvelle baisse en 2019, de près de 9 % en un an.

D'autres politiques, notamment dans les domaines des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, ont contribué à la réduction des émissions dans le secteur de l'électricité. Cela étant, il est clair que lorsque le prix du carbone est suffisamment robuste, il devient un puissant moteur de changement immédiat (par exemple, le changement de combustible utilisé pour la production d'électricité) et constitue un signal fort pour les investissements à faible intensité de carbone, contribuant ainsi de manière décisive au déploiement des technologies liées aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique.

La Commission a soigneusement évalué la possibilité de renforcer et d'étendre l'échange des quotas d'émission en tant qu'instrument permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre au niveau de l'UE.

La Commission estime que l'extension de l'échange de quotas d'émission dans l'UE présente des avantages importants, permettant de concrétiser d'une manière économiquement efficace l'ambition climatique accrue de 55 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'échange des quotas d'émission est un moyen d'un bon rapport coût-efficacité pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le prix du carbone qui en résulte internalise les externalités climatiques et incite les consommateurs à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ce système garantit l'intégrité environnementale en plafonnant les émissions et fournit un signal de prix fort qui influence les décisions quotidiennes d'investissement opérationnel et stratégique. Dans le même temps, l'échange des quotas d'émission génère des recettes qui peuvent être réinvesties dans l'économie, ce qui améliore les résultats économiques globaux.

Comme cela a déjà été annoncé dans le pacte vert pour l'Europe, une nouvelle extension du système pourrait inclure les émissions provenant du transport routier et des bâtiments. D'ores et déjà, le SEQUE de l'UE couvre directement ou indirectement environ 30 % des émissions des bâtiments dues au chauffage²². La prise en compte de la totalité des émissions dues à la combustion de combustibles fossiles et leur intégration dans le SEQUE présenterait d'importants avantages sur les plans de l'efficacité et de la faisabilité administrative. La Commission a donc l'intention de poursuivre cette approche intégrée et elle examinera la possibilité de l'inclure dans sa proposition législative d'ici le mois de juin prochain.

Outre l'extension de l'échange des quotas d'émission, la révision de la directive sur la taxation de l'énergie pourrait contribuer à la fixation d'un prix pour le carbone et à la

²² S'explique par la couverture du réseau de chauffage urbain et par le chauffage électrique.

réduction des émissions. Des réformes fiscales bien conçues peuvent promouvoir la croissance économique, la création d'emplois et la résilience, et contribuer à une transition juste. À l'heure actuelle, un large éventail d'exonérations et de réductions fiscales sectorielles sont de facto des subventions aux combustibles fossiles, qui ne sont pas compatibles avec les objectifs du pacte vert pour l'Europe.

La Commission est consciente que la tarification du carbone ne permet pas de lever tous les obstacles au déploiement de solutions à émissions faibles ou nulles. D'autres mesures complémentaires sont nécessaires pour assurer la cohérence des dispositifs d'incitation et pour susciter de nouveaux investissements dans les technologies et les infrastructures énergétiques propres ou pour aider les ménages à faibles revenus à surmonter des difficultés de financement. Dans le secteur du transport routier, l'échange des quotas d'émission présente l'avantage de maintenir les émissions du parc automobile au-dessous du plafond et, parallèlement, d'encourager un changement de comportement ayant des effets durables sur les solutions de mobilité, grâce au signal de prix. Dans le même temps, les normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures sont le principal facteur stimulant la production de véhicules propres modernes et innovants, y compris les voitures électriques. Il faudra des normes ambitieuses en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures et les véhicules utilitaires légers afin de garantir une trajectoire claire vers une mobilité à émissions nulles.

En conséquence, le cadre réglementaire et facilitateur existant sera étoffé en parallèle. Les politiques et normes en matière d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique et de transport seront révisées et, si nécessaire, de nouvelles politiques seront mises en place. Les ambitions sectorielles seront révisées à la lumière de l'objectif de 55 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'ensemble de l'économie. La Commission soutiendra ces ambitions par des politiques favorisant une transition juste et encourageant la recherche et le développement et la finance durable, et veillera à l'utilisation efficace du budget de l'Union et des fonds destinés à la relance pour soutenir la transition.

Prochaines étapes pour l'échange des quotas d'émission

Un système d'échange des quotas d'émission élargi pourrait être mis en place en amont, au niveau des distributeurs de combustibles ou des entrepôts fiscaux, et il conviendrait de veiller de manière appropriée à éviter tout risque de double comptage, de fraude ou de faille en ce qui concerne les entités couvertes par le système en aval qui s'applique actuellement aux secteurs de l'aviation, de l'électricité et de l'industrie.

Comme l'a montré l'actuel SEQUE de l'UE, la création d'un nouveau marché requiert la mise en place d'un système efficace de surveillance, de déclaration et de vérification, et des dispositions transitoires ou une phase pilote peuvent se révéler bénéfiques avant l'intégration progressive dans le système existant.

Les dépenses de chauffage et de carburant pèsent plus lourd pour les ménages à faibles revenus que pour les ménages plus aisés. Cette constatation rappelle que toute extension de l'échange des quotas d'émission devra tenir compte des effets redistributifs; à cet effet, il serait notamment possible de prévoir l'utilisation d'une partie des recettes correspondantes de la mise aux enchères. Tout dépendra de la répartition des recettes

entre l'UE et les États membres et de leur utilisation bien ciblée (par exemple, le Fonds pour la modernisation et le Fonds pour l'innovation)²³.

Pour accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat à l'horizon 2030, il sera également nécessaire de fixer un plafond plus rigoureux pour le SEQE de l'UE afin de créer le nécessaire signal de prix du carbone à long terme et de stimuler la décarbonation.

À cet effet, il faudra revoir à la hausse le facteur de réduction linéaire, actuellement fixé à 2,2 %, qui définit la réduction annuelle du plafond afin de garantir que les secteurs couverts par le SEQE de l'UE produiront les réductions d'émissions nécessaires. Étant donné que le plafond nominal est actuellement plus élevé que les émissions réelles, une modification du facteur de réduction linéaire pourrait peut-être être combinée à une diminution ponctuelle du plafond qui le rapprocherait du niveau des émissions réelles. La Commission continuera de se pencher sur la question du resserrement du plafond dans le contexte d'une extension du système et à l'occasion de l'examen du fonctionnement de la réserve de stabilité du marché, prévu l'an prochain. De même, la Commission continuera d'évaluer l'incidence combinée d'un système élargi et d'un plafond resserré sur l'allocation de quotas à titre gratuit dont bénéficie l'industrie pour parer efficacement au risque de fuite de carbone. Comme indiqué dans l'analyse d'impact, on estime déjà, à première vue, qu'une quantité importante de quotas alloués à titre gratuit sera encore disponible, même après le nécessaire resserrement du plafond.

Par ailleurs, tandis que l'UE accroît ses ambitions en matière de climat, la Commission travaille à la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières dans certains secteurs afin de parer au risque de fuite de carbone. Elle envisage plusieurs options pour remplacer les mesures actuelles destinées à éviter ce risque, dans le cadre d'une analyse d'impact en cours en vue de la présentation d'une proposition législative dans le courant du premier semestre 2021.

Échange de quotas d'émission: transport maritime et aérien

Les émissions internationales de l'UE provenant de la navigation et de l'aviation ont augmenté de plus de 50 % depuis 1990. Il est urgent d'agir dans ces secteurs, y compris au moment où ils tentent de se relever de la crise actuelle. L'UE a mis en place un cadre législatif qui couvre toutes les émissions de gaz à effet de serre, à l'exception de celles du transport maritime, qui, dans le règlement actuel, sont uniquement soumises à des exigences de surveillance, de déclaration et de vérification. Dans le secteur de l'aviation, l'application du SEQE de l'UE est actuellement suspendue en ce qui concerne les vols à destination de pays situés en dehors de l'Espace économique européen, afin de permettre l'élaboration des instruments internationaux correspondants.

En ce qui concerne ces deux secteurs, l'Union européenne, conformément à son engagement international en faveur d'une action à l'échelle de l'économie au titre de l'accord de Paris, devrait continuer à réglementer au moins les émissions de l'aviation intra-UE dans le SEQE de l'UE et devrait inclure au moins le transport maritime intra-

²³ Dans ses conclusions, le Conseil européen réuni du 17 au 21 juillet 2020 a reconnu la nécessité d'œuvrer à la réforme du système des ressources propres et de créer de nouvelles ressources propres pour l'Union. Dans ce contexte, le Conseil européen a invité la Commission à présenter une proposition relative à un système révisé d'échange de quotas d'émission, qui pourrait être étendu au transport maritime et réduirait les quotas alloués à titre gratuit aux compagnies aériennes.

UE dans ce dernier²⁴. Pour l'aviation, la Commission proposera de réduire l'allocation de quotas à titre gratuit, ce qui augmentera l'efficacité du signal de prix du carbone dans ce secteur, tout en tenant compte d'autres mesures telles que la taxation de l'énergie et les initiatives ReFuelEU.

Une coopération internationale dans le domaine du transport maritime et de l'aviation est souhaitable. Les instruments internationaux négociés ou en cours de négociation au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) et de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), tels que le régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA), devraient favoriser une action efficace dans ce contexte. En fonction des progrès réalisés au niveau mondial, la Commission engagera une nouvelle réflexion politique sur les aspects internationaux du SEQUE de l'UE, de la fiscalité et des politiques en matière de carburants pour l'aviation et le transport maritime visant à garantir la décarbonation progressive de toute la consommation de carburants liée à l'UE, dans le but d'inclure les émissions internationales de l'aviation et du transport maritime dans le SEQUE de l'UE.

Secteur de l'agriculture, de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie

Les émissions et absorptions du secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie seront totalement intégrées dans l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 proposé par l'UE selon l'inventaire de la CCNUCC.

Cette mesure marquera le point de départ de la trajectoire à suivre entre 2030 et 2050 pour parvenir à la neutralité climatique, et cela permettra de suivre les progrès accomplis pour ramener à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre d'une manière parfaitement cohérente d'ici à 2050. Il conviendra de fixer des objectifs chiffrés correspondants dans le règlement sur la répartition de l'effort et dans le cadre du SEQUE de l'UE, afin de faire en sorte qu'au total, au moins l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % fixé pour l'ensemble de l'économie à l'horizon 2030 soit atteint.

L'actuel règlement sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie impose aux États membres de l'UE de maintenir leur puits de carbone naturel conformément aux pratiques existantes en matière d'utilisation des terres. Ce règlement couvre les activités du secteur forestier et celles du secteur agricole.

Avec le temps, ces secteurs devraient faire davantage. La tendance actuelle à la baisse des puits de carbone terrestres doit être stoppée et inversée. La stratégie en faveur de la biodiversité, la stratégie «De la ferme à la table», la prochaine stratégie pour les forêts, le plan de restauration de la nature dans l'UE et la nouvelle stratégie d'adaptation vont tous mettre en place des politiques fortes en vue de préserver et de renforcer le puits naturel et la résilience des forêts de l'UE face au changement climatique, de restaurer les terres et les écosystèmes dégradés, de remettre en eau les zones humides et de promouvoir la

²⁴ En moyenne, en incluant pour mémoire toutes les émissions supplémentaires de la navigation et de l'aviation (ce qui est censé correspondre au champ d'application tel qu'indiqué dans l'inventaire des gaz à effet de serre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques) dans l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE, il faudrait des réductions supplémentaires atteignant 3 points de pourcentage par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2030 dans d'autres secteurs pour atteindre l'objectif global de réduction de l'UE.

bioéconomie, y compris par l'utilisation de produits ligneux récoltés durables, dans le plein respect de principes écologiques favorisant la biodiversité.

Ces secteurs vont devoir produire des denrées alimentaires, des aliments pour animaux et des matières premières pour satisfaire les besoins d'une population mondiale croissante dans une économie neutre pour le climat. Il existe de fortes synergies et d'importants compromis possibles avec les aspects liés à la biodiversité. Il faudrait aller dans le sens d'une utilisation accrue de la biomasse produite de manière durable et limiter le plus possible l'utilisation d'arbres entiers et de cultures alimentaires et fourragères pour produire de l'énergie. À cet effet, il conviendra de réexaminer et de réviser, le cas échéant, les critères appropriés de durabilité de la biomasse définis dans la directive sur les énergies renouvelables, et qui sont également utilisés dans le cadre du SEQUE de l'UE, après que la Commission aura terminé l'évaluation de l'offre et de la demande de biomasse au niveau mondial et de l'UE, ainsi que de la durabilité qui y est associée, à laquelle elle procède actuellement.

Les aspects liés à la biomasse devront être évalués d'une manière cohérente par rapport aux autres initiatives relatives aux carburants telles que la directive sur les énergies renouvelables, la directive sur la qualité des carburants et les initiatives annoncées visant à promouvoir des carburants durables pour l'aviation et le transport maritime. La cohérence entre la politique des carburants et la politique globale en matière de climat et d'énergie sera essentielle pour les secteurs dans lesquels il est difficile de réduire les émissions, qu'il s'agisse de la production de biogaz et de biocarburants ou de la production d'hydrogène ou de carburants de synthèse.

À l'heure actuelle, le secteur UTCAFT élimine plus de CO₂ en le stockant dans la biomasse ou dans le carbone du sol qu'il n'en libère dans l'atmosphère. Ce puits doit être maintenu, voire renforcé, afin d'équilibrer les émissions restantes de l'économie par des absorptions de dioxyde de carbone et de ramener les émissions nettes de gaz à effet de serre à zéro d'ici à 2050. Une plus grande flexibilité entre le règlement sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie et le règlement sur la répartition de l'effort pourrait être un moyen d'encourager davantage les absorptions dans le secteur de l'utilisation des terres lui-même. La révision à la hausse des ambitions du secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie au-delà des exigences actuelles doit faire l'objet d'une évaluation minutieuse compte tenu de la diversité de la situation dans les États membres. Une analyse et un examen approfondis des politiques mettant en œuvre la stratégie en faveur de la biodiversité et la stratégie forestière seraient bénéfiques, car cela stimulera, en principe, certaines actions supplémentaires pour réduire les émissions du secteur. La Commission réfléchira à ces options au moment de présenter une proposition législative visant à actualiser le règlement sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie et le règlement sur la répartition de l'effort, l'an prochain.

Pour que les émissions soient absorbées, en pratique, il faut inciter directement chaque agriculteur ou sylviculteur à emmagasiner davantage de carbone dans ses terres ou dans ses forêts. À l'heure actuelle, cela dépend fortement de l'action des États membres, mais le stockage du carbone dans les terres agricoles et la certification des absorptions de carbone devraient se développer de plus en plus d'ici à 2030.

Une autre mesure visant à renforcer les absorptions pourrait consister à intégrer les émissions de gaz à effet de serre autres que le CO₂ du secteur agricole dans le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie, afin de créer un nouveau secteur réglementé couvrant l'agriculture, la foresterie et l'utilisation

des terres. Un tel secteur serait susceptible de devenir rapidement neutre pour le climat d'une manière efficace au regard des coûts d'ici à 2035 environ et de générer par la suite davantage d'absorptions que d'émissions de gaz à effet de serre. Cela nécessiterait une approche stratégique inédite qui i) fixerait des objectifs chiffrés et des référentiels nationaux et sous-sectoriels, ii) créerait une certaine souplesse dans l'ensemble de l'UE, garantissant des incitations d'un bon rapport coût-efficacité, et mobiliserait les ressources financières nécessaires, et iii) développerait la certification des absorptions de carbone. Une initiative de l'UE en faveur de la séquestration du carbone dans le cadre du pacte pour le climat fera la démonstration de ces nouveaux modèles commerciaux et en assurera la promotion.

À mesure que le temps passe, la Commission voit clairement l'intérêt de créer un secteur de l'agriculture, de la sylviculture et de l'utilisation des terres, doté de son propre cadre d'action spécifique couvrant toutes les émissions et absorptions des sous-secteurs qui le composent et appelé à devenir le premier secteur à afficher des émissions nettes de gaz à effet de serre nulles. Par la suite, ce secteur générerait des absorptions de carbone permettant de compenser les émissions restantes dans d'autres secteurs, en s'appuyant sur un robuste système de certification des absorptions de carbone.

Règlement sur la répartition de l'effort

L'instauration d'un échange de quotas d'émission pour une part importante des secteurs couverts par l'actuel règlement sur la répartition de l'effort et, à terme, l'intégration des émissions de gaz autres que le CO₂ du secteur agricole dans le secteur de l'utilisation des terres auraient des conséquences pour ce règlement. La Commission examinera différentes options en tenant compte de l'extension de l'échange de quotas d'émission à toutes les utilisations des combustibles fossiles.

Si, d'une part, le champ d'application du règlement devait être maintenu, entraînant un chevauchement des secteurs couverts par le SEQUE de l'UE et par le règlement sur la répartition de l'effort, cela inciterait les États membres à prendre des mesures subsidiaires pour renforcer le cadre réglementaire applicable aux secteurs tels que le bâtiment et le transport routier. Si, d'autre part, le champ d'application devait être réduit, et en cas de transition complète vers un SEQUE de l'UE couvrant toutes les émissions dues à la combustion de combustibles fossiles, le règlement couvrirait principalement les émissions de gaz autres que le CO₂. Son rôle et sa finalité seraient encore amoindris en cas de transfert des émissions de gaz autres que le CO₂ du secteur agricole vers un secteur de l'agriculture et de l'utilisation des terres. Si tous les autres objectifs du règlement étaient suffisamment ciblés par d'autres instruments législatifs, le règlement pourrait même être complètement abrogé à l'avenir.

Compte tenu de la nécessité de maintenir de fortes mesures incitatives et l'obligation de rendre des comptes pour les États membres afin de garantir l'action au niveau national, la Commission utilisera la prochaine analyse d'impact liée à la révision du système d'échange de quotas d'émission et du règlement sur la répartition de l'effort pour continuer à consulter les citoyens sur le rôle du règlement sur la répartition de l'effort et du règlement sur la gouvernance qui s'y rapporte. Dans le même temps, les États membres ont des capacités différentes de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le budget de l'UE couplé au paquet «Next Generation EU» peut se révéler un puissant moteur de transformation, capable de mobiliser des investissements privés et publics durables, à condition que les ressources soient bien déployées. Il demeurera essentiel de répondre aux préoccupations en matière de répartition entre les États membres afin de garantir une transition équitable.

Politiques en matière d'énergies renouvelables

Les énergies renouvelables jouent un rôle fondamental dans la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe et dans la réalisation de la neutralité climatique d'ici à 2050.

Sur la base de l'évaluation réalisée, il apparaît clairement que l'UE doit opérer une transition du système énergétique actuel vers un système énergétique intégré reposant en grande partie sur les énergies renouvelables dès 2030. On estime qu'en atteignant l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % par une intensification des politiques couplée à l'extension du SEQE de l'UE, il serait possible d'arriver à une part d'énergies renouvelables d'environ 38,5 %.

Les énergies renouvelables devront être déployées à plus grande échelle pour contribuer à l'ambition climatique accrue de l'Union et promouvoir la primauté industrielle de celle-ci dans le domaine des technologies renouvelables. Un objectif accru en matière d'énergies renouvelables offrira la prévisibilité et la sécurité d'investissement nécessaires pour poursuivre le déploiement des énergies renouvelables dans tous les secteurs.

La transition vers la neutralité climatique nécessite un système énergétique compétitif, sûr et durable et un cadre solide pour le marché intérieur. Le cadre existant et les récentes stratégies de l'UE sur l'intégration du système énergétique, sur l'hydrogène et sur les batteries définissent d'importantes conditions propices à l'adoption de vecteurs d'énergie renouvelables. Pour aller plus loin, la législation pertinente sera renforcée et soutenue par les initiatives annoncées de la Commission telles que la vague de rénovation, la stratégie sur les énergies renouvelables en mer, les mesures d'aide au déploiement de carburants de substitution pour l'aviation et le transport maritime, ainsi que la stratégie pour une mobilité durable et intelligente.

L'action de l'UE se concentrera sur la planification et le développement économiquement rationnels des technologies liées aux énergies renouvelables, sur l'élimination des obstacles commerciaux et la mise en place d'incitations suffisantes pour stimuler la demande d'énergies renouvelables, en particulier dans les secteurs d'utilisation finale tels que le chauffage et le refroidissement ou les transports, soit par l'électrification, soit par l'utilisation de carburants renouvelables et à faibles émissions de carbone tels que les biocarburants avancés ou d'autres carburants de substitution durables. La Commission examinera les programmes de renforcement des capacités visant à mettre en place des communautés d'énergie renouvelable organisées par les citoyens et financées par l'UE, ainsi que des modèles d'autoconsommation facilitant l'adoption par les consommateurs de technologies décentralisées qui utilisent les énergies renouvelables, et permettant le développement plus rapide de ces technologies. Il pourrait aussi être nécessaire de soutenir en continu l'approvisionnement des entreprises en énergies renouvelables et de fixer des critères et des objectifs minimums contraignants relatifs aux énergies renouvelables dans les marchés publics écologiques.

Dans le secteur du chauffage et du refroidissement dominé par les combustibles fossiles, en particulier, la Commission a l'intention d'évaluer la nature et le niveau de l'objectif indicatif existant en matière de chauffage et de refroidissement, y compris l'objectif en matière de chauffage et de refroidissement urbains, ainsi que les mesures et le cadre de calcul nécessaires pour intégrer davantage de solutions fondées sur les énergies renouvelables et à faibles émissions de carbone, y compris l'électricité, dans les bâtiments et l'industrie.

En ce qui concerne les transports, l'analyse d'impact fait clairement apparaître le rôle que peut jouer l'électrification en tant qu'élément clé de la décarbonation. Toutefois, certains secteurs des transports comme l'aviation et le transport maritime sont très dépendants de carburants à haute densité d'énergie. Parallèlement aux initiatives en faveur de carburants de substitution durables pour ces secteurs, ReFuel Aviation et FuelEU Maritime, la Commission proposera une méthodologie actualisée pour promouvoir, en fonction des performances du secteur en matière d'émissions de gaz à effet de serre, l'utilisation de carburants renouvelables et à faibles émissions de carbone dans le secteur des transports, conformément à la directive sur les énergies renouvelables.

En outre, une terminologie complète pour tous les carburants renouvelables et à faibles émissions de carbone, ainsi qu'un système européen de certification de ces carburants, fondé notamment sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du cycle de vie et sur des critères de durabilité, et les dispositions existantes comme celles de la directive sur les énergies renouvelables, devraient tous contribuer au développement accru des énergies renouvelables. Le déploiement à grande échelle des énergies renouvelables requiert également les infrastructures nécessaires. Il faut une approche globale de la planification des infrastructures à grande échelle ou au niveau local, garantissant la protection des infrastructures critiques et renforçant leur résilience; c'est une telle approche qui sera appliquée pour les prochaines révisions des règlements RTE-E et RTE-T, ainsi que de la directive relative à une infrastructure pour carburants alternatifs. Il convient de promouvoir les systèmes modernes de chauffage urbain à basse température, car ils peuvent assurer le lien entre la demande locale et les sources d'énergie renouvelable et d'énergie fatale, ainsi que les réseaux électrique et gazier en général afin d'optimiser l'offre et la demande de l'ensemble des vecteurs énergétiques.

Politiques en matière d'efficacité énergétique

L'UE dispose d'un cadre global qui comprend un large éventail de mesures en faveur de l'efficacité énergétique dans différents secteurs²⁵. Il est nécessaire de faire appliquer de manière rigoureuse la législation existante relative à l'efficacité énergétique mais cela ne suffira pas à atteindre l'objectif plus ambitieux en matière de climat. L'analyse d'impact montre que les gains d'efficacité énergétique devront être sensiblement majorés de manière à atteindre environ 36 % de la consommation énergétique finale²⁶.

La réalisation d'un objectif plus ambitieux en matière d'efficacité énergétique et la réduction de l'écart d'ambition collective avec les contributions nationales en matière d'efficacité énergétique indiquées dans les PNEC nécessiteront des actions sur divers fronts, essentiellement sous la forme d'initiatives législatives déjà annoncées pour juin 2021 dans le pacte vert pour l'Europe. Ces initiatives recenseront dans le détail les options stratégiques possibles en indiquant le niveau exact des nouveaux objectifs correspondants.

L'analyse qui accompagne la présente communication indique déjà toutefois que la plupart des gains devraient venir des bâtiments. La vague de rénovation à venir verra donc le lancement d'une série d'actions visant à accroître la profondeur et le rythme des

²⁵ Directive sur l'efficacité énergétique de 2012, directive sur la performance énergétique des bâtiments, directive sur l'écoconception et règlements relatifs à l'étiquetage énergétique et à l'étiquetage des pneumatiques.

²⁶ L'analyse d'impact indique une fourchette de 35,5 % à 36,7 % en fonction de la conception globale des mesures stratégiques qui sous-tendent le nouvel objectif pour 2030. Cela correspondrait à une fourchette de 39,2 % à 40,6 % en termes de consommation d'énergie primaire.

rénovations des bâtiments, dans chaque bâtiment et à l'échelle des quartiers, à passer des combustibles classiques à des solutions de chauffage renouvelables, à généraliser les produits et les appareils les plus efficaces, à installer des systèmes intelligents et des infrastructures dans les bâtiments permettant de charger des véhicules électriques, et à améliorer l'enveloppe des bâtiments (isolation et fenêtres). Des mesures seront prises non seulement pour mieux faire appliquer la directive sur la performance énergétique des bâtiments mais aussi pour déterminer s'il est nécessaire de procéder à des révisions ciblées de celle-ci. La possibilité d'établir des exigences obligatoires pour les bâtiments les moins performants et de durcir progressivement les exigences minimales en matière de performance énergétique sera également envisagée, dans le but de garantir un rythme minimal approprié d'amélioration du parc immobilier.

Sur la base du cadre existant et des stratégies de rénovation à long terme, d'autres mesures seront définies pour éliminer les principaux obstacles à la rénovation des bâtiments et pour renforcer les facteurs d'incitation à des rénovations plus rapides et plus en profondeur. La vague de rénovation portera sur les éléments nécessaires pour atteindre et maintenir des taux de rénovation plus élevés, y compris par un renforcement de la réglementation. Elle prévoira des instruments financiers adéquats, par exemple pour faciliter la réduction des risques et l'incitation à mesurer les économies d'énergie réelles, ainsi que d'autres mesures de facilitation telles que la promotion de la formation permettant d'acquérir les compétences professionnelles nécessaires. Des objectifs intermédiaires indicatifs seront fixés pour 2030, 2040 et 2050, assortis d'indicateurs de progrès mesurables.

Au-delà de la contribution du secteur de la construction, d'autres efforts seront nécessaires pour atteindre un objectif plus ambitieux en matière d'efficacité énergétique.

Les exigences en matière d'efficacité énergétique et les normes applicables aux produits seront réexaminées durant le premier semestre de 2021. De plus, la future initiative législative pour des produits durables annoncée dans le plan d'action en faveur de l'économie circulaire²⁷ envisagera l'élargissement de l'approche d'écoconception à d'autres catégories de produits.

Le niveau d'ambition plus élevé nécessitera également de faire une meilleure promotion de l'efficacité énergétique chaque fois qu'elle présente un bon rapport coûts-avantages dans tous les domaines du système énergétique ainsi que dans tous les secteurs pertinents dans lesquels l'activité influe sur la demande d'énergie, tels les secteurs des transports ou de l'agriculture. Dans ce contexte, la Commission présentera des lignes directrices spécifiques durant le premier trimestre de 2021. Étant donné que le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) représente entre 5 et 9 % de la consommation d'électricité et plus de 2 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, l'UE a pris l'engagement, dans le cadre de sa stratégie numérique²⁸, de rendre les centres de données neutres pour le climat d'ici à 2030, des actions devant être mises en place entre 2021 et 2022.

Normes relatives aux émissions de CO₂ des véhicules de transport routier

En ce qui concerne le transport routier, les normes relatives aux émissions de CO₂ des véhicules se sont révélées un outil stratégique efficace. Parallèlement à l'application de l'échange de quotas d'émission au transport routier au niveau des fournisseurs de

²⁷ COM(2020) 98 final.

²⁸ COM(2020) 67 final.

carburants et de la tarification routière conformément à la révision en cours de la directive Eurovignette, seules des normes strictes de performance en matière d'émissions de CO₂ garantissent la mise sur le marché de véhicules propres modernes et innovants, y compris les véhicules dont la consommation de carburant est fortement réduite et les véhicules électriques à batterie ou à pile à combustible qui ne produisent aucune émission. D'ici à juin 2021, la Commission procèdera donc au réexamen et au renforcement des normes en matière de CO₂ pour les voitures et les camionnettes pour 2030.

Elle devra, dans ce contexte, envisager un horizon plus lointain que 2030. L'analyse d'impact indique que, pour atteindre l'objectif global de neutralité climatique en 2050, presque toutes les voitures en circulation devront être des véhicules à émission nulle à cette date. Cette transition doit s'accompagner d'un déploiement approprié des infrastructures de recharge et de ravitaillement pour ces véhicules. La révision à venir de la directive relative à une infrastructure pour carburants alternatifs est une initiative essentielle à cet égard. Dans le secteur du développement et de l'expérimentation de nouvelles technologies automobiles, les délais de réalisation sont longs, et les véhicules sont mis en circulation après un délai compris entre 10 et 15 ans. La Commission évaluera également dans les prochains mois les actions qui seraient nécessaires dans la pratique pour que ce secteur contribue à la réalisation de la neutralité climatique d'ici à 2050 et à quel moment il conviendrait que les véhicules à moteur à combustion interne cessent d'entrer sur le marché.

Intégration de l'action pour le climat dans toutes les politiques

De nombreuses autres politiques de l'UE ont été mises en place ou sont en cours de réorientation pour respecter le principe de «ne pas nuire» et contribuer à la transition vers la neutralité climatique. L'intégration des objectifs de la politique climatique dans d'autres politiques de l'UE est un facteur essentiel et permettra une transformation inclusive fondée sur une transition juste.

Le plan d'investissement pour une Europe durable vise à stimuler des investissements durables. Son Fonds pour une transition juste (premier pilier du mécanisme pour une transition juste) aborde de front l'accélération de la transition dans les régions qui dépendent fortement du charbon, de la tourbe, du pétrole, du schiste bitumineux et d'autres procédés à forte intensité de carbone. Le programme InvestEU est principalement destiné à attirer les investissements privés, et il a été proposé d'utiliser au moins 30 % de son enveloppe financière globale pour contribuer directement à la réalisation des objectifs en matière de climat. Le Fonds pour la modernisation soutiendra la transition du système énergétique dans les États membres à faible revenu. Le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion soutiendront des investissements complémentaires dans les domaines de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables, de l'innovation et de la recherche. Le Fonds social européen plus apportera un soutien global à la mise à niveau et à la requalification des travailleurs. En outre, la Commission proposera en mai 2021 un plan d'action pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux qui favorisera des transitions justes et l'accès à la formation et à des services essentiels tels que l'énergie, la mobilité et le logement pour tous. La vision à long terme de la Commission pour les zones rurales qui sera lancée l'année prochaine portera une attention particulière à la promotion de la durabilité au bénéfice des citoyens vivant dans des zones rurales isolées.

Horizon Europe, le nouveau programme-cadre pour la recherche et l'innovation, qui comprend entre autres un pôle dédié «Climat, énergie et mobilité», consacrera au moins

35 % de ses fonds à la réalisation des objectifs climatiques. Le Fonds pour l'innovation soutiendra la démonstration de technologies de pointe à l'échelle commerciale dans les secteurs de l'énergie et de l'industrie.

La stratégie renouvelée en matière de finance durable, qui prévoit des initiatives législatives et non législatives, orientera davantage les investissements privés vers une relance verte et des activités économiques durables. Parmi d'autres initiatives, la taxinomie de l'Union sur la finance durable, la norme de l'UE en matière d'obligations vertes et les indices de référence climatiques joueront un rôle crucial pour favoriser des investissements au plus près des besoins de l'économie réelle, au bénéfice de la planète et de la société.

Pour parvenir à la neutralité climatique, une réduction de 90 % des émissions globales des transports par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2050 constituera l'un des principaux objectifs de la future stratégie en faveur d'une mobilité intelligente et durable, qui visera dans le même temps à assurer la relance de ce secteur.

L'industrie doit être le moteur du changement au moment où l'Europe entame sa transition vers la neutralité climatique et le leadership numérique, tout en mettant à profit les effets de son marché unique pour établir des normes au niveau mondial. Tant la stratégie industrielle européenne²⁹ que le plan d'action de l'UE en faveur de l'économie circulaire désignent une utilisation plus efficace des ressources et l'économie circulaire en tant qu'approches indispensables à une modernisation de l'industrie de l'UE contribuant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La sécurisation de l'approvisionnement en batteries conformément au plan d'action stratégique relatif aux batteries dans le cadre de l'Alliance européenne pour les batteries sera indispensable à la décarbonation du système énergétique de l'UE - car elle permettra d'intégrer des quantités croissantes d'énergies renouvelables - et à celle de notre secteur des transports - parce qu'elle catalysera le passage aux véhicules électriques.

Le plan d'action «zéro pollution» pour l'air, l'eau et le sol étudiera comment renforcer la lutte contre la pollution provenant des grandes installations industrielles en respectant pleinement les politiques en matière de climat, d'énergie et d'économie circulaire. La stratégie numérique de l'UE soutient les technologies numériques susceptibles de contribuer à la neutralité climatique dans tous les secteurs de l'économie de l'UE, et vise à verdir le secteur des TIC lui-même.

Les plans stratégiques relevant de la PAC que les États membres doivent établir constituent une occasion unique de canaliser davantage de ressources vers la réduction durable des émissions dans le secteur agricole, tout en renforçant la viabilité économique et environnementale et la résilience de ce secteur.

L'élaboration d'une stratégie de l'UE plus ambitieuse en matière d'adaptation au changement climatique sera essentielle pour tous les secteurs, étant donné que le changement climatique continuera d'exercer une pression croissante sur le tissu économique et social européen malgré les efforts d'atténuation.

²⁹ COM(2020) 102 final.

Tant l'atténuation que l'adaptation au changement climatique bénéficieront à leur tour des programmes spatiaux de l'UE, tels que Copernicus, qui offrent des possibilités de surveillance toujours meilleures.

Dans l'ensemble, une ambition accrue d'ici à 2030 et la transition vers la neutralité climatique doublée de la relance au sortir de la crise de la COVID-19 sont tout à la fois un défi et l'occasion de construire un meilleur avenir pour tous. Un instrument d'appui technique permet aux États membres de bénéficier d'une expertise sur mesure pour élaborer des réformes durables et propices à la croissance.

Parallèlement à la réglementation et aux politiques gouvernementales, les citoyens, les communautés et les organisations ont un rôle à jouer. Les régions et les municipalités sont des pôles essentiels pour l'élaboration de solutions durables et porteuses de changement, qui indiquent la voie à suivre par des initiatives telles que la Convention des maires. Dans ce contexte, la Commission donnera le coup d'envoi du pacte européen pour le climat afin de donner à chacun une voix et un espace pour participer à la conception de l'action climatique, à l'échange d'informations, au lancement d'activités locales et à la présentation de solutions susceptibles d'être reproduites ailleurs.

Dimension internationale

En tant qu'économie avancée qui a fait ses preuves dans la mise en œuvre d'une politique climatique ambitieuse, l'UE a la possibilité – ainsi que l'obligation morale – d'infléchir les tendances mondiales en matière d'émissions de gaz à effet de serre et d'accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources, dans le cadre des négociations internationales sur le climat et en dehors de celles-ci. La révision à la hausse des ambitions de l'UE pour atteindre 55 % au cours des dix prochaines années représente un doublement du niveau d'ambition affiché dans sa contribution déterminée au niveau national et plantera le décor des prochaines négociations des Nations unies sur le changement climatique qui se tiendront en 2021, ce qui renforcera la position de chef de file de l'UE au niveau mondial.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à considérer qu'il s'agit là de la nouvelle contribution de l'UE à l'accord de Paris. Celle-ci devrait être présentée à la CCNUCC en tant que contribution actualisée déterminée au niveau national de l'UE avant la fin de l'année. Cela donnerait dès à présent une impulsion aux préparatifs des Nations unies en vue de la prochaine réunion des parties à l'accord de Paris, qui se tiendra fin 2021, ainsi qu'à la décennie d'action des Nations unies (programme 2030).

En fixant un objectif plus ambitieux pour 2030 et en augmentant son ambition dans le cadre de l'accord de Paris, l'UE démontrerait au reste du monde qu'il est possible de lutter efficacement contre le changement climatique tout en maintenant une économie moderne et compétitive ainsi qu'une société prospère, inclusive et résiliente. Cela donnerait également de l'élan aux discussions multilatérales qui se tiendront l'an prochain dans le cadre du G7 et du G20, qui seront présidés par le Royaume-Uni et l'Italie, respectivement. Par son programme d'aide extérieure, l'UE pourra soutenir les pays tiers qui s'efforcent d'accroître leurs ambitions en matière de climat.

L'UE devrait continuer à montrer l'exemple, mais elle doit également user de son influence pour promouvoir un changement au niveau mondial en matière d'incitations économiques à l'appui de la transition vers une économie à faible intensité de carbone, qui tiendrait compte de l'évolution des réalités géopolitiques et géoéconomiques. L'UE continuera à encourager une coopération multilatérale fondée sur des règles, en utilisant

sa diplomatie écologique, climatique et énergétique – ainsi que l’ensemble de ses instruments de politique extérieure – pour aider à élever le niveau d’ambition de ses partenaires, en particulier les principaux émetteurs et les futurs émetteurs, et accélérer la transition mondiale vers la neutralité climatique. Cela implique de recourir aux partenariats stratégiques, au financement extérieur, aux échanges commerciaux et à d’autres plateformes de coopération de l’UE, y compris par le déploiement de normes environnementales internationales et la promotion de technologies propres dans les échanges commerciaux. Le secteur privé devrait jouer un rôle important et l’UE devrait s’appuyer sur son rôle moteur en matière de finance durable, en particulier grâce à la taxinomie de l’UE, outil destiné à aider les investisseurs dans la transition vers une économie résiliente, efficace dans l’utilisation des ressources et à faible intensité de carbone et grâce à la plateforme internationale sur la finance durable créée avec nos partenaires internationaux. L’UE cherchera des alliances mutuellement bénéfiques et veillera à garantir des conditions de concurrence équitables au niveau international dans le domaine des nouvelles technologies durables telles que l’hydrogène renouvelable, l’éolien et le photovoltaïque de pointe, les batteries et le captage du carbone, ainsi que dans le secteur de l’approvisionnement en matières premières critiques pour ces technologies, telles que les terres rares. La position de l’UE en tant que plus grand bloc commercial au monde offre d’importantes possibilités à cet égard.

Dans le même temps, pour contenir efficacement le changement climatique et atteindre les objectifs de développement durable des Nations unies, tous les pays, et notamment les membres du G20, vont devoir proposer des actions beaucoup plus ambitieuses pour éviter des catastrophes.

En l’absence de hausses d’ambition comparables de la part de nos partenaires, alors que l’UE relève sa propre ambition climatique, la Commission proposera un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières dans certains secteurs afin de réduire le risque de fuite de carbone, en remplacement des mesures actuellement en place pour faire face à ce risque. De ce fait, la Commission étudie plusieurs options en vue de la mise en place d’un tel mécanisme efficace qui soit compatible avec les règles de l’Organisation mondiale du commerce.

5. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ETAPES

Porter à 55 % d’ici à 2030 le niveau d’ambition de l’UE en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre est faisable et sera bénéfique pour la santé, la prospérité et le bien-être de tous. Sans sous-estimer le défi que représentent la mobilisation d’importants investissements supplémentaires au cours de la décennie à venir et la promotion d’une transition juste, cette ambition accrue offre une occasion de croissance durable et, dans le contexte de la relance consécutive à la crise de la COVID-19, d’investissements durables susceptibles de donner un coup de fouet à l’économie de l’UE.

Une ambition accrue pour 2030 permettra d’établir une trajectoire de réduction des émissions plus progressive et contribuera à une transition économique et sociale vers la neutralité climatique plus équilibrée au cours des 30 prochaines années. Celle-ci sera de ce fait plus crédible, plus prudente et plus équitable à l’égard des générations futures.

Les pressions exercées sur les ressources naturelles, l’incertitude généralisée concernant certaines évolutions de la situation mondiale et les préoccupations croissantes de la population mondiale en matière de climat augmenteront la pression exercée sur tous les gouvernements pour qu’ils agissent rapidement. Une action ambitieuse confèrera à l’UE

et à ses entreprises l'avantage du pionnier sur la scène économique internationale, ce qui augmentera sa compétitivité sur les marchés mondiaux en pleine émergence pour les technologies durables et vertes.

De surcroît, une ambition climatique accrue apportera d'importants bénéfices outre la lutte contre le changement climatique, par exemple la diminution de la facture des importations de combustibles fossiles, une plus grande sécurité énergétique, une baisse de la pollution atmosphérique, une meilleure santé, une amélioration de la biodiversité, une moindre dépendance à l'égard des matières premières importées et une réduction des risques liés aux déchets. Parallèlement au renforcement des politiques en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, cela permettra de réduire les coûts de l'énergie pour les ménages et les entreprises, et, pour autant que les conséquences sociales soient dûment prises en considération, participera à la réduction de la précarité énergétique et contribuera à la croissance et à l'emploi.

La population, les entreprises et les partenaires sociaux de l'UE ont besoin de plus de certitude et d'une meilleure prévisibilité sur leur chemin vers la neutralité climatique. En conséquence, la Commission modifie aujourd'hui sa proposition relative à la première loi européenne sur le climat³⁰ en y ajoutant un objectif de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % par rapport à 1990 d'ici à 2030. Cela marquera le point de départ d'une trajectoire progressive permettant à l'UE de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050. La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à parvenir à un accord sur le règlement relatif à la loi européenne sur le climat et à l'adopter rapidement.

Au cours des neuf prochains mois, la Commission réexaminera l'essentiel de sa législation en matière de climat et d'énergie. La présente communication recense déjà les principales options envisageables pour la modifier. La Commission est convaincue que tous les instruments stratégiques pertinents pour la décarbonation de notre économie doivent fonctionner de manière cohérente afin d'atteindre nos objectifs. Une utilisation renforcée et étendue de l'échange de quotas d'émissions au niveau de l'UE, des politiques en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, des instruments soutenant la mobilité et les transports durables, et des politiques en matière d'économie circulaire, d'environnement, d'agriculture, de finance, de recherche et d'innovation et d'industrie joueront un rôle important dans la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe en général, et dans la réalisation d'un objectif accru en matière de climat pour 2030 et de la neutralité climatique d'ici 2050 en particulier.

En s'appuyant sur un large débat public et sur un processus de consultation avec le Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social et le Comité des régions, ainsi qu'avec les parlements nationaux, tous les citoyens et les parties prenantes – dans le cadre du pacte européen pour le climat mais aussi de la prochaine conférence sur l'avenir de l'Europe –, la Commission élaborera les principales propositions législatives nécessaires d'ici à juin 2021. Ce processus devrait ouvrir la voie à leur adoption rapide et laisser à tous les acteurs un temps d'exécution suffisant pour atteindre l'ambition accrue en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030.

³⁰ COM(2020) 80 final.