



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire

14.9.2011

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur une feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire

Rapporteur: Chris Davies

Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050

Introduction

Il est plus que jamais nécessaire de réduire les émissions de gaz à effet de serre, et pourtant la volonté politique des uns se voit sapée par la réticence de certains autres.

Trop nombreux sont ceux qui font encore preuve de réticence à agir de manière décisive, alors que les gouvernements de l'Union européenne ont à maintes reprises avalisé les preuves produites par les scientifiques et ont reconnu que si des mesures ne sont pas prises immédiatement pour développer une économie sobre en carbone, il faut s'attendre, au mieux, à des coûts importants et, au pire, à une catastrophe. La crise économique a entamé la confiance et détourné l'attention. Les chances de dégager un accord international ambitieux sur des mesures visant à combattre le changement climatique s'amenuisent, bien que de plus en plus de pays s'engagent volontairement dans cette voie. La feuille de route à l'horizon 2050 de la Commission européenne n'a pas encore recueilli le soutien du Conseil.

Les décideurs sont assaillis d'incertitudes et de doutes. Les efforts de réduction des émissions consentis par l'Union ne peuvent, à eux seuls, protéger la planète contre un changement climatique dangereux, mais notre action dans ce sens aurait-elle pour autant des conséquences néfastes pour l'économie européenne, ou bien ces effets seraient-ils marginaux? L'investissement dans le développement d'une économie sobre en carbone pourrait-il en réalité s'avérer bénéfique, en créant de nouvelles opportunités commerciales? En l'absence d'un accord international contraignant, les pays industrialisés prendront-ils des mesures fermes pour réduire leurs émissions? L'Union ne devrait-elle pas montrer la voie plutôt que de se montrer hésitante?

Pouvons-nous atteindre nos objectifs si nous limitons l'usage que nous faisons de certaines technologies? Devons-nous exclure la fission nucléaire ou le piégeage et le stockage du carbone? Devons-nous restreindre la production de gaz de schiste ou l'importation de biocarburants? Pouvons-nous nous permettre d'investir les sommes nécessaires dans le développement de technologies sobres en carbone? Certains États membres éprouveront plus de difficultés que d'autres à réduire leurs émissions de CO₂; partant, les modalités actuelles de répartition des charges sont-elles suffisantes? Faut-il que nous apportions une aide supplémentaire et, si tel est le cas, qui la financera?

Le manque d'engagement vient en partie du scepticisme de certains responsables politiques à l'égard du réchauffement climatique. Peut-être les scientifiques sont-ils dans l'erreur?

Reste que les émissions de CO₂ à l'échelle mondiale continuent d'augmenter. L'observatoire de Mauna Loa, situé à Hawaï, a enregistré un pic annuel de 394,16 ppm en mai 2011 tandis qu'il était de 373,78 ppm dix ans auparavant. Il est à présent certain que l'augmentation des émissions de CO₂ à l'échelle mondiale ne sera pas enrayée d'ici à 2015, ni même bien des années après cette date.

Les données scientifiques et les tendances observées portent à penser que les températures

moyennes dans le monde augmenteront de plus de 2°C. Cette augmentation pourrait bien se produire du vivant de bon nombre de députés actuellement en fonction et le réchauffement continuera après leur décès. Le Centre Hadley, situé au Royaume-Uni, estime que les températures moyennes de l'air à la surface du globe augmenteront de 3 à 5°C sur la période 2070-2100 si rien n'est entrepris d'urgence. Entre autres incidences, des températures de cet ordre pourraient se traduire par une diminution significative de la production agricole, dans un monde qui, d'ici là, comptera 2 milliards de personnes supplémentaires.

Nous n'allons pas aveuglément au devant d'un désastre mais nous y allons les yeux grands ouverts, pleinement conscients, bien que distraits.

Les objectifs de la feuille de route

L'Union s'est seulement engagée de façon ferme à réduire unilatéralement ses émissions de CO₂ de 20 % d'ici à 2020 par rapport à leur niveau en 1990. Quoiqu'il en soit, elle a adopté plusieurs mesures qui, si elles sont pleinement mises en œuvre, réduiront les émissions de 40 % d'ici à 2050.

Le Conseil a reconnu que cette approche était inadéquate et a admis, de manière générale, qu'il est nécessaire de réduire les émissions de 80 à 95 % d'ici à 2050. L'adoption de la feuille de route de la Commission engagera l'Union à atteindre ses objectifs et donnera lieu à un éventail de nouvelles propositions spécifiques. Il convient de ne pas en sous-estimer l'importance.

La feuille de route propose deux étapes, à savoir une réduction des émissions internes de 40 % d'ici à 2030 et de 60 % d'ici à 2040. La trajectoire tracée tient pour acquis que les émissions seront réduites de 25 % d'ici à 2020 et la Commission souligne que l'Union sera à même de parvenir à cet objectif, à condition que les mesures déjà convenues soient pleinement mises en œuvre. Cela requerra vraisemblablement le soutien du Conseil et du Parlement en vue de la mise en œuvre de mesures correctives supplémentaires, les États membres se situant bien loin des objectifs d'efficacité énergétique.

La feuille de route est concentrée en fin de période; elle suppose que la réduction des émissions s'accélérera au fil des ans et du développement des technologies. Un trop grand nombre de changements majeurs suggérés ne seront effectifs que dans de nombreuses années. Pour la période 1990-2020, la réduction totale de CO₂ nécessaire n'atteindrait que 25 % tandis que, durant les trente années suivantes, on parviendrait à une baisse supplémentaire de 55 %.

Le changement demande du temps mais on peut reprocher à la Commission de céder à l'autosatisfaction et la taxer d'étroite de vues, même s'il est possible que ses propositions soient le reflet des difficultés à parvenir à un accord politique en faveur d'une approche plus radicale. Affirmer que tout ira bien pourvu que l'objectif de 2050 soit atteint, c'est ne pas tenir compte du fait que chaque tonne de CO₂ émise peut rester dans l'atmosphère pendant plus de cent ans. Les volumes de CO₂ présents dans l'atmosphère s'accumulent de jour en jour et contribuent au processus de réchauffement climatique; une réduction significative de ces émissions s'impose immédiatement, pas seulement d'ici 30 à 40 ans.

Enjeu pour l'économie européenne

Le défi consiste à réduire les émissions de CO₂ de manière drastique tout en bâtissant et en maintenant une économie compétitive. Ces deux objectifs doivent être réalisés de pair. La vitesse de développement dans d'autres parties du monde est telle que l'Europe risque de se laisser distancer si elle essaye de s'en tenir à des moyens et à des méthodes dépassés, qui n'ont plus cours ailleurs. Il nous faut aller de l'avant, en adoptant de nouvelles approches et en exploitant de nouvelles opportunités.

L'évaluation des incidences conduite par la Commission conclut que la réalisation des objectifs de la feuille de route se traduira par un tournant en termes de structure d'emploi, un tournant qui, globalement, sera soit neutre soit positif. Les bénéfices économiques potentiels seront plus importants si les États membres font un usage efficace des recettes issues de la vente aux enchères et si l'Union sait tirer parti de son avantage de précurseur.

La réalisation de cette situation optimiste risque d'être compromise par le pessimisme et les perspectives à court terme de certains lobbies industriels. Ceux-ci ont trop souvent réussi à éveiller des craintes quant aux conséquences d'un changement de politique.

En 2007-2008, les constructeurs automobiles avaient par exemple averti les gouvernements et les députés que les mesures visant à réduire les émissions de CO₂ des nouveaux véhicules se répercuteraient sur leurs prix de vente et menaceraient l'avenir de cette industrie. En réalité, les prix des voitures neuves ont depuis chuté, cependant que la législation de l'Union exigeant une plus grande efficacité énergétique a ménagé un peu de répit pour les automobilistes, confrontés à une augmentation importante des prix du carburant. Le renforcement des normes environnementales n'a pas affaibli la compétitivité des constructeurs automobiles de l'Union.

Les inquiétudes quant à la menace que les fuites de carbone représentent pour les secteurs à forte consommation énergétique sont légitimes mais ont été largement exagérées. Les industries concernées disposent d'un excédent de quotas de carbone alloués à titre gratuit qui permettra de lisser les effets des prix du carbone dans les années à venir. Les problèmes qu'affronte l'économie européenne ne viennent pas de la fuite de carbone.

Si la Chine poursuit sa croissance sur le rythme de l'an dernier, ses émissions de CO₂ d'ici à 2030 seront équivalentes à celles du reste du monde à l'heure actuelle. Si l'on veut éviter cela, la Chine doit accroître rapidement sa production d'électricité sobre en carbone et développer de manière massive le piégeage et le stockage du carbone. Tout retard de la part de l'Union dans la généralisation des technologies sobres en carbone nous conduira à importer des équipements plutôt qu'à les fabriquer. Si nous tardons à agir, la domination actuelle des entreprises extrême-orientales dans les technologies de l'énergie solaire s'accroîtra, pour être plusieurs fois plus importante. L'Union risque de sacrifier toute prétention à jouer un rôle prépondérant sur le plan technologique et les opportunités économiques qui vont de pair avec ce rôle.

L'Union doit en priorité s'employer à fournir des orientations et des éclaircissements pour

l'industrie, s'agissant en particulier du secteur de l'énergie. Les décisions qui sont actuellement prises en matière d'investissement auront un effet sur les émissions de CO₂ en 2050. Les centrales électriques qui se trouvent aujourd'hui à l'état de projets pourraient bien entrer en exploitation avant 2020 et rester en service trois décennies durant. Il est essentiel de définir une politique à long terme permettant à l'industrie d'investir en toute confiance, sans craindre de se retrouver avec des actifs-épaves. L'adoption de la feuille de route contribuera à fournir la clarté exigée par les investisseurs.

Il y aura certes du changement, mais il n'y a rien à craindre, si ce n'est la crainte elle-même.

Conséquences du vote du Parlement

Bien qu'il s'agisse d'un dossier non-législatif, la réponse du Parlement pourrait bien être d'une importance capitale pour la politique future. Même si notre rapporteur pense que la feuille de route de la Commission manque d'ambition pour ce qui est de la réduction des émissions internes à réaliser dans l'immédiat, il recommande au Parlement de l'approuver, de même que les étapes qu'elle fixe pour 2030, 2040 et 2050.

Une telle approbation impliquera la reconnaissance par les députés au PE du fait que l'Union devrait être préparée à jouer un rôle de chef de file sur la question du réchauffement climatique. Cela voudra dire que, même en l'absence d'un traité international contraignant comme celui auquel nous aspirons, le Parlement reconnaît que l'Union devrait assumer son rôle de précurseur et qu'elle doit prendre les mesures nécessaires pour mettre en place une économie sobre en carbone d'ici à 2050. Ce sera le signe que les députés au PE veulent que l'Union adopte de nouvelles technologies et une nouvelle façon d'atteindre nos objectifs économiques.

L'approbation de la feuille de route témoignera de la compréhension par le Parlement de la nécessité de donner à l'industrie des indications aussi claires que possible en ce qui concerne la politique à long terme. Cela prouvera que les députés comprennent que des instruments politiques adéquats doivent être mis en place pour guider les décisions d'investissement, en étant mis au défi d'accepter soit de soutenir des mesures visant à renforcer le système d'échange de quotas d'émissions et à faire augmenter le prix du carbone, soit d'appuyer d'autres mesures visant elles aussi à stimuler des investissements sobres en carbone.

Il convient de bien définir ce qu'impliquerait la non-approbation de la feuille de route. Il n'y a pas de plan B. Le rejet des étapes proposées en accord avec les recommandations du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat des Nations unies tendrait à indiquer soit que le Parlement ne croit pas qu'elles puissent être atteintes, soit qu'il estime que leur coût sera trop important (quelles que soient les conséquences pour nos descendants), soit qu'il refuse de reconnaître qu'il est nécessaire de réaliser les objectifs fixés pour chaque étape.

Une telle décision serait un coup terrible porté à tous ceux qui reconnaissent la menace que représente le réchauffement climatique pour des milliards de personnes. Elle affaiblirait considérablement la détermination de la Commission et des membres du Conseil qui veulent s'assurer que l'Union adopte des politiques essentielles pour endiguer le changement

climatique et préserver sa compétitivité dans le monde. Le message politique qu'une telle décision enverrait risquerait d'anéantir les espoirs de progrès dans le cadre des négociations internationales.

Notre opportunité

En temps de guerre, les choses vont vite. On trouve de l'argent, on supprime la bureaucratie, on prend des mesures.

Le réchauffement climatique ne présente pas le caractère immédiat qui est celui d'une guerre; pourtant, il mène lentement mais sûrement à un désastre qui sera tout aussi lourd de conséquences. De même, la réaction du monde est lente. On ne lui accorde pas le degré de priorité voulu.

La durée de vie politique des textes parlementaires de ce type est courte. Si les députés se bornent à formuler des commentaires généraux et superficiels, cela n'aura guère d'intérêt. Nous devrions donc saisir cette occasion pour proposer des mesures spécifiques que la Commission devrait introduire pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2050. Il conviendrait d'insister sur le fait que les propositions nécessaires doivent être présentées au cours de la législature actuelle. Nous devrions nous servir de ce rapport pour exercer une pression positive.

Note

La compétence sur cette question est partagée avec la commission ITRE qui détient une responsabilité exclusive dans les domaines suivants: efficacité énergétique, sécurité énergétique, performance énergétique des bâtiments, étiquetage énergétique, évaluation des conséquences pour le secteur de l'énergie, réseaux intelligents, compteurs intelligents, recherche et innovation. Dans son rapport, notre rapporteur tiendra compte de cette répartition des compétences.