

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: "Changement climatique — Définir une approche communautaire en vue de la Conférence de Kyoto"»

(98/C 19/23)

Le 6 octobre 1997, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 79 voix pour, 25 voix contre et 19 abstentions l'avis suivant (rapporteur général: M. Pellarini).

1. Introduction

1.1. Si le Sommet de la Terre, tenu à Rio en 1992, peut être considéré comme une réussite dans la mesure où il a permis de renforcer la prise de conscience du grand public au niveau mondial et de prendre des engagements pour assurer l'avenir de la planète, la 3^e Conférence des parties à la convention-cadre sur le changement climatique qui aura lieu à Kyoto en décembre devrait constituer une étape importante dans le renforcement des aspects juridiques et techniques des engagements pris par les parties et dans leur concrétisation.

1.1.1. La Convention sur le changement climatique, signée à Rio et entrée en vigueur le 21 mars 1994, a marqué le début d'une coopération internationale soucieuse d'assurer un développement durable. Toutefois, la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère en vue d'éviter une perturbation dangereuse du système climatique⁽¹⁾, lorsqu'elle a été atteinte, n'est pas tant le résultat d'une stratégie de reconversion cohérente que la conséquence d'autres facteurs (récession économique entraînant une réduction de la consommation d'énergie, recours à l'énergie nucléaire, reconversion des centrales énergétiques grâce au gaz naturel, fermeture des mines de charbon, etc.).

1.1.2. Si une importante réduction des émissions de CFC a pu être enregistrée grâce au rôle moteur joué par l'Union européenne et à la réalisation des objectifs contraignants définis par le protocole de Montréal, il n'en va pas de même pour les émissions de CO₂. Malgré l'amélioration du rendement énergétique, la consommation totale d'énergie, et par conséquent l'émission de ce gaz à effet de serre extrêmement important, ont augmenté, en particulier dans le secteur des transports, et l'objectif visant à stabiliser les émissions aux niveaux de 1990 n'a pas été atteint.

1.2. Au vu de l'insuffisance des résultats obtenus globalement, mandat a été donné, lors de la première conférence des parties réunies à Berlin en mars 1995, de négocier un protocole dans lequel les pays développés (dont la liste figure à l'annexe I de la Convention) s'engagent à atteindre les objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions de gaz à effet de serre au plus tard en l'an 2000 et à les rendre contraignants

via l'adoption d'un protocole ou de tout autre instrument juridique. Ce mandat ne prévoit pas de nouveaux engagements pour les pays qui ne sont pas repris dans l'annexe I, confirmant ainsi le fait que la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde ont leur origine dans les pays développés et que les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles.

1.3. Le mandat de Berlin a débouché sur le deuxième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié début 1996, qui reconnaît que le bilan des données disponibles confirme l'influence perceptible exercée par des facteurs anthropiques sur le climat de la planète⁽²⁾. Le principe de précaution, sur lequel reposaient le premier rapport des experts ainsi que de la Convention de Rio, est confirmé, ce qui rend une action décisive et concertée visant la prévention des dommages à venir d'autant plus urgente.

1.4. Cependant, à la veille de la conférence de Kyoto, qui devrait fournir l'occasion de traduire les conclusions du mandat de Berlin par des actions concrètes, seule l'Union européenne a fait un geste pour démontrer qu'une réduction de 15 % pour l'an 2010, avec une étape intermédiaire de 7,5 % pour 2005, des émissions de trois gaz à effet de serre (CO₂, CH₄ et N₂O) est réalisable. Un document de travail détaillé sur les fondements économiques et techniques des mesures à adopter a été présenté afin d'étayer la position européenne, à laquelle se sont opposés des pays tels que le Japon, les États-Unis et l'Australie qui, bien qu'ils n'aient pas encore pris définitivement position, semblent davantage intéressés par des objectifs de réduction de loin inférieurs, voire par une simple stabilisation non contraignante. En revanche, un groupe de 77 pays, dont la Chine, a fait savoir par l'intermédiaire de son porte-parole, la Tanzanie, qu'il soutenait les objectifs de réduction proposés par l'Union européenne. Il a ainsi ajouté un objectif de 35 % pour 2020, et a demandé que soit institué un fonds destiné à financer les efforts de réduction des pays en voie de développement, et alimenté par les pays figurant à l'annexe I (pays développés) qui ne respectent pas les engagements prédéfinis.

⁽¹⁾ Article 2 de la Convention de Rio: «Stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system».

⁽²⁾ Second rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC): «The balance of evidence suggests a discernible human influence on global climate».

1.5. Toutefois, l'Union européenne soumet ses engagements aux décisions qui seront prises à Kyoto, excluant ainsi toute initiative unilatérale. Une telle position pourrait affaiblir les négociations et, dans le cas où celles-ci échoueraient, se traduire par l'absence de toute action: dès lors, de la même façon que ces dernières années les déclarations de principe relatives au développement durable n'ont pas été suivies des décisions politiques correspondantes au sein de l'Europe, les mesures pour lutter contre le changement climatique risquent d'être à nouveau reportées au nom de la compétitivité et de la mondialisation.

2. Observations générales

2.1. La communication de la Commission (qui fait suite au mandat du Conseil des ministres de mars et de juin 1997) a le mérite de concrétiser la position de négociation de l'UE en démontrant qu'un développement compatible avec les priorités écologiques est tout à fait réalisable, et de fournir un premier résultat positif, à savoir contraindre d'autres acteurs importants, comme les États-Unis et le Japon, à officialiser leur position à cet égard, offrant ainsi l'occasion de mener une discussion plus concrète lors de la conférence de Kyoto.

2.1.1. Parallèlement, on constate une faiblesse au niveau politique due à l'absence de prévision d'un engagement unilatéral de la part de l'UE, faiblesse que seul le Conseil des ministres aurait pu résoudre lors de sa réunion du 16 octobre. En outre, les hypothèses avancées se situent à deux niveaux, écologique et économique. Une telle approche est le résultat des hésitations qui caractérisent la réalisation du développement durable intégré au Traité d'Amsterdam, mais qui n'est encore qu'une déclaration de principe.

2.1.2. Pour sa part, le Conseil a confirmé sa volonté que soit adopté à Kyoto «un protocole efficace prévoyant des objectifs juridiquement contraignants»⁽¹⁾ et a déploré «l'absence, ou l'insuffisance, de propositions concrètes de négociation de la part de grands pays industrialisés», mais est resté très vague et hermétique quant à la possibilité d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques et les mesures communautaires nécessaires à la réalisation des objectifs fixés.

2.2. En effet, si l'on tient compte des préoccupations des scientifiques (et en particulier le deuxième rapport d'évaluation du GIEC), étayées par de nombreuses données scientifiques incontestables, le principe de précaution impose des interventions urgentes et fermes, dans la mesure où les coûts des dommages à venir risquent d'être considérables.

2.2.1. Lorsque la Commission souligne que le calcul économique des coûts de reconversion dissuade les

différentes parties d'adopter des mesures trop décisives, étant donné que les choix se font sur la base d'une compétitivité à court terme dans un marché global, elle oublie l'importance de la vaste documentation qui existe sur les économies que représentent bon nombre des mesures de réduction, qui peuvent aider et soutenir les propositions, ainsi que les données qui démontrent que plus les mesures de reconversion sont différées, plus les coûts seront élevés.

2.3. En effet, la globalisation doit être comprise non seulement en termes de marchés financiers et de compétitivité, mais également en termes de globalisation des risques et des responsabilités pour l'avenir de la planète: le défi que représente le changement climatique est sans aucun doute un défi global qui implique une redéfinition de la coopération internationale, dont la logique ne peut être dominée par les marchés financiers et les différents lobbies.

2.3.1. À cet égard, il faudrait accorder une importance accrue aux données statistiques relatives à l'émission des gaz à effet de serre — en particulier dans les secteurs de l'industrie, de l'énergie et des transports — qui indiquent clairement que des réductions substantielles sont en cours dans les deux premiers secteurs, alors que le troisième secteur enregistre une augmentation constante et non négligeable des émissions de CO₂.

2.4. Compte tenu de tous ces éléments, et dans l'hypothèse positive d'un engagement concret à l'issue de la Conférence de Kyoto, les coûts de l'adaptation nécessaire doivent être répartis avec soin et incombent principalement aux pays industrialisés, responsables de la majorité des émissions et disposant des technologies nécessaires pour faire face au défi et assurer la diffusion des innovations en la matière. L'Europe peut servir d'exemple dans ce contexte en tant que construction économique-politique ayant intégré le principe du développement durable.

2.5. Lorsque la Commission expose les mesures déjà entreprises au niveau européen ainsi que les propositions sur lesquelles le Comité se prononcera au cours de la session plénière (avis de M. Schmitz sur la taxation des produits énergétiques et de M. Boisserée sur la dimension énergétique du changement climatique), elle propose également une série d'options pour l'avenir, offrant aux autres pays industrialisés une plate-forme commune.

2.6. Cette plate-forme peut contribuer à la réussite de la Conférence de Kyoto, en proposant une solution alternative aux choix réducteurs qui semblent se profiler derrière les propositions des États-Unis et du Japon. Seul un engagement concret et cohérent de la part des pays développés peut ouvrir la voie vers une implication

⁽¹⁾ Conclusions du Conseil Environnement du 16 octobre.

majeure des pays en développement, dont la consommation d'énergie est inévitablement vouée à augmenter. Les accords relatifs aux permis d'émission et à l'application conjointe («emissions trade» et «joint implementation») entre pays développés et pays en développement, auxquelles les États-Unis voudraient soumettre les négociations de Kyoto, constituent une étape ultérieure, qui n'est possible que si les pays développés assortissent leur propre développement économique de mesures de réduction des émissions.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

3. Conclusions

3.1. Le Comité, convaincu que la position de négociation de l'Union européenne peut contribuer à la réussite de la Conférence de Kyoto, accueille favorablement la communication de la Commission, mais ne procédera à l'examen et à l'évaluation des propositions concrètes de mesures ainsi que de leur répartition au sein de l'Union que lorsque les engagements pris en décembre seront connus.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: "La dimension énergétique du changement climatique"»

(98/C 19/24)

Le 20 mai 1997, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 19 septembre 1997 (rapporteur: M. Boisserée).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 98 voix pour, 10 voix contre et 11 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La Commission européenne a transmis au Comité économique et social — ainsi qu'au Conseil, au Parlement européen et au Comité des régions — une Communication sur «La dimension énergétique du changement climatique». Cette Communication trouve son origine dans la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (Rio de Janeiro 1992), à laquelle la Communauté européenne et les États membres avaient adhéré en son temps. Les signataires tiendront en décembre 1997 à Kyoto une troisième conférence sur la mise en œuvre de cette Convention.

1.1.1. La communication de la Commission exprime le contenu de la position élaborée par le Conseil de l'Union européenne le 3 mars 1997 en vue de cette conférence, afin notamment de conduire à un engagement plus important des pays industrialisés en faveur d'une réduction graduelle des émissions de CO₂ et des émissions d'autres gaz à «effet de serre» (en particulier le méthane et le protoxyde d'azote).

Ces émissions sont rendues responsables du risque de changement climatique.

1.1.2. L'objet de la Communication est de souligner le défi auquel la politique énergétique européenne se trouve confrontée du fait des problèmes liés au climat, et d'indiquer un ensemble de domaines dans lesquels il est possible de contribuer à une réduction des émissions ayant une incidence climatique par des mesures et des options dans le cadre de la politique énergétique. Une nouvelle communication doit intervenir avant la fin de l'année 1997, et englober l'ensemble des secteurs concernés par les problèmes liés au climat (les transports, l'industrie et l'agriculture, indépendamment de la politique énergétique).

Un plan d'action visant à mettre en œuvre les objectifs arrêtés à Kyoto doit être élaboré à la suite de cette conférence. D'après ce plan d'action, on doit parvenir à réduire les émissions ayant une incidence climatique, en particulier grâce aux économies d'énergie et au remplacement des sources d'énergie.

1.1.3. L'objectif des négociations de l'UE à la Conférence de Kyoto est, conformément à la décision du