Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

NOTE DES AUTORITES FRANÇAISES

OBJET : Réponse des autorités françaises à la consultation publique sur le Livre vert « Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 » (COM(2013)169).

Introduction

Les trois objectifs pour 2020 (les « trois vingt ») adoptés en 2007 (réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne par rapport à 1990, part de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie totale de l'UE, et amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique), puis les différents textes législatifs qui en ont découlé, tels que le paquet « énergie-climat », ont constitué une avancée primordiale en termes d'intégration des politiques climatiques et énergétiques.

A l'horizon 2030, afin de fournir un cadre stable et prévisible pour assurer la transition énergétique, la France souhaite rappeler ses trois priorités en termes de politique européenne sur l'énergie :

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES),
- Un prix abordable et compétitif tant pour les ménages que les entreprises et l'industrie,
- La sécurité d'approvisionnement.

L'exemple du fonctionnement du marché du carbone (directive ETS) illustre aussi le besoin d'une action coordonnée à l'échelle de l'UE.

Une répartition des efforts par Etat membre (ESD) sera encore nécessaire en 2030 pour les émissions des secteurs hors ETS sur lesquels les Etats disposeront de marges de manœuvre importantes. La priorité devrait être donnée au renforcement des outils existants permettant de créer un signal-prix. La France rappelle qu'elle soutient pleinement les discussions en cours sur l'introduction d'une part carbone uniformisée dans la directive taxation de l'énergie, ainsi que la délimitation précise des champs respectifs des accises énergétiques européennes et de l'ETS, indispensables à l'efficacité et à la cohérence des instruments de politiques utilisés à l'horizon 2030.

I. Un ensemble de trois objectifs associant un objectif contraignant de réduction des émissions de gaz à effet de serre à deux objectifs complémentaires (efficacité énergétique et énergies renouvelables) à définir dans un second temps.

La France souhaite un cadre énergie-climat 2030 ambitieux, qui repose sur un objectif contraignant de réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau européen, auquel serait associée, dans un second temps, la fixation de deux objectifs complémentaires portant sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

Il est, en effet, urgent de définir un objectif de réduction des émissions de GES pour 2030.

Un tel objectif est une condition indispensable pour donner, dès que possible, aux acteurs économiques la visibilité de moyen-long terme dont ils ont besoin pour effectuer leurs investissements dans un sens favorable à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il est essentiel pour crédibiliser l'engagement

européen dans la lutte contre le changement climatique, y compris dans la perspective de l'accord international prévu en 2015 (COP 21).

La France soutient à cet effet un objectif contraignant de réduction des émissions de GES au niveau européen à hauteur de – 40 % pour 2030 et de – 60 % pour 2040 par rapport à 1990, conforme à la trajectoire de la feuille de route pour une économie décarbonée à l'horizon 2050, proposée par la Commission. **Cet objectif doit être accompagné de dispositifs de lutte contre les fuites de carbone, notamment d'un mécanisme d'inclusion carbone pour les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale.**

Il est important que l'Union se dote de cet objectif rapidement afin de donner un signal économique aux entreprises et aux ménages sur l'ambition et la pérennité de la politique climatique européenne. Ce signal serait de nature à redynamiser le marché du carbone en créant de nouvelles anticipations sur un renforcement de l'effort de réduction des émissions au-delà de 2020. Il serait opportun qu'un accord politique, a minima sur les objectifs climatiques à 2030 et 2040, puisse intervenir en amont de la prochaine « revue de l'ambition » prévue au printemps 2014 pour les Parties au protocole de Kyoto.

Afin de proposer dans un second temps des objectifs européens pour l'efficacité énergétique et pour les énergies renouvelables, les pistes de réflexion suivantes mériteraient d'être approfondies :

- **un objectif européen pour les énergies renouvelables assorti d'une harmonisation partielle des mécanismes de soutien** pourrait permettre une meilleure intégration des énergies renouvelables sur le marché de l'électricité et une optimisation de leur développement au sein de l'Union européenne ;

- le maintien de l'objectif d'efficacité énergétique au niveau européen. La France soutient la proposition de la Commission de réfléchir à une **nouvelle définition en termes d'intensité énergétique,** permettant ainsi de découpler consommation énergétique et croissance.

II. La nécessité d'assurer dans la durée la coordination et la cohérence des instruments.

Au-delà de la fixation des objectifs, la question du pilotage, de l'articulation et de la bonne coordination entre les différents outils mérite d'être examinée. Bien que se complétant, les politiques d'efficacité énergétique et de déploiement technologique d'énergies sobres en carbone ont un impact sur les réductions d'émissions des secteurs qui sont couverts par le système d'échange de quotas, et donc sur le prix du carbone. La cohérence initiale du paquet de mesures peut ne plus être assurée au cours du temps.

Par exemple, quand on accentue les politiques de développement des énergies renouvelables, on accentue mécaniquement les réductions d'émissions du secteur électrique, ce qui diminue la demande pour les quotas de CO2 et fait baisser leur prix. Le signal envoyé au secteur électrique via l'ETS pour baisser ses émissions devient alors moins fort. Il y a donc un équilibre à trouver entre les objectifs de lutte contre le changement climatique et les autres politiques en matière d'énergie et d'environnement, qui implique une réelle coordination des outils, pouvant passer par des recalibrages.

Il est aussi nécessaire de prévoir la possibilité d'ajuster les composantes de la politique énergie - climat européenne (ETS, énergies renouvelables et sobres en carbone, efficacité énergétique) en fonction, entre autres, de l'activité économique et des résultats attendus ou obtenus grâce à ces instruments de manière à assurer la cohérence globale de cette politique dans la durée.

Une réflexion sur un ajustement de l'offre de quotas et ses modalités de mise en œuvre doit être engagée. De plus, dans la perspective de mesures structurelles de plus long terme, il convient d'évaluer la faisabilité d'un mécanisme de prix-plancher / prix plafond encadrant le prix européen du carbone de manière à maintenir un signal-prix adéquat quelles que soient les conditions économiques.

Une coordination des outils environnement - énergie - climat est donc nécessaire pour apporter de la visibilité et une stabilité aux acteurs du marché.

- S’agissant de la filière « utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie » (LULUCF), la meilleure cohérence devra être recherchée entre les politiques en matière d'énergies renouvelables à partir de biomasse forestière et la politique climatique, en vue d'une optimisation globale du système « bois » (c’est-à-dire puits forestier + stockage dans les produits bois + substitution matériaux et énergie).

- S’agissant de la filière « biocarburants et ILUC (CASI) », il sera nécessaire que le cadre énergie-climat 2030 offre de la visibilité et de la stabilité aux producteurs de biocarburants conventionnels et avancés, afin de favoriser des investissements pérennes dans les technologies de production de biocarburants ayant un impact CASI faible, ainsi que dans les filières de mobilisation et de gestion de la ressource correspondante.

- En agriculture, la prise en compte de la politique d'atténuation au sein de la politique agricole commune devra être renforcée progressivement. Ceci devra être mis en œuvre progressivement au fil des progrès scientifiques techniques dans l'élaboration et l'évaluation des mesures concrètes d'atténuation. Cela suppose notamment une montée en puissance progressive de la précision des inventaires (comme le prévoit par exemple la décision LULUCF récemment adoptée). C’est aussi un des secteurs où la recherche sera structurante pour que les politiques d’atténuation se concentrent à terme sur les leviers les plus efficaces et au meilleur coût.

- Dans le bâtiment, dans le droit fil de la directive efficacité énergétique, un suivi attentif du rythme de rénovation en profondeur des différentes catégories de bâtiments est nécessaire sur le long terme.

III. Compétitivité et sécurité de l’approvisionnement.

S’agissant des fuites de carbone :

- En premier lieu, il convient de rappeler que le meilleur moyen de lutter contre les fuites de carbone est **d’obtenir un accord mondial en 2015** sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre où l’ensemble des principaux émetteurs mondiaux participe à l’effort sur des bases comparables à l’Europe ;

- **Une révision du dispositif de lutte contre les fuites de carbone est nécessaire** pour le rendre plus efficace, moins coûteux, et plus adaptable.

Les préoccupations relatives aux fuites de carbone sont légitimes et doivent être correctement prises en compte afin de ne pas constituer un frein à l’adoption d’objectifs ambitieux à l’horizon 2030. A cette fin, il est nécessaire de se doter de mesures qui:

- soient efficaces pour lutter contre les fuites de carbone ;
- soutiennent l’activité et les investissements sobres en carbone des activités productives sur le territoire de l’Union européenne ;
- n’entraînent pas une baisse de l’efficacité du signal-prix ;
- limitent le coût budgétaire pour les Etats membres ;
- limitent le risque de distorsion de concurrence au sein du marché de l’Union européenne;
- peuvent être facilement adaptées, de manière prévisible, à l’évolution du cadre international lorsque des pays tiers se dotent de politiques climatiques applicables aux secteurs exposés ;
- soient robustes juridiquement, notamment au regard des règles de l’OMC.

Il convient de mener une **réflexion approfondie sur un dispositif complet de prévention des fuites de carbone**, associant plusieurs outils, notamment le Mécanisme d'Inclusion Carbone, tel que prévu à l'article 10 ter de la directive 2003/87/CE modifiée établissant un système d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Si la meilleure solution consisterait en un accord international global, ambitieux et équitable, un tel mécanisme incluant les importateurs dans le système européen d'échange de quotas, permettrait de prévenir le risque de fuite de carbone en incitant les pays tiers à adopter des mesures de réduction de leurs émissions.

En tout état de cause, à ce stade, il n'apparaît pas souhaitable que la liste des secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuites de carbone, telle que définie par décision de la Commission, soit restreinte dans son périmètre.

S'agissant de la politique de l'énergie :

Les objectifs énergie-climat 2030 devront s'appuyer sur une véritable stratégie énergétique à 2030 traitant de toutes les dimensions de la politique énergétique, à l'instar de la stratégie énergie 2020 adoptée en 2007 et complétée en 2011. Cette politique devra reposer sur les trois piliers que sont la compétitivité, la sécurité d'approvisionnement et la lutte contre le changement climatique.

Il conviendra notamment de :

- **Développer une politique énergétique européenne favorable à la croissance et à l'emploi**, en soutenant la compétitivité industrielle des secteurs fortement consommateurs d'énergie et soumis à la concurrence internationale ;
- **Accompagner le développement d'une industrie européenne des nouvelles technologies de l'énergie**. Il est indispensable de réaliser rapidement une analyse stratégique des capacités et du potentiel industriel européen des nouvelles sources d'énergie, technologie par technologie, afin d'identifier les instruments permettant d'accompagner leur développement.
- **Le développement industriel passe aussi par une politique ambitieuse de soutien à la R&D et à l'innovation.** Il conviendra d'intensifier nos efforts dans le domaine des énergies sobres en carbone sur l'ensemble de la chaîne, de la recherche amont jusqu'au déploiement. Le plan SET a constitué une avancée indéniable, tant en termes d'identification des technologies clés à moyen-long terme, qu'en termes d'organisation des synergies. Il conviendra de l'actualiser, afin d'identifier les technologies qui seront indispensables à l'atteinte de nos objectifs 2030, ainsi que celles pour lesquelles des ruptures technologiques seront nécessaires à plus long terme ; il conviendra également d'investir dans les démonstrateurs pour les systèmes innovants afin de mettre en œuvre la feuille de route des plateformes technologiques du plan SET et initiatives agréées ;
- **Promouvoir le développement des énergies renouvelables après 2020, tout en prenant en compte rapidement les difficultés actuelles pour le marché européen de l'électricité à intégrer le développement rapide des énergies renouvelables intermittentes** :
    - le développement rapide des énergies renouvelables intermittentes a désormais un impact sur le bon fonctionnement du marché européen de l'électricité ; les avantages dont elles bénéficient les placent hors marché et peuvent affaiblir le modèle économique des autres moyens de production, expliquant en partie le gel des projets de centrales électriques de semi-base ou de pointe, voire la fermeture de centrales existantes (centrales à gaz notamment), pourtant indispensables à la compensation de leur intermittence ;
    - le maintien dans chaque Etat membre d'un volume adéquat de capacités de production stables et prévisibles est donc indispensable ;
    - il est également nécessaire de mener une réflexion sur **les outils les plus efficaces pour continuer à promouvoir le développement des énergies renouvelables après 2020**. A cet égard, l'idée d'un objectif renouvelable européen assorti d'une harmonisation partielle des mécanismes de soutien, permettant une meilleure intégration des énergies renouvelables sur le marché de l'électricité, une optimisation de leur développement, et une meilleure intégration du marché européen de l'électricité, est soutenue par la France.

- **Garantir, par des mesures appropriées, un droit d'accès à l'énergie à un prix « abordable »**, et inviter les Etats membres dans le respect du principe de subsidiarité à prendre les mesures nationales nécessaires pour garantir ce droit ;
- **Continuer une politique ambitieuse d'amélioration de l'efficacité énergétique :** la proposition de la Commission de réfléchir à une nouvelle définition en termes d'intensité énergétique, permettant ainsi de découpler consommation énergétique et croissance, constitue une piste de réflexion intéressante.

Pour l'objectif de réduction des émissions de GES à 2030, la répartition des efforts entre Etats membres devra être multicritères, nuancée, à mi-chemin entre la répartition de 2009 et celle qui prévaudra à long terme et dont les critères restent à définir. Dans plusieurs décennies, lorsque sera abordée dans le détail la question de la répartition des efforts pour l'horizon 2050, 2080 ou 2100, les principes seront radicalement différents de ceux retenus en 2009 pour la répartition des efforts en vue d'atteindre l'objectif 2020. **A long terme, compte tenu de la convergence des économies au sein de l'Union européenne, il sera nécessaire de définir de nouveaux critères de répartition.**