PARLEMENT EUROPÉEN 2009 - 2014

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

2011/2095(INI)

28.10.2011

PROJET DE RAPPORT

sur une feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050
(2011/2095(INI))

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

Rapporteur: Chris Davies

Rapporteur pour avis (*):
Mario Pirillo, commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie

(*) Commission associée – Article 50 du règlement

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 7

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur une feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050
(2011/2095(INI))

Le Parlement européen,

– vu la communication de la Commission intitulée "Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050" (COM(2011)0112) et les documents de travail l'accompagnant (SEC(2011)0288) et (SEC(2011)0289),

– vu la communication de la Commission intitulée "Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20% de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de "fuites de carbone""(COM(2010)0265) et le document qui l'accompagne (SEC(2010)0650),

– vu le paquet de mesures sur le climat et l'énergie de l'Union européenne,

– vu l'article 48 de son règlement,

– vu le rapport de la commission de l'environnement de la santé publique et de la sécurité alimentaire et les avis de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie ainsi que de la commission de l'agriculture et du développement rural (A7–0000/2011),

A. considérant que le Parlement européen et le Conseil européen ont déclaré leur volonté de réduire de 80-95 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050;

B. considérant que l'Union européenne doit fixer des objectifs spécifiques pour la réduction des émissions, qui constitueront le fondement et le cadre des actes législatifs et d'autres mesures nécessaires;

C. considérant que, pour effectuer des investissements à long terme, l'industrie doit être exactement informée de la stratégie de l'Union européenne visant à parvenir à de faibles émissions de carbone;

1. est conscient du fait qu'il est de l'intérêt des États membres de se doter d'une économie à faible intensité de carbone; souscrit par conséquent à la feuille de route établie par la Commission pour parvenir à une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050, ainsi qu'à la marche à suivre qu'elle définit, aux étapes spécifiques fixées pour la réduction des émissions internes, à savoir de 40 %, 60 % et 80 % pour 2030, 2040 et 2050 respectivement, et aux fourchettes prévues pour les réductions sectorielles, qui doivent servir de base pour la présentation d'initiatives législatives et autres en matière économique et climatique;

2. invite la Commission à présenter dans les deux années à venir les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs à l'horizon 2030 en tenant compte de la capacité et du potentiel propres à chaque État membre, ainsi que des progrès accomplis dans la lutte contre le changement climatique au niveau international;

Dimension internationale

3. constate que la mise au point et l'application des techniques à faible intensité de carbone progressent rapidement dans le monde et que la compétitivité de l'Europe à l'avenir dépendra du renforcement de ses investissements, qui, exprimés en pourcentage du PIB, sont actuellement très inférieurs à ceux de pays tels que la Chine;

Le système d'échange de quotas d'émission

4. considère que le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE) est le principal instrument qui permette de réduire les émissions de l'industrie et de favoriser les investissements dans des techniques à faible intensité de carbone, tout en reconnaissant que le prix du carbone est nettement en-deçà de ce qui était initialement prévu et qu'il ne suffit pas à donner l'impulsion nécessaire aux investissements;

5. constate qu'en raison de l'énorme excédent de quotas actuellement détenus par les entreprises et des progrès qui sont escomptés en matière d'efficacité énergétique, le prix du carbone ne pourra se redresser de manière appréciable en l'absence de réformes;

6. demande à la Commission d'adopter des mesures pour remédier aux insuffisances du SEQE et lui permettre de fonctionner comme cela était initialement prévu, notamment en engageant les actions suivantes avant la fin de 2012:

   a) réétalonner le SEQE avant le début de la troisième étape en mettant en réserve des quotas de façon à rétablir une pénurie, ce qui permettra d'atteindre l'objectif initial consistant à encourager les investissements dans des techniques à faible intensité de carbone et les mesures d'efficacité énergétique et en proposant ensuite un acte législatif qui permette d'éliminer ces quotas;

   b) proposer des dispositions législatives avant la fin de 2013 pour modifier à la date la plus rapprochée possible l'obligation de procéder à une réduction linéaire du plafond de 1,74 point de pourcentage par an afin de le ramener à un niveau suffisant pour pouvoir satisfaire aux exigences inhérentes à l'objectif de réduction des émissions de CO_2 à l'horizon 2050;

   c) proposer des dispositions législatives visant à établir le plus rapidement possible un prix de réserve pour la mise aux enchères des quotas;

Fuites de carbone

7. demande à la Commission de publier les détails de la contribution réelle de l'Union européenne à la réduction des émissions globales de CO_2 depuis 1990 en tenant compte de la consommation de produits qui sont maintenant fabriqués dans des pays tiers;

8. invite la Commission à présenter une étude des secteurs où l'allocation à titre gratuit de quotas ne permet pas d'éviter les fuites de carbone et lui recommande de présenter des propositions concernant des mesures d'ajustement aux frontières imposant aux importateurs de produits dans ces secteurs l'obligation d'acheter des quotas équivalents à ceux qui auraient été exigés si les produits en question avaient été fabriqués dans l'Union;

Efficacité énergétique

9. demande l'accélération des travaux accomplis dans le cadre de la directive relative à l'écoconception (2009/125/CE) afin que les mesures d'exécution soient fixées à un niveau proche de celui des États membres les plus performants et pour que des exigences minimales soient également fixées pour les produits non électriques;

Énergies renouvelables

10. demande à la Commission d'encourager la production de biomasse viable; demande instamment que la réalisation de l'objectif de l'Union concernant l'utilisation des biocarburants n'aboutisse pas à l'émission de quantités disproportionnées de gaz à effet de serre;

Recherche

11. demande à la Commission de veiller à ce que Horizon 2020 donne un degré de priorité élevé à la nécessité de mettre au point des techniques à faible intensité de carbone afin de stimuler la compétitivité de l'Union;

Piégeage et stockage du carbone

12. est d'avis qu'il est important de recourir aux techniques de piégeage et de stockage du carbone pour pouvoir atteindre, au moindre coût possible, les objectifs relatifs à la réduction des émissions de carbone et est conscient du fait que les délais de procédure, l'insuffisance des dotations financières et le manque d'engagement de certains États membres contrarieront probablement la volonté du Conseil européen d'avoir 12 projets de démonstration en la matière qui soient opérationnels d'ici 2015; demande à la Commission de publier un plan d'action pour le piégeage et le stockage du carbone;

Feuilles de route nationales et sectorielles

13. se félicite de l'établissement de stratégies de réduction des émissions de carbone par certains États membres, tout en les invitant à les présenter au plus tard en juillet 2013; demande instamment que la Commission présente des propositions législatives pour exiger l'élaboration de telles stratégies si, à la fin de 2012, tous les États membres n'ont pas pris un engagement en ce sens;

14. invite tous les groupes industriels concernés à élaborer des feuilles de route sectorielles indiquant les moyens d'atteindre au mieux les objectifs de l'Union en matière de réduction des émissions de carbone, y compris le niveau des investissements requis et les sources de financement à utiliser;

Production d'électricité

15. insiste sur la nécessité d'éviter le risque d'une situation généralisée de "verrouillage" en matière de carbone; demande à la Commission de proposer d'ici à la fin de 2013 des propositions législatives qui donnent un signal clair à long terme aux investisseurs en exigeant que, à compter de 2015, les nouvelles sources de production d'électricité qui

émettent plus de 100 g de CO_2/kWh ne soient pas autorisées à fonctionner pendant plus de dix ans, à moins qu'elles soient destinées à être utilisées uniquement comme installations de charge de pointe dont le temps de fonctionnement est limité à 10 % du total sur une année quelconque;

Industrie

16. demande instamment que l'aide apportée par l'Union en faveur de l'"économie verte" tienne compte de l'importance des investissements réalisés par des industries en place pour encourager une importante réduction des ressources utilisées et des émissions de CO_2;

Transports

17. se félicite des progrès inespérés réalisés par les fabricants de véhicules en réduisant les émissions de CO_2 émises par les voitures particulières depuis 2007 et souligne qu'il est important de progresser davantage et plus rapidement sur la voie de l'efficacité énergétique; est d'avis que, lors de la préparation de son prochain bilan, la Commission devrait proposer des moyens de garantir que les émissions moyennes de CO_2 des voitures neuves respecteront le plafond de 95 g/km fixé pour 2020 et ne dépasseront pas 70 g/km d'ici à 2025;

Agriculture

18. demande à la Commission de proposer des mesures spécifiques visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à encourager une plus grande efficacité dans l'utilisation des terres agricoles;

Financement

19. souscrit aux propositions qui ont été faites par la Commission pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020 et qui consistent à fournir un financement spécifique pour renforcer les investissements et encourager la mise au point et l'application de techniques à faible intensité de carbone; marque son accord sur le projet consistant à intégrer le financement destiné à la lutte contre le changement climatique et à le porter à 20 % du montant total du CFP et demande instamment que des dispositions soient prises pour qu'une surveillance soit effectivement exercée à cet égard;

Mesures supplémentaires

20. demande à la Commission de présenter d'ici la fin de 2012 des propositions ambitieuses visant à réduire les émissions de méthane et de gaz fluorés;

21. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'Europe doit renforcer très nettement ses investissements pour assurer l'avenir de son industrie. Le secteur de l'électricité en particulier, qui doit prendre des décisions concernant des centrales électriques qui devront encore être en exploitation dans 30 à 40 ans, a besoin de la plus grande clarté et certitude possibles. L'adoption de la Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 qui est présentée par la Commission et doit servir de base à l'élaboration des politiques apportera une contribution à cet égard. Elle établira le cadre dans lequel s'inscriront de nouveaux actes législatifs et d'autres mesures qui détermineront la nature des investissements.

Pour satisfaire aux exigences qu'elle impose, il est essentiel de veiller à ce que le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) fournisse les signaux nécessaires aux investisseurs auxquels il s'adressait initialement. Il était escompté que le mécanisme de tarification du SEQE donnerait à l'industrie l'impulsion nécessaire pour favoriser les investissements susceptibles de garantir une réduction des émissions de CO_2 au moindre coût possible. Toutefois, il existe maintenant un excédent de quotas, qui a fait baisser leur prix au point qu'il ne contribue guère ou même pas du tout à orienter les investissements. À moins que des dispositions soient prises pour corriger ce mécanisme, il n'est guère probable que les prix puissent atteindre les niveaux prévus lors de l'adoption de la législation. Il nous faut améliorer le SEQE.

Pour lutter contre le réchauffement planétaire, les émissions de CO_2 doivent être réduites au niveau mondial. Les derniers indicateurs ne sont pas encourageants: les émissions ont augmenté de 6 % en 2010. Le CO_2 s'accumule dans l'atmosphère à un rythme accéléré. Une étude effectuée récemment par des scientifiques qui avaient émis des doutes quant aux signes d'un réchauffement global aboutit à la conclusion que les températures augmentent effectivement à un rythme très proche des estimations du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (organe des Nations unies). Les États membres de l'Union européenne ont été les premiers au monde à s'industrialiser et à faire un usage nettement accru de combustibles fossiles. Il nous appartient maintenant de donner l'exemple en réduisant nos émissions de CO_2.

D'aucuns redoutent que l'adoption de la feuille de route, avec la méthode et les étapes qu'elle prévoit pour la réduction des émissions, nuise à la compétitivité de l'Europe, sans apporter de grands avantages. À l'heure actuelle, seuls 11 % des émissions mondiales de CO_2 sont imputables à l'Union européenne, de sorte qu'elle ne pourra à elle seule ralentir le processus de réchauffement. Votre rapporteur est néanmoins d'avis que des investissements dans la mise en place d'une économie à faible intensité de carbone renforcera la compétitivité de l'Europe au lieu de l'affaiblir. Il les juge même essentiels pour que l'Europe puisse se protéger elle-même. Il est souvent souligné que la Chine dépend encore à hauteur de 70 % du charbon pour la production d'électricité, mais ce pays est aussi le premier au monde pour le développement tant des énergies renouvelables que de l'énergie nucléaire. Son plan quinquennal actuel accorde la priorité aux investissements "verts" à faible intensité de carbone, dans des proportions bien supérieures à ce que fait l'Europe. Il est urgent d'appuyer les technologies porteuses d'avenir et d'investir dans des processus utilisant beaucoup plus efficacement l'énergie et les ressources.

L'opportunité de fixer des objectifs ambitieux est bien illustrée par les progrès rapides réalisés au cours des dernières années en ce qui concerne la réduction des émissions de CO_2 des voitures particulières neuves mises en circulation. La réduction de leur consommation de carburant apporte aux conducteurs une compensation pour le renchérissement des carburants et, contrairement à ce qui avait été allégué lorsque la législation européenne a été proposée, le prix moyen des véhicules neufs a baissé en termes réels. Nous pourrions également considérer les investissements réalisés par des entreprises comme Rolls Royce pour mettre au point des moteurs d'aéronefs moins gourmands en carburant. Se doter d'une industrie de pointe, à haute technologie et employant une main-d'œuvre hautement qualifiée, créer les produits dont nous avons besoin en utilisant le moins de ressources possible et en émettant le moins de CO_2 pour leur fabrication, telle doit être, à l'évidence, l'ambition de l'Europe. C'est là la véritable "économie verte" à laquelle nous aspirons.

Certaines industries grosses consommatrices d'énergie ont fait part de leurs craintes quant au risque de "fuites de carbone" et à l'éventualité que des entreprises quittent l'Europe pour éviter de supporter les coûts élevés que comportent les mesures adoptées pour réduire les émissions de CO_2. Il va sans dire qu'une évolution en ce sens ne serait pas favorable à l'économie européenne et ne contribuerait en rien à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le monde. Si de tels cas peuvent être prouvés, il convient de prendre des mesures pour protéger les industries concernées ou leur accorder une compensation. Les faits montrent toutefois que cette menace est très exagérée. Il nous faut prendre garde aux représentants de l'industrie qui s'efforcent de justifier des demandes d'aide par des arguments fallacieux.

L'Europe doit prendre conscience de l'urgence de la situation, faute de quoi elle risque de ne pas être en mesure de préserver la compétitivité de son économie. Le processus de décision est souvent trop lent au point de se scléroser. Il faut moins de promesses et plus de résultats. Un exemple illustre le problème. Ainsi, en mars 2007, le Conseil européen a décidé que 12 projets de démonstration en matière de piégeage et de stockage du carbone devraient être fonctionnels d'ici à 2015. Cinq ans plus tard, au moment où le présent rapport est soumis au Parlement, nous n'avons pas encore pu déterminer l'endroit où sera implantée une seule de ces installations de démonstration pour lesquelles nous comptons apporter une aide financière, et pas un seul appel d'offres n'a été lancé. La comparaison avec les transformations que la Chine a pu réaliser au cours d'une même période de cinq ans n'est pas à l'avantage de l'Europe.

Il est essentiel d'agir résolument pour éviter que l'Union européenne soit distancée. L'adoption de la feuille de route et la fixation d'objectifs ambitieux pour la mise en place d'une économie à faible intensité de carbone offrent une occasion d'encourager les progrès.

Remarques

Les restrictions imposées par le Parlement quant à la longueur des textes ont influé sur le contenu du présent projet de rapport. Votre rapporteur compte compléter les propositions qu'il renferme en déposant un grand nombre d'amendements.

Votre rapporteur se félicite des nombreuses suggestions qui lui ont été adressées par ses collègues au Parlement européen, par des représentations d'organisations, parmi lesquelles Amcham, Business Europe, CAN-Europe, CCSA, Cement Industries, CEPI, Client Earth, ECF, E3G, Eurelectric, Eurogas, European Association of Aluminium, Comité économique et social européen, Europia, EWEA, First Solar, GIE, Globe International, LCVP, NFU,

Pilkingtons, Prince of Wales Corporate Leaders' Group, Sandbag, Shell, Statoil, T&E et le WWF, ainsi que par des représentants des gouvernements français, néerlandais, danois et britannique et par le professeur Michael Grubb, Michela Beltracchi, Poppy Kalesi et Nick Campbell. Il remercie tout particulièrement de leurs conseils Sarah Deblock, Roger Chadwick et Edwin Koekkoek.

Votre rapporteur est seul responsable des propositions qu'il choisit d'inclure dans le présent projet de rapport.