

Réformer l'architecture climatique européenne

} réseau
} action
} climat france

N°ISBN : 978-2-919083-46-6
Mai 2021

Les informations contenues dans ce document correspondent à une analyse à jour à la date de bouclage, au 17 mai 2021.

Ce document est soumis aux droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source.

Auteur

Neil Makaroff, Responsable des politiques européennes au Réseau Action Climat France

Design graphique et mise en page

Guénoilé Le Gal

Cette publication a été réalisée grâce au soutien du Ministère de la Transition Écologique, de l'Agence française de développement et de l'Ademe. Les contenus présentés et les opinions exprimées sont celles du Réseau Action Climat France. Elles n'engagent ni la responsabilité ni les positions de ses partenaires et services associés.



AVEC LE SOUTIEN DE



CONTEXTE.....	4
SYNTHÈSE DE LA POSITION DU RÉSEAU ACTION CLIMAT.....	6
OBJECTIF : BÂTIR UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE AMBITIEUSE	8
DÉFINIR LES FONDATIONS DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE EUROPÉENNE	10
RÉPARTIR L'EFFORT ENTRE LES SECTEURS ET LES ÉTATS.....	16
RENFORCER LA BOÎTE À OUTILS EUROPÉENNE.....	22

Contexte

L'Union européenne s'est dotée d'un nouvel objectif climatique d'au moins 55 % de baisse des émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport à 1990, inscrit dans la Loi Climat européenne. Afin d'atteindre cette nouvelle ambition, la Commission européenne entend présenter une nouvelle architecture climatique européenne - cadre d'action climatique - au sein de son paquet législatif appelé "Fit for 55" en juin 2021. Cette nouvelle architecture climatique aura pour tâche de répartir l'effort climatique entre les secteurs et les États et surtout de s'assurer que cet objectif sera bel et bien atteint en 2030.

Le Réseau Action Climat estime que la Commission européenne devra définir une architecture climatique qui permette de dépasser l'objectif plancher d'au moins 55 % de baisse nette des émissions de gaz à effet de serre du Green Deal européen et de tendre vers une baisse de 65 % d'ici à 2030 pour contribuer à limiter la hausse des températures à +1,5°C. Elle devra garantir l'intégrité environnementale et la solidarité entre les États dans l'atteinte de l'objectif et s'inscrire dans un objectif de justice sociale.

Une architecture climatique doit se composer de :

- **Un objectif climatique ambitieux** servant de boussole pour l'action ;
- **De piliers de conformité** qui assurent que les objectifs seront tenus ;
- **Une répartition de l'effort** équilibrée entre les secteurs et entre les États ;
- **Une boîte à outils sectoriels** pour soutenir la baisse des émissions de gaz à effet de serre secteur par secteur - aussi appelé le cadre facilitateur.

Méthodologie

L'analyse chiffrée est effectuée à partir des données du plan "objectif climat 2030" de la Commission européenne, des modèles développés par les think tanks Agora Energiewende, Öko-Institut et Ecologic Institute ainsi que des calculs de l'agence allemande de l'environnement Umwelt Bundesamt.

Sources

Agora Energiewende : A "Fit for 55" Package Based on Environmental Integrity and Solidarity Publication - A "Fit for 55" Package Based on Environmental Integrity and Solidarity, Février 2021

CAN Europe, CAN Europe's position on the eu's 2030 climate policy architecture, 2021

Climate Action Tracker, Germany's proposed 2030 national target not yet 1.5°C-compatible, 2021

Commission européenne, étude d'impact - Stepping up Europe's 2030 climate ambition Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people, 2020

Ecologic Institute : Implementing new EU climate targets - Why Member State responsibility must continue, 2021

Öko-Institut and Agora Energiewende, How to Raise Europe's Climate Ambitions for 2030 : Implementing a -55% Target in EU Policy, 2020

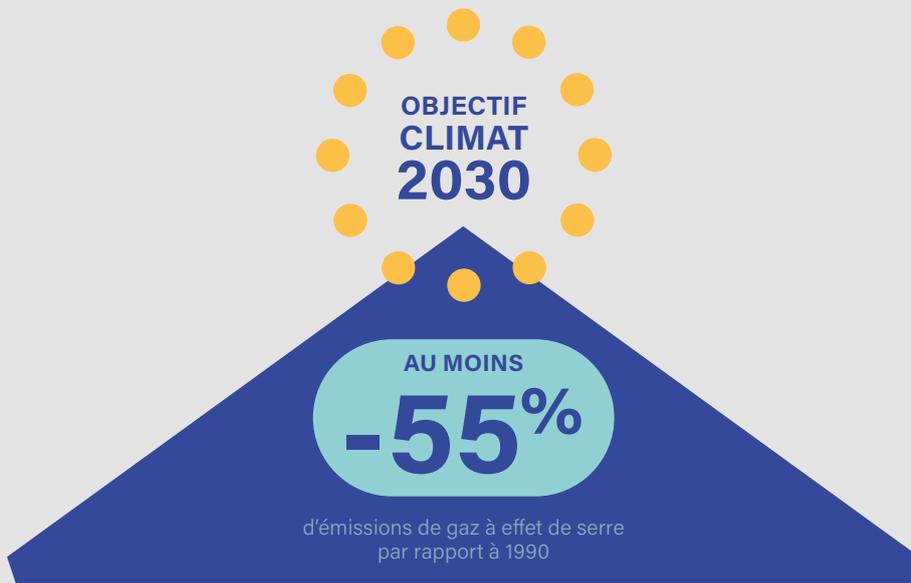
Öko-Institut & WWF, Raising the climate policy ambition of the European Union - Reforming the EU Emissions Trading System, 2021

Transport & Environment, Cars CO₂ review : Europe's chance to win the mobility race, janvier 2021

Tribunal Constitutionnel fédéral d'Allemagne, Constitutional complaints against the Federal Climate Change Act partially successful, 2021

Umwelt Bundesamt : Raising the EU 2030 GHG Emission Reduction Target, octobre 2020

Schéma explicatif
des principales
composantes de
l'architecture climatique
européenne



PILIER DE CONFORMITÉ

PARTAGE DE L'EFFORT

Objectifs nationaux (ESR)

-X%
Par rapport à 2005

TRANSPORT
BÂTIMENT
AGRICULTURE
DÉCHETS

POLITIQUES NATIONALES

Marché carbone (ETS)

-X%
Par rapport à 2005

INDUSTRIE
ÉNERGIE

PRIX DU CO₂

Outils financiers

Budget européen
Plan de relance européen
Politique Agricole Commune

Réglementation

Normes de CO₂ des véhicules légers
Normes de CO₂ des poids lourds
Directive Efficacité énergétique
Directive Énergies renouvelables

CADRE FACILITATEUR

Synthèse de la position du Réseau Action Climat

Le Réseau Action Climat est en faveur d'une architecture climatique qui permette de dépasser l'objectif fixé dans la Loi Climat d'une baisse nette d'au moins 55 % d'émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030.



AU MOINS
-55%

d'émissions de gaz à effet de serre
par rapport à 1990

Schéma reprenant les principaux éléments de la position du Réseau Action Climat sur l'architecture climatique européenne

PARTAGE DE L'EFFORT



Objectifs nationaux (ESR)

-41%

Par rapport à 2005

TRANSPORT
BÂTIMENT
AGRICULTURE
DÉCHETS

POLITIQUES NATIONALES



Marché carbone (ETS)

-62%

Par rapport à 2005

INDUSTRIE
ENERGIE

PRIX DU CO₂

Outils financiers

Budget européen
Plan de relance européen
Politique Agricole Commune

Réglementation

Normes de CO₂ des véhicules légers
Normes de CO₂ des poids lourds
Directive Efficacité énergétique
Directive Énergies renouvelables
Mécanisme d'inclusion carbone frontières

L'architecture climatique européenne devra répondre aux modalités suivantes

01

S'appuyer sur **deux piliers de conformité : les objectifs nationaux (ESR) rehaussés** pour les secteurs du transport routier, du bâtiment, de l'agriculture et des déchets, **et le marché carbone européen (ETS)** pour l'industrie et l'électricité. **Les États doivent rester responsables** de l'atteinte de l'objectif commun européen. La création d'un marché carbone pour le transport routier ou le bâtiment afin de combler l'écart et atteindre 55 % serait une erreur dangereuse pour l'intégrité climatique et risquée socialement.

Le Réseau Action Climat s'oppose à la création d'un tel marché pour ces deux secteurs. De la même manière, la création d'un nouveau pilier du secteur des terres - AFOLU - qui viendrait compenser les émissions de l'agriculture maintiendrait un statu quo dangereux pour l'agriculture et le climat. **Le Réseau Action Climat demande le maintien des secteurs du transport routier, du bâtiment et de l'agriculture dans les objectifs nationaux (ESR).**

02

Augmenter l'ambition des deux piliers pour que tous les secteurs contribuent à l'atteinte des 55 %. Bien qu'un effort supplémentaire doit être demandé aux secteurs couverts par l'ETS, il est important de **conserver un équilibre entre ETS et partage de l'effort (ESR)** afin de s'assurer que les États engagent dès à présent la transition dans les secteurs les plus difficiles comme

l'agriculture ou le bâtiment. C'est pour cela que **les objectifs nationaux devront augmenter significativement** pour atteindre au moins 55 % et tendre vers 65%. L'absorption par le secteur des terres (LULUCF) doit s'ajouter en plus de la réduction des émissions d'au moins 55 % par les deux piliers et non pas contribuer à cette "réduction".

03

Instaurer une nouvelle répartition de l'objectif du partage de l'effort entre États-membres qui permette d'inscrire tous les États-membres sur une trajectoire de neutralité climatique et en même temps d'assurer une solidarité entre eux. Pour maintenir un consensus sur l'action climatique, **tous les États européens devraient augmenter leurs objectifs nationaux pour 2030** afin d'accélérer la transition. Cela même si une convergence entre les objectifs nationaux

est nécessaire, c'est-à-dire réduire l'écart entre les objectifs des pays les plus riches et ceux des plus pauvres au sein de l'Union. Par ailleurs, afin de soutenir les États-membres les plus pauvres, un meilleur ciblage des Fonds européens vers la transition doit être assurée par la Commission lors de la mise en œuvre des programmes opérationnels, du plan de relance et du Fonds de modernisation.

04

Renforcer le cadre facilitateur, c'est-à-dire les législations européennes sectorielles, afin de soutenir les États dans l'atteinte de leurs objectifs nationaux. L'ambition des législations sectorielles comme **les standards de CO₂ pour les véhicules, les Directives énergies renouvelables et efficacité énergétique** doit être revue à la hausse car ces outils ont su démontrer leurs impacts sur la transformation de ces secteurs. En revanche, même en tant que législation d'appoint, le marché carbone pour le transport routier et le

bâtiment serait une erreur : il risque de concurrencer des réglementations beaucoup plus efficaces, tout en contenant des risques importants pour le climat et la justice sociale, à savoir répercuter de manière uniforme et régressive le renchérissement du prix du carbone. La révision de la Directive de la taxation de l'énergie doit être privilégiée pour harmoniser le prix du carbone entre les États-membres et des solutions nationales devront être trouvées pour permettre une redistribution des revenus socialement juste.

Objectif : bâtir une transition écologique ambitieuse

permettant d'atteindre, voire de dépasser,
l'objectif d'au moins 55 %

L'objectif inscrit dans la Loi Climat européenne d'au moins 55 % de baisse nette des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport à 1990 correspond à un objectif "brut" ou de réduction réelle de 52,8 % si on retire l'absorption des émissions par les puits carbone comme les forêts et les sols. Grâce aux législations sectorielles déjà adoptées, l'Europe s'oriente vers une baisse nette des émissions de 47 % d'ici à 2030 selon la Commission européenne. Une augmentation de moins de 6 points de l'objectif européen n'est pas à la hauteur de l'enjeu. L'objectif de 55 % brut (réel) correspond à une augmentation de 8 points, ce qui est réaliste si l'Union choisit de respecter l'agenda du Green Deal européen et de renforcer fortement les législations sectorielles existantes.

Dans ce contexte, **le Réseau Action Climat demande à la Commission européenne et aux États-membres de ne pas se contenter d'un ajustement a minima des politiques européennes pour atteindre 55 %⁽¹⁾**, mais bien de bâtir une architecture climatique qui serve de cadre pour dépasser l'objectif inscrit dans la Loi Climat européenne. Le marché carbone et les objectifs nationaux doivent permettre l'atteinte des objectifs sans compter sur les puits carbone (LULUCF). L'absorption doit être comptabilisée en plus.

L'Europe doit tendre vers une baisse réelle des émissions de gaz à effet de serre de 65 % d'ici à 2030, pour respecter le seuil de 1,5°C de hausse de la température globale. Pour viser cette cible

1 CAN Europe, CAN Europe's position on the eu's 2030 climate policy architecture, 2021

et encourager la mise en place de politiques dans ces secteurs, le Réseau Action Climat estime que :

- Les secteurs de l'électricité et de l'industrie (secteurs couverts par l'ETS) devraient baisser leurs émissions de 70 % en 2030 par rapport à 2005 ;
- Les secteurs du transport, du bâtiment, de l'agriculture, des déchets (secteurs couverts par le partage de l'effort - ESR) devraient baisser leurs émissions de 50 % en 2030 par rapport à 2005.

Les outils sectoriels comme les normes de CO₂ des véhicules, la directive énergies renouvelables ou encore la directive efficacité énergétique doivent être fortement renforcés pour permettre une baisse des émissions de gaz à effet de serre plus forte secteur par secteur. Le Réseau Action Climat demande une révision ambitieuse de cette boîte à outils sectoriels afin de soutenir les États membres dans la baisse des émissions de gaz à effet de serre.



© Andreas Guldholm



Définir les fondations de la politique climatique européenne

États et/ou marché carbone ?

Aujourd'hui, les fondations de la politique climatique européenne reposent sur deux piliers : le marché carbone (ETS) pour les secteurs de l'industrie et de l'énergie, et les objectifs nationaux contraignants (*Effort sharing regulation* - ESR) pour les transports routiers, le bâtiment, l'agriculture et les déchets notamment. Ce sont les mécanismes de conformité qui répartissent les responsabilités dans l'atteinte de l'objectif climatique européen. Ils sont essentiels pour s'assurer que tous les acteurs soient mobilisés dans l'atteinte de l'objectif et que *in fine* les objectifs soient atteints. Si ce n'est pas le cas, les États sont responsables, ce qui peut conduire à des procédures d'infractions pour les États, l'instrument le plus contraignant pour faire respecter la législation européenne.



© iStockphoto

01

Analyse

La Commission européenne entend réformer ces fondations, c'est-à-dire revoir les mécanismes de conformité dans l'atteinte de l'objectif européen d'au moins 55 % de baisse des émissions de gaz à effet de serre. Plusieurs options sont sur la table.

Option 1 Relever l'ambition des piliers actuels de la politique climatique européenne

Les deux piliers seraient maintenus : objectifs nationaux contraignants et le marché carbone.

Il s'agirait de conserver les mécanismes de conformité actuels car ils ont prouvé leur efficacité, même s'ils pourraient être renforcés. La responsabilité dans l'atteinte de l'objectif d'au moins 55 % de baisse des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 serait répartie entre les politiques nationales pour les secteurs des transports routiers, du bâtiment, de l'agriculture, de la responsabilité des États-membres, et le marché carbone qui fixerait un plafond d'émissions pour les secteurs de l'industrie et de l'énergie.



Option 2 Colmater l'écart avec le marché carbone



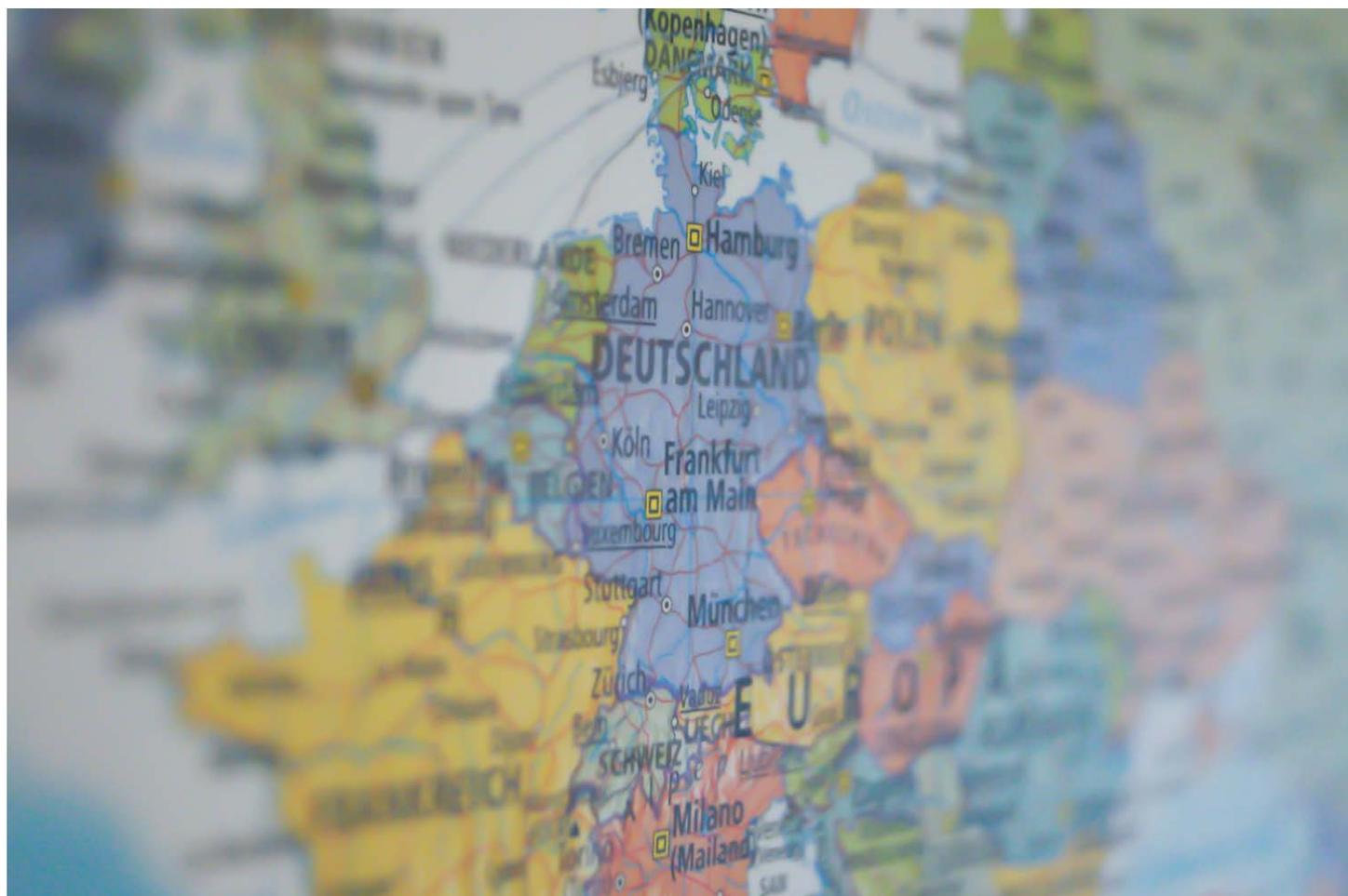
Les objectifs nationaux seraient conservés au même niveau que pour l'objectif 2030 précédent, c'est-à-dire -40 % à l'échelle européenne, et laisser le marché carbone faire la différence pour atteindre les -55 %. Cela implique de créer un marché carbone spécifique pour le transport routier et le bâtiment ou d'étendre le marché existant à ces secteurs. Les États-membres ne seraient donc responsables que pour atteindre -40 %, laissant au prix du CO₂ le soin de faire baisser les émissions de 15 points supplémentaires. Cette option est particulièrement hasardeuse car elle implique une hausse du prix du CO₂ très forte, et cela sans interférence publique, en raison de la faible élasticité-prix de ces secteurs. Le coût pour les ménages pourrait augmenter fortement si aucun mécanisme de redistribution n'est mis en place.

Option 3

Faire reposer les fondations sur le tout-marché carbone et démolir les piliers actuels

Le marché carbone européen serait étendu aux secteurs du bâtiment et du transport routier pour en faire le principal mécanisme de conformité pour atteindre l'objectif de -55 %.

Cela implique une forte hausse du prix du CO₂ pour conduire à des baisses d'émissions significatives. L'interférence des politiques publiques devra être minimale pour éviter les chocs externes pouvant déstabiliser la hausse du prix du CO₂. Dans cette approche "tout-marché", les États-membres n'auraient plus de responsabilités dans l'atteinte de l'objectif climatique européen, ce qui revient à dépolitiser complètement un enjeu pourtant éminemment politique et à supprimer toute forme de redevabilité démocratique. De même, les politiques sectorielles pourraient conduire à déstabiliser le marché carbone, ce qui incite à limiter la hausse de l'ambition des législations sectorielles.



02

Position du Réseau Action Climat

Le Réseau Action Climat soutient l'option 1 qui consiste à maintenir les piliers actuels de la politique climatique européenne, en particulier les objectifs nationaux dans le cadre du partage de l'effort, car :

L'opérationnalisation de l'architecture climatique doit être rapide

Ces fondations existent déjà et ont prouvé leur efficacité dans l'atteinte des objectifs climatiques pour 2020. La révision à la hausse de l'ambition de chacun des piliers - objectifs nationaux et marché carbone - est le levier le plus efficace pour atteindre nos objectifs en 2030. Le changement profond d'architecture climatique, notamment par la création et l'opérationnalisation d'un nouveau marché carbone pour le transport routier et le

bâtiment, n'interviendrait qu'à l'horizon 2025 dans les scénarios les plus optimistes, sans compter les potentiels délais avant qu'il puisse fonctionner correctement. Un tel risque opérationnel ne peut être négligé puisqu'il ferait perdre à l'Europe de précieuses années dans l'accélération de la transition écologique, ratant en même temps sa cible pour 2030.

Les gouvernements nationaux doivent être responsables dans la mise en œuvre de l'objectif européen

La hausse des objectifs nationaux est indispensable car les États sont les acteurs centraux de la transition. Ils définissent les objectifs, ont en main les outils de planification et de déploiement de la transition écologique et sont responsables de la mise en œuvre des politiques publiques, dont celles permettant l'accompagnement social et économique de chaque secteur. De ce fait, les

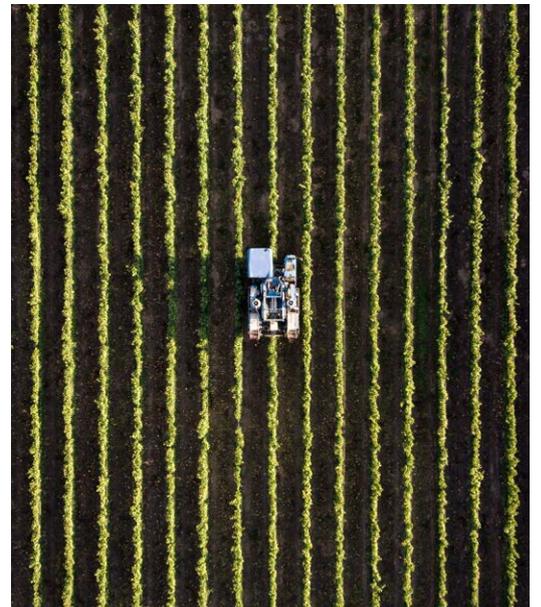
gouvernements nationaux doivent rester responsables dans l'atteinte des objectifs climatiques européens. Parier uniquement sur le marché en dédoublant (même partiellement) les États est dangereux, car cela conduirait à déresponsabiliser les gouvernements nationaux et lèverait toute obligation d'agir face à la crise climatique.

Le marché carbone pour le transport routier et le bâtiment comme nouveau pilier des politiques climatiques ne permettra pas à l'Europe d'atteindre son objectif climatique

Sans un prix suffisamment important, il sera difficile pour le marché carbone de combler l'écart et atteindre -55 % en 2030. L'intégrité climatique des 55 % serait donc en jeu. Or un prix trop important risque de produire un effet social régressif sur les ménages les plus modestes, si aucun mécanisme de redistribution n'est mis en place.

La création d'un troisième pilier pour le secteur des terres (AFOLU) qui comprendrait l'agriculture est une solution dangereuse pour le climat

L'agriculture doit rester dans les objectifs nationaux car ce secteur doit entamer sa transition et non pas compenser ses émissions par l'absorption des forêts et des sols. Par ailleurs, les États-membres sont gestionnaires des fonds de la Politique Agricole Commune, et à ce titre ont les leviers pour faire baisser les émissions du secteur.



© Tomas Amundsen



Les risques d'un marché carbone pour le transport routier et le bâtiment

Inefficacité climatique : le marché est un outil qui fluctue et qui peut être impacté par une multitude de facteurs externes, dont la mise en place de régulations, de standards, d'obligations et d'investissements de la part des États. Pour fonctionner de manière optimale, il doit subir le moins d'interférences possibles, ce qui incite au statu quo réglementaire et politique sur le climat. Cela alors même que les réglementations sectorielles ont prouvé leur efficacité sur la baisse des émissions de gaz à effet de serre. L'exemple des normes de CO₂ sur les véhicules est révélateur. Développer un tel marché pourrait compromettre le renforcement des législations sectorielles pourtant pivots.

Risque social : un marché carbone pour ces secteurs créerait un risque social fort, cela même avec la création d'un mécanisme de redistribution des revenus (non garantie à ce stade). Le prix du CO₂ doit être très élevé pour être efficace sur ces secteurs. L'imprévisibilité et la fluctuation du prix du CO₂ sur le marché rendent l'impact sur les ménages particulièrement difficile à anticiper et à compenser, rendant ce système de prix du CO₂ injuste, malgré de potentiels mécanismes de redistribution (contrairement à une taxe carbone dont il est possible de prévoir le prix). Le prix du CO₂ payé par tous les usagers de voitures thermiques ou se chauffant au gaz fossile ou au fioul toucherait tous les ménages, y compris les plus précaires, sans leur offrir d'alternatives. Les ménages sont souvent coincés dans des technologies carbonées, sans possibilité d'en changer facilement. Ce sont plutôt aux États, entreprises et industriels de leur permettre d'accéder à des alternatives. Le marché carbone européen risquerait de répliquer à l'échelle européenne les erreurs qui ont déclenché le mouvement des Gilets jaunes en France.

Pour toutes ces raisons, le Réseau Action Climat demande à la Commission européenne de maintenir les piliers existants de l'architecture climatique européenne : objectifs nationaux contraignants et marché carbone. **Ils ont prouvé leur efficacité dans le passé et doivent maintenant être rehaussés. La création d'un marché carbone pour le transport routier et le bâtiment comme pilier de l'architecture**

climatique serait une erreur sociale et un danger pour le climat. Le Réseau Action Climat estime que le marché du CO₂ ne peut pas être un mécanisme de conformité climatique et s'oppose fermement à cette solution à l'échelle européenne pour les secteurs du transport routier et du bâtiment.

Tableau comparatif des différentes options de réforme de l'architecture climatique

	Option 1	Option 2	Option 3
	Relever l'ambition des piliers actuels	Colmater l'écart avec le marché carbone	Se reposer sur le tout-marché carbone
Responsabilités ?	Partagée entre : Gouvernements nationaux (et donc politiques nationales) ; Marché carbone européen.	Partagée, mais déséquilibrée en faveur du marché carbone dans tous les secteurs.	Le prix du CO ₂ et le plafond d'émissions. Pas de responsabilité pour les politiques publiques
Renforcement du cadre facilitateur européen ?	Oui en soutien aux efforts des États.	Non, le marché comble l'écart.	Non.
Atteinte de l'objectif ?	Oui, car la responsabilité est partagée et des mécanismes correctifs peuvent être appliqués.	Peu probable car dépend d'un prix du CO ₂ très élevé.	Peu probable car dépend d'un prix du CO ₂ très élevé sans plafond.



Répartir l'effort entre les secteurs et les États

La Commission européenne devrait proposer une répartition de l'effort entre les différents secteurs de l'économie en attribuant un objectif de réduction aux secteurs du marché carbone (ETS), c'est-à-dire l'industrie et l'électricité, et aux secteurs couverts par les objectifs nationaux (ESR), soit les transports routiers, le bâtiment, l'agriculture et les déchets. Certains pourraient être amenés à baisser plus rapidement leurs émissions de gaz à effet de serre que d'autres, en particulier les secteurs couverts par le marché carbone européen qui prendraient une plus grande part de l'effort climatique en raison de leur coût d'abattement plus faible.

Le Réseau Action Climat estime que tous les secteurs devront contribuer à l'accélération de la transition écologique en Europe pour atteindre et dépasser l'objectif de -55 % d'ici à 2030. Aucun passager clandestin ne peut être autorisé face à la hausse de l'ambition climatique européenne. La planification de la transition doit commencer dès à présent pour atteindre la neutralité climatique en 2050. Retarder les efforts de 10 ans menacerait cet horizon de long-terme dans un bon nombre de secteurs où les décisions d'investissements se font dès à présent.



© Jason Baskley

01

Analyse

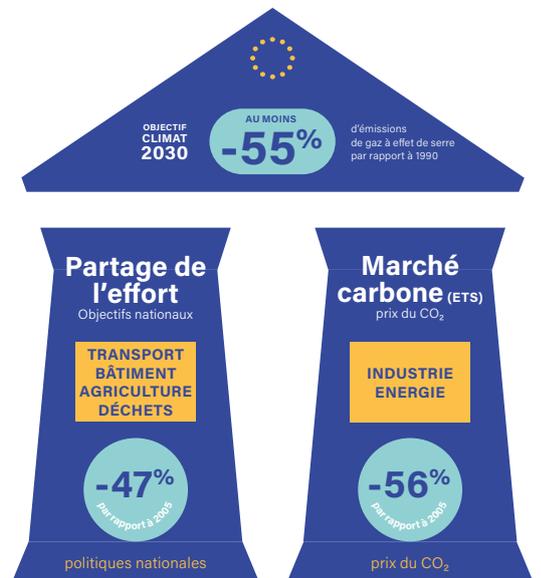
Plusieurs scénarios sont mis sur la table pour répartir l'effort entre les secteurs dits ETS, c'est-à-dire l'industrie et l'énergie, et les secteurs soumis aux objectifs nationaux, soit les transports routiers, le bâtiment, l'agriculture et les déchets. Chaque scénario a des implications différentes sur la répartition de l'effort entre les États. En effet, un État membre largement industrialisé sera plus fortement mis à contribution si le marché carbone européen (ETS) prend une plus grande part que les autres secteurs par exemple.

Scénario 1 Équilibre proportionnel : l'équilibre actuel est conservé

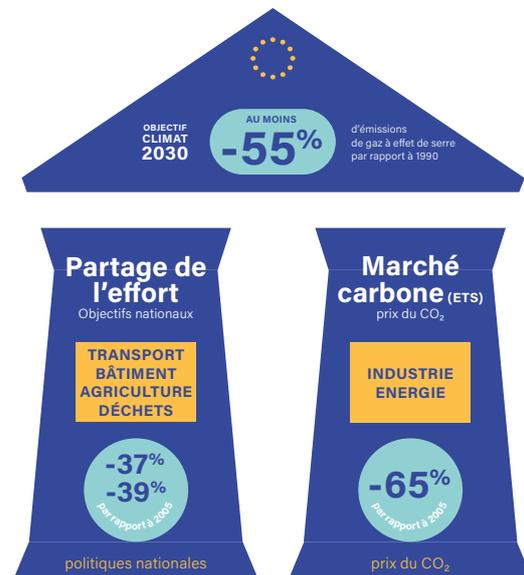
Les objectifs des deux piliers sont simplement alignés sur la nouvelle ambition européenne d'au moins 55 % sans changer la clef de répartition. Pour atteindre une baisse de 55 % réel :

- Objectif de baisse de 56 % dans le marché carbone ETS (industrie et énergie) par rapport à 2005 ;
- Objectif de baisse de 47 % dans les secteurs non-ETS (ESR) par rapport à 2005 (transports, bâtiment, agriculture, déchets).

Tous les pays membres revoient leurs objectifs nationaux fortement à la hausse.



Scénario 2 Priorité au marché carbone : le marché carbone actuel prend une part beaucoup plus grande dans l'atteinte de l'objectif 2030



En raison de son coût d'abattement plus faible et des effets bénéfiques qu'ils pourraient engendrer sur les secteurs en aval, notamment le transport et le chauffage en raison de l'électrification des usages, la priorité est donnée à la décarbonation des secteurs de l'industrie et de l'électricité. Pour atteindre un objectif de 55 % brut, la répartition serait la suivante :

- Objectif de baisse de 65 % dans le marché carbone européen ETS par rapport à 2005 (industrie et énergie) ;
- Objectif de baisse estimé entre 37 % / 39 % dans les secteurs non-ETS (ESR) par rapport à 2005 (transports, bâtiment, agriculture, déchets).

Scénario 2 (suite)

Cela pourrait permettre d'accélérer la sortie du charbon en Europe d'ici à 2030, ce qui revient à faire porter l'effort sur les pays d'Europe centrale et orientale, encore dépendants du charbon. Des mécanismes de solidarité seront nécessaires pour soutenir ces pays à mener ces transformations structurelles.

En revanche, les objectifs nationaux varient très peu car les efforts demandés pour les autres secteurs restent faibles. Cela risque de provoquer des retards importants dans la transition, notamment en ce qui concerne la rénovation profonde du bâtiment ou la transition agro-écologique qui sont des processus longs dont l'effort doit être planifié et réparti dans la durée.

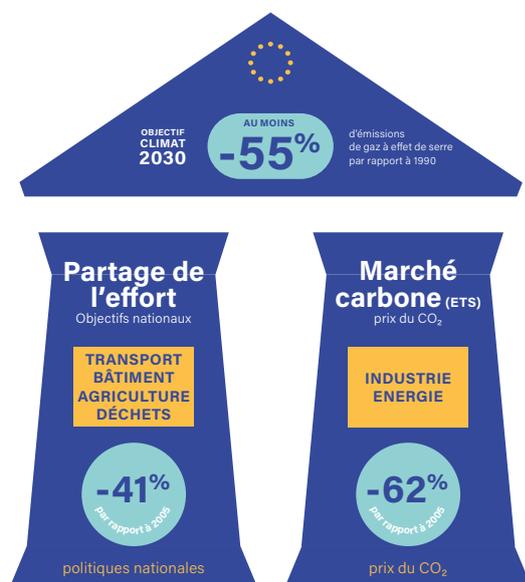
Scénario 3 Hybride

Un effort accru pour les secteurs du marché carbone tout en renforçant les objectifs nationaux contraignants

Ce scénario porte un effort accru sur les secteurs ETS, électricité et industrie, en raison des effets bénéfiques pour la décarbonation des secteurs en aval, mais souhaite conserver un équilibre pour éviter tout passager clandestin. Pour atteindre un objectif de réduction de 55 % brut :

- Objectif de baisse de 62 % dans le marché carbone européen ETS (industrie et énergie) par rapport à 2005 ;
- Objectif de baisse de 41 % dans les secteurs non-ETS (ESR) par rapport à 2005 (transports, bâtiment, agriculture, déchets).

La décarbonation accélérée des secteurs du marché carbone permet une sortie rapide du charbon en Europe à l'horizon 2030. Mais elle ne se fait pas au détriment des autres secteurs qui nécessitent une planification sur le long-terme comme le bâtiment. Cela implique une hausse des objectifs nationaux, mais plus modérée que dans le scénario 1.



© Phobias



Conséquences de la décision du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe sur la répartition de l'effort climatique européen

La Cour constitutionnelle allemande(1) a partiellement censuré la Loi Climat allemande car cette dernière fixait un objectif climatique pour 2030 trop faible et menaçait ainsi les libertés et droits fondamentaux des plus jeunes générations en reportant les efforts de baisse des émissions à après 2030. En réponse, le gouvernement allemand a augmenté l'objectif climatique de l'Allemagne de -55 % d'émission de gaz à effet de serre à -65 %. Une hausse significative accompagnée d'un objectif de -88 % pour 2040, plaçant l'Allemagne sur une trajectoire compatible avec la limitation de la température globale de +1,5°C(2). En augmentant son objectif climatique national pour 2030, l'Allemagne anticipe la hausse prévue par le nouvel objectif européen, et se place en position d'accepter que l'objectif climatique européen puisse reposer sur une hausse de l'ambition climatique des États-membres. Le fait que la première économie et le plus grand émetteur de l'Union accepte de prendre une part significative

1 Tribunal Constitutionnel fédéral d'Allemagne, Constitutional complaints against the Federal Climate Change Act partially successful, 2021

2 Climate Action Tracker, Germany's proposed 2030 national target not yet 1.5°C-compatible, 2021

à l'effort collectif européen est un changement majeur dans le débat sur la répartition de l'effort. Cela donne du crédit à la nécessité de relever les objectifs nationaux contraignants. Les enseignements de la décision de la Cour constitutionnelle pour la politique climatique européenne sont nombreux :

- Les États sont responsables de la lutte contre le dérèglement climatique et doivent donc relever leurs objectifs en ce sens ;
- La définition de trajectoire climatique implique des gouvernements qu'ils prennent en compte les menaces sur les droits fondamentaux et les libertés des jeunes générations. L'effort disproportionné demandé aux jeunes générations implique une hausse significative des objectifs nationaux pour la décennie 2020-2030.

02

Position du Réseau Action Climat

Le Réseau Action Climat soutient le scénario hybride permettant une sortie accélérée des énergies fossiles les plus polluantes comme le charbon en Europe mais ne retardant pas la transition dans les autres secteurs, notamment la mobilité, le bâtiment et l'agriculture qui impliquent des transformations de long-terme. Pour cela, **le Réseau Action Climat appelle à un renforcement des objectifs nationaux contraignants** afin d'inciter les États-membres à mettre en place toutes les politiques nécessaires pour transformer ces secteurs.

Enfin, la répartition de l'objectif entre les États-membres dans le cadre du règlement sur le partage de l'effort doit être juste. Une réduction de l'écart entre les objectifs nationaux est nécessaire, mais pour permettre un consensus large, il est essentiel que tous les États relèvent leurs objectifs nationaux. Autrement dit, **les 55 % ne peuvent pas uniquement reposer sur les pays d'Europe centrale et orientale**. Ces derniers ont certes des efforts à mener pour rattraper leur retard dans la transition, mais les pays les plus riches de l'Union, au premier rang desquels la France et l'Allemagne, ne devraient pas se considérer en avance. Au contraire, le retard pris dans la réduction des émissions dans les transports, le bâtiment ou l'agriculture, nécessite d'engager la transition de ces secteurs dès aujourd'hui. C'est pourquoi le Réseau Action Climat soutient :

- L'adoption par la Commission d'**objectifs nationaux indicatifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour l'ensemble de l'économie** compatibles avec l'objectif de limitation de la température à +1,5°C, dans lesquels devront être indiqués les objectifs contraignants pour le partage de l'effort. La **définition d'objectif pour l'ensemble de l'économie compatible avec +1,5°C** à l'échelle nationale vise à déterminer des objectifs contraignants suffisamment ambitieux pour mettre les États sur la voie de la neutralité climatique et les inciter à se fixer des objectifs plus ambitieux que leurs objectifs contraignants ;
- Le maintien du critère de PIB/habitant pour répartir l'effort entre les États-membres afin de garantir une répartition équitable de l'objectif vis-à-vis des pays ayant moins de capacités ;
- Le dépassement des objectifs nationaux par certains États-membres ne doit pas compenser le manque d'effort des autres - autrement dit, les surplus de réduction ne devraient plus être utilisés par d'autres États-membres.

Un système de gouvernance robuste et ambitieux

Le respect des objectifs climatiques doit être pleinement intégré comme priorité du Semestre européen et des mécanismes de contrôle annuels contraignants doivent être mis en place pour s'assurer de l'atteinte des objectifs nationaux. Le but est d'éviter le phénomène de passer clandestin et de soutenir les États-membres dans l'atteinte des objectifs. La Commission devrait pouvoir vérifier chaque année que les États-membres sont bien sur la trajectoire linéaire de réduction des émissions nécessaire à l'atteinte de l'objectif de 2030.

- Une pénalité financière devrait s'appliquer automatiquement en cas de dépassement du budget carbone annuel du pays.

- La Commission devrait donner une injonction à prendre des mesures supplémentaires en cas de dépassement.

- Si les réponses de l'État ne sont pas satisfaisantes, la pénalité est définitivement appliquée.

- Ce mécanisme vise à accélérer les procédures d'infractions vis-à-vis des États-membres ne respectant pas leurs objectifs. En intégrant le climat dans le cadre du Semestre européen, la Commission européenne pourra également faire primer l'atteinte de l'objectif climatique sur les règles budgétaires européennes en conditionnant les investissements à la transition.



Renforcer la boîte à outils européenne

Les outils sectoriels comme les standards de CO₂ des véhicules, la directive énergies renouvelables ou encore la directive efficacité énergétique doivent être fortement renforcés pour conduire une baisse des émissions de gaz à effet de serre plus forte secteur par secteur. Ces outils ont fait leurs preuves et se sont montrés très efficaces pour conduire des transformations structurelles.

01

Analyse

La Directive énergies renouvelables a notamment permis un essor de l'électricité issue des énergies renouvelables en Europe conduisant à une sortie programmée du charbon. C'est le cas au Portugal ou en Grèce par exemple. Ces effets sur la baisse des émissions se sont avérés plus importants que le prix du CO₂ du marché carbone européen sur l'électricité. De la même manière, les standards de CO₂ des véhicules légers ont produit un effet de rattrapage important de la production et la vente de véhicules à faibles émissions en Europe entre 2018 et 2020(1). Ces outils sectoriels ont donc la capacité de soutenir les États à atteindre leurs objectifs nationaux en engageant des transformations par la réglementation secteur par secteur. Il est donc essentiel de les renforcer afin de soutenir par des mesures européennes les États-membres dans leurs politiques climatiques.

S'il ne fait pas partie des piliers de conformité, la Commission européenne entend malgré tout créer un mécanisme de prix plus limité pour les secteurs du transport routier et du bâtiment à travers l'instauration d'un marché carbone européen. Les risques sociaux pourraient être plus faibles en raison du contrôle plus strict sur le prix. Les limites et les risques de cet outil soulignés plus haut restent valables pour la mise en place d'un marché carbone comme outil sectoriel. Par ailleurs, la création de ce type d'instrument pourrait concurrencer les révisions des réglementations existantes dans l'agenda législatif. Elles ont pourtant prouvé leur efficacité.

1 Transport & Environment, Cars CO₂ review: Europe's chance to win the emobility race, janvier 2021

02

Position du Réseau Action Climat

Les réglementations sectorielles sont indispensables. Leur ambition doit être revue à la hausse pour fixer des transformations secteur par secteur

Transports

Engager la transformation de l'industrie automobile et mettre en œuvre le principe pollueur-payeur pour le maritime et l'aviation internationale

- Standard de CO₂ des véhicules : augmenter les objectifs de réduction fixés pour 2025 et fixer une **date de fin de vente des voitures essence et diesel à l'horizon 2030** pour accélérer la transition de l'industrie automobile. Le "paramètre de masse" favorisant les véhicules les plus lourds devra également être supprimé.
- Réforme du marché carbone européen pour prendre en compte et **fixer une trajectoire de réduction de l'ensemble des émissions du transport aérien et maritime** ; taxation du kérosène

Énergie

Préparer une sortie du charbon d'ici à 2030 et une réduction drastique des autres énergies fossiles, tout en mettant fin à la précarité énergétique

- Directive Efficacité énergétique : **au moins 45 % de baisse de la consommation d'énergie** d'ici à 2030
- Directive énergies renouvelables : **au moins 50 % d'énergies renouvelables** dans la consommation finale d'énergie ;
- Directive Performance énergétique du bâtiment : **au moins le triplement du taux annuel de rénovation énergétique** en augmentant drastiquement la performance des rénovations, introduction de normes minimales de performance énergétique (MEPS en anglais) ambitieuses, harmonisation des diagnostics de performance énergétique (DPE) à l'échelle européenne, introduction de **standards de rénovation performante**, élimination progressive des systèmes de chauffage inefficaces (en ligne avec le principe "d'efficacité énergétique d'abord") pour tendre vers un approvisionnement à 100% en énergies renouvelables.

Réforme du marché carbone

Décarboner l'industrie et le secteur électrique(1)

- **Calibrer le marché carbone sur les émissions réelles** en rebasant le plafond des émissions sur les émissions réelles afin d'éliminer les surplus artificiels de quotas. La Commission estime que ce surplus se situerait autour de 250 millions de quotas en 2019. Cette situation a été aggravée par la crise de la COVID19.
- **Accroître l'ambition du facteur linéaire de réduction des émissions** de l'ETS à partir de 2023 à au moins 5,8 %.
- **Supprimer automatiquement les quotas d'émissions correspondants aux centrales à charbon fermées** afin que la sortie du charbon dans 11 États-membres n'ait pas un effet négatif sur le prix du CO₂.
- **Mise en place d'un prix du CO₂ plancher sur le marché carbone (ETS)** pour réduire les risques liés à la volatilité des prix. Il devra situer à 40€ la tonne de CO₂ en 2021 et atteindre 180€ la tonne de CO₂ en 2030 pour prendre en compte tous les coûts des émissions sur la société.
- **Mettre fin aux quotas d'émissions gratuits** dès la mise en place d'un Mécanisme d'inclusion carbone aux frontières.

Le Réseau Action Climat demande une révision ambitieuse de cette boîte à outils sectoriels afin de soutenir les États membres dans la baisse des émissions de gaz à effet de serre. En revanche, pour les mêmes raisons exposées dans les options des piliers de conformité, **le Réseau Action Climat s'oppose à la création d'un marché carbone pour les secteurs du transport routier et du bâtiment.**

1 Öko-Institut & WWF, Raising the climate policy ambition of the European Union - Reforming the EU Emissions Trading System, 2021



Réseau Action Climat

Mundo M,
47 avenue Pasteur
93100 Montreuil
01 48 58 83 92
reseauactionclimat.org

Le Réseau Action Climat-France, fédération de 35 associations nationales et locales, lutte contre les causes des changements climatiques, de l'échelle internationale à l'échelle locale. Il est le représentant français du Climate ActionNetwork International (CAN-I), réseau mondial de plus de 1300 ONG. Il couvre l'ensemble des secteurs responsables du dérèglement climatique : les transports, la production d'énergie, l'agriculture et l'alimentation, l'habitat, et travaille à l'élaboration de mesures alternatives et ambitieuses pour lutter contre les changements climatiques et ses impacts.

