

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc: adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen»

COM(2009) 147 final

(2010/C 128/23)

Rapporteur: **M. OSBORN**

Le 1^{er} avril 2009, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

Livre blanc «Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen»

COM (2009) 147 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 octobre 2009.

Lors de sa 457^e session plénière des 4 et 5 novembre 2009 (séance du 5 novembre 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 183 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Les changements climatiques constituent l'un des plus grands défis mondiaux du 21^e siècle. Il y a lieu d'accorder la priorité absolue aux mesures visant à atténuer ces changements en freinant les émissions de gaz à effet de serre. Néanmoins, il importe également de planifier dans les plus brefs délais l'adaptation à ces changements, qui sont devenus inévitables.

1.2. En 2007, la Commission européenne a publié un livre vert sur l'adaptation au changement climatique. Après une consultation approfondie sur ce document et de nouvelles analyses, la Commission européenne publie un livre blanc intitulé «Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen» et sollicite l'avis du Comité à ce sujet.

1.3. Dans son précédent avis sur le livre vert ⁽¹⁾, le Comité économique et social européen (CESE) a recommandé l'instauration d'une stratégie européenne globale d'adaptation sous forme de cadre prévoyant les actions à entreprendre au niveau européen, à l'échelon national et par d'autres acteurs. Le livre blanc propose précisément un tel cadre et le Comité se félicite de son approche générale.

1.4. Le Comité économique et social européen considère toutefois que certaines des actions proposées par la Commission ne présentent pas un degré d'urgence suffisant et manquent de précision. Le Comité préconise tout particulièrement:

- de renforcer le rôle de la stratégie européenne coordonnée qui synthétise un ensemble de stratégies d'adaptation nationales;

- d'adopter un calendrier plus serré pour le développement futur de la stratégie en se concentrant en particulier sur les questions ou les domaines qui pourraient nécessiter la mise en place des mesures d'adaptation les plus urgentes;
- de mettre sur pied un comité ou un organe indépendant de haut niveau pour suivre les progrès en matière d'atténuation et d'adaptation en Europe et attirer publiquement l'attention sur les questions dont l'état d'avancement laisse à désirer;
- de tenter de quantifier rapidement le coût des dépenses d'adaptation qui seront probablement nécessaires en Europe (à l'instar des efforts admirables déjà fournis par la Commission pour chiffrer les besoins des pays en développement à cet égard);
- d'intensifier la coopération, pour le moins au niveau de l'OCDE et au mieux à l'échelle internationale, car l'adaptation doit avoir une portée mondiale;
- de veiller davantage à impliquer le public et la société civile dans la conception de plans et d'actions en vue de l'adaptation.

2. Le livre blanc dans son contexte

2.1. Les changements climatiques constituent l'un des plus grands défis mondiaux du 21^e siècle. Les mesures visant à atténuer ces changements en freinant les émissions de gaz à effet de serre doivent constituer une priorité absolue pour la planète ainsi que pour la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) qui se réunira prochainement à Copenhague. Néanmoins, il importe également de planifier dans les plus brefs délais l'adaptation à ces changements, qui sont devenus inévitables.

⁽¹⁾ JO C 120 du 16 mai 2008, p. 38.

2.2. En 2007, la Commission européenne a publié un livre vert sur l'adaptation au changement climatique. Après une consultation approfondie sur ce document (dont un avis du Comité économique et sociale européen), la Commission européenne publie un livre blanc intitulé «Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen» et sollicite l'avis du Comité économique et social européen à son sujet. Le livre blanc reflète dans une vaste mesure bon nombre des points du précédent avis du Comité.

2.3. Le livre blanc part d'un constat: des changements climatiques considérables se produisent déjà dans le monde et se multiplieront à l'avenir, entraînant dans de nombreux secteurs de graves répercussions qu'il convient d'ores et déjà de prévoir. Bien des incertitudes pèsent encore sur l'ampleur de ces effets et leur distribution géographique, qui dépendent en partie de la réussite des efforts d'atténuation des changements climatiques dans le monde par la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cependant, même dans le scénario d'atténuation le plus optimiste, il sera nécessaire de s'adapter à de grands changements, et cette adaptation doit être planifiée dès à présent.

2.4. Pour l'Europe, le livre blanc identifie plusieurs secteurs qui seront probablement très touchés:

- l'agriculture et les forêts;
- les pêcheries et l'aquaculture, les écosystèmes des zones côtières et marines;
- les infrastructures, vulnérables aux événements climatiques extrêmes et à la montée du niveau de la mer;
- le tourisme;
- la santé humaine et végétale;
- les ressources en eau;
- les écosystèmes et la biodiversité.

2.5. Le livre blanc suggère qu'utiliser le potentiel d'absorption ou de contrôle de ces incidences par la nature peut être une méthode d'adaptation plus efficace que de se concentrer sur les infrastructures physiques. Il se réfère à l'approche de «l'infrastructure verte» décrite dans l'analyse d'impact.

2.6. Le livre blanc soutient qu'il est peu probable que l'adaptation autonome des particuliers et des entreprises touchés par ces répercussions puisse assurer une adaptation optimale. Il plaide nettement en faveur de l'adoption de mesures préventives pour éviter les actions inadéquates («mauvaise adaptation») et garantir les avantages économiques, sociaux et environnementaux d'une action anticipée, plutôt que tardive.

2.7. Le livre blanc reconnaît que la plupart des mesures d'adaptation devront être prises au niveau national, régional ou local mais considère que l'UE a un rôle important à jouer lorsque les problèmes dépassent les frontières nationales, ainsi que dans les secteurs qui font déjà l'objet de compétences et d'activités européennes bien développées, dont l'influence peut être significative sur l'adaptation.

2.8. Le livre blanc propose à présent un cadre en deux phases, la première (2009-2012) s'articulant autour de quatre piliers d'action et d'un ensemble de mesures pour l'Union européenne (UE) et les États membres regroupés sous les axes suivants:

- édifier un socle de connaissances solide;
- intégrer l'adaptation dans les domaines d'action clés de l'UE;
- combiner plusieurs instruments pour assurer la mise en œuvre effective de l'adaptation;
- renforcer la coopération internationale en matière d'adaptation.

2.9. Pour la deuxième phase, qui débutera en 2013, une stratégie d'adaptation plus globale est envisagée, mais le livre blanc ne fournit encore aucune précision quant à son éventuelle portée.

3. Observations générales

3.1. Dans son précédent avis sur le livre vert (NAT 368), le Comité économique et social européen a recommandé l'instauration d'une stratégie européenne globale d'adaptation sous forme de cadre prévoyant les actions à entreprendre au niveau européen, à l'échelon national et par d'autres acteurs. Le livre blanc propose précisément un tel cadre, qui intègre bon nombre des points recommandés par le Comité dans son précédent avis. Le Comité s'en félicite naturellement, de même que de l'approche globale décrite dans le livre blanc.

3.2. Dans bien des volets, cependant, le mode d'action proposé est plutôt hésitant. Plusieurs actions proposées sont à examiner, étudier, apprécier ou encourager. Aucune n'est appelée à être requise, ni rendue obligatoire, et la possibilité de légiférer en la matière ne semble pas envisagée dans l'immédiat. Eu égard à la gravité croissante des effets du changement climatique et à l'importance de voir l'Europe jouer un rôle de chef de file dans ce domaine, le Comité économique et social européen estime que celle-ci devrait œuvrer plus rapidement en faveur d'une stratégie qui soit davantage normative et poursuive des objectifs plus ciblés. Dans le présent avis, le Comité passe en revue certains des éléments essentiels de la stratégie renforcée vers laquelle il estime que l'Union européenne devrait tendre.

3.2.1. **Le rôle de l'Europe en matière d'adaptation:** bien qu'une grande partie des mesures pratiques nécessaires en vue de l'adaptation au changement climatique doivent être prises au niveau national, régional ou local, le Comité partage l'avis de la Commission européenne sur la nécessité d'une participation active de l'Europe. Ce point de vue se fonde sur les éléments suivants:

- l'analyse des changements et des répercussions probables nécessitera d'importants efforts de recherche et de suivi, pour lesquels une coordination à l'échelon européen serait bénéfique;

- certains des problèmes à venir dépasseront les frontières nationales et exigeront une réponse concertée;
- l'incidence des changements différera nettement d'une région d'Europe à l'autre et certaines des régions les plus pauvres risquent d'être parmi les plus gravement touchées; il conviendra dès lors d'assurer un partage des charges à l'aide de mécanismes de cohésion ou autres;
- plusieurs des politiques et programmes essentiels de la Commission, dont la PAC et les Fonds structurels, devront être modifiés à la lumière des changements climatiques afin qu'ils remplissent mieux leur objectif;
- au-delà des frontières européennes, une assistance internationale importante devra être apportée aux pays les moins avancés du Sud, qui risquent de souffrir davantage du changement climatique et disposent de moins de capacités pour s'y adapter de façon appropriée; la position de l'UE serait idéale pour coordonner les efforts européens dans ce domaine;
- relever le défi d'une adaptation adéquate et la plus rapide possible aux changements qui toucheront notre climat implique, avant tout, la coopération des dirigeants politiques européens au sein d'une entreprise commune qui transcende les frontières nationales.

Pour toutes ces raisons, le Comité appuie pleinement l'élaboration nécessaire d'une stratégie européenne d'adaptation forte et invite instamment la Commission à la développer de façon plus décisive, au moyen d'objectifs plus spécifiques et dès que possible.

Compte tenu du caractère global des changements climatiques, les programmes d'adaptation doivent eux aussi suivre une approche globale et ce, d'autant plus que ce sont les pays les moins développés, et actuellement les plus vulnérables, qui seront les plus affectés par ces changements. À cet égard, une initiative de grande envergure est menée par l'OCDE et, dans la mesure du possible, il conviendrait également de coordonner à ce niveau les cadres et les programmes européens.

Parallèlement aux actions à l'échelon européen, il est également crucial d'inciter à la prise de mesures plus fermes aux niveaux national, régional et local. Il ressort des données contextuelles du livre blanc que les approches nationales actuelles se caractérisent par une grande diversité et que certains États membres ont progressé beaucoup plus vite que d'autres dans l'analyse de leur situation et dans l'élaboration de stratégies d'adaptation appropriées. Afin de stimuler le processus d'adaptation, le Comité considère qu'il serait utile qu'une initiative européenne impose des paramètres et un calendrier communs pour la mise en place des stratégies d'adaptation nationales.

3.2.2. Objectifs et calendriers: la Commission propose un processus en deux phases, dont la première s'étendra de 2009 à 2012 et comprendra le renforcement du socle de connaissances, l'intégration de l'adaptation dans des domaines d'action communautaire clés, le développement de mesures et l'intensification des efforts de coopération internationale. Ce n'est que dans une seconde phase, à partir de 2013, qu'une stratégie d'adaptation tout à fait globale serait élaborée.

3.2.3. Le Comité comprend la logique de cette approche en deux phases mais s'inquiète que son rythme ne tienne pas compte de l'urgence du problème. Les effets du changement climatique commencent déjà à se faire sentir en Europe ainsi que dans d'autres parties du monde, où leur intensité est beaucoup plus forte. Même si des efforts d'atténuation étaient déployés avec succès partout dans le monde après la réunion de Copenhague, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère ne manqueraient pas d'augmenter pendant plusieurs décennies, entraînant des répercussions climatiques toujours plus graves. C'est aujourd'hui que les mesures d'adaptation doivent être lancées, et non dans quelque vague échéance à moyen terme. De même, mieux vaut agir trop tôt que trop tard pour prévenir les évolutions et investissements inadaptés (dans le souci d'éviter les «mauvaises adaptations»).

3.2.4. Le Comité conseille dès lors vivement à la Commission d'accorder une attention particulière, dans son travail d'analyse des trois prochaines années, à l'amélioration des méthodes de prévision à court terme (1 à 5 ans) des répercussions susceptibles de nécessiter les mesures et les interventions d'adaptation les plus urgentes durant cette période. Quelles sont les zones côtières les plus vulnérables qui nécessitent les mesures de protection les plus urgentes? Où le manque d'eau risque-t-il de se faire sentir le plus cruellement et comment y remédier? Quelles seront les répercussions imminentes pour la santé et comment s'y préparer au mieux?

3.2.5. La Commission devrait en outre déterminer d'urgence les principaux risques d'investissements inappropriés («mauvaise adaptation») et la meilleure façon de prévenir de telles erreurs. La poursuite d'activités de développement dans les zones qui seront à l'avenir plus exposées au risque de graves inondations est un exemple de mauvaise adaptation.

3.2.6. Il est urgent de développer les capacités d'analyse et de prévision des principales institutions, de sorte qu'elles puissent fournir des conseils éclairés aux décideurs politiques sur des thèmes aussi critiques. Il convient en outre de surveiller constamment la concentration de CO₂ à différents endroits représentatifs en Europe ainsi que dans le monde, et d'observer le changement climatique et les effets de la concentration de dioxyde de carbone dans l'atmosphère sur le climat.

3.2.7. Arrangements institutionnels: le livre blanc propose la création de deux nouveaux instruments transeuropéens – un groupe de pilotage consacré aux incidences du changement climatique et à l'adaptation pour intensifier la coopération en matière d'adaptation, ainsi qu'un centre d'échange d'informations qui servirait d'outil informatique et de base de données en matière d'incidences du changement climatique, de vulnérabilité au climat et de bonnes pratiques dans le domaine de l'adaptation. Ces deux propositions semblent utiles en tant que telles mais le Comité estime peu probable qu'elles parviennent à elles seules à garantir la visibilité et la mobilisation politique nécessaires au lancement de mesures d'adaptation suffisamment vastes et rapides.

3.2.8. Le Comité tient par conséquent à réitérer la recommandation qu'il avait émise à propos du livre vert, à savoir que l'Union européenne devrait établir un organe de surveillance indépendant doté d'un président indépendant d'une certaine envergure, chargé de suivre de près les progrès de l'ensemble de la stratégie en matière de changement climatique (adaptation et atténuation). Un tel organe indépendant établirait des rapports réguliers et publics sur les avancées dans toute l'Europe, donnerait rapidement l'alerte si les mesures semblent prendre du retard par rapport aux engagements ou, dans le cas de l'adaptation, échouer à assurer une préparation adéquate aux effets imminents du changement climatique.

3.2.9. Depuis que le Comité a fait part de cette recommandation, le comité indépendant en charge du climat créé au Royaume-Uni a émis plusieurs recommandations stimulantes, qui ont galvanisé la prise de nouvelles mesures dans ce pays et prouvé à quel point un tel organe s'avère précieux. Une structure similaire à l'échelon européen jouerait un rôle appréciable pour y maintenir la pression et inciter à l'action.

3.2.10. **Financement de l'adaptation:** dans le cadre des négociations de Copenhague, il est urgent que l'Europe détermine les fonds qu'il sera nécessaire de dégager pour soutenir les mesures d'adaptation (et d'atténuation) dans les pays en développement, ainsi que la contribution que l'Europe devrait y apporter. Dans une communication séparée (COM(2009) 475/3), la Commission estime que les besoins financiers pour les actions en matière d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement pourraient atteindre environ 100 milliards d'euros par an d'ici 2020, et émet des suggestions sur la part de cette aide qui devrait être couverte par les contributions au financement public en Europe. Le Comité se félicite de ces propositions qui arrivent à point nommé et exhorte les institutions à les examiner d'urgence afin qu'elles puissent effectivement contribuer au succès de la réunion de Copenhague.

3.2.11. Dans le contexte de Copenhague, il est compréhensible, bien que décevant, de constater que le coût potentiel de l'adaptation au sein même de l'Europe semble actuellement nettement moins bien défini. Le livre blanc manque cruellement de données chiffrées quant au coût probable de l'adaptation en Europe et se contente d'évoquer l'estimation du coût des mesures d'adaptation des politiques en temps utile. Le Comité considère qu'il est urgent d'effectuer une estimation initiale de l'ampleur des ressources qui seront probablement nécessaires en Europe. Cette évaluation générale devrait ensuite être divisée en tranches – les domaines prioritaires nécessitant des dépenses dans les cinq premières années, suivis des dépenses moins urgentes qui seraient reportées à une date ultérieure. L'évaluation devrait considérer les dépenses qui pourraient raisonnablement être réservées au secteur privé, de même que la part que les assurances pourraient couvrir, et les domaines qui nécessiteront probablement un financement public. Il serait également utile de déterminer la répartition idéale des efforts de dépenses publiques entre les budgets nationaux et européens.

3.2.12. De telles estimations sont évidemment loin d'être aisées. Toutefois, si cet exercice est possible pour les pays en développement, il devrait assurément également l'être pour l'Europe. Le Comité considère qu'il convient de s'y prêter en gardant d'avantage à l'esprit l'urgence et l'ampleur potentielle des problèmes à venir que ce que laisse entendre le livre blanc. L'avenir de la planète est incertain et les prévisions de dépenses de précaution et d'adaptation ne peuvent reposer sur aucune expérience passée ni sur aucun des indicateurs dépassés visant à offrir une protection suffisante contre toutes les catastrophes naturelles à l'exception

des événements à caractère très exceptionnel (une fois tous les cent ans). À l'avenir, les événements naturels qui avaient pu se produire une fois tous les cent ans par le passé se produiront à une fréquence beaucoup plus élevée. Les critères et les lignes directrices des plans d'urgence et les dépenses en matière de prévention qui en découlent devront être adaptés en fonction de la situation et intégrés aux budgets dont ils relèvent.

3.2.13. Au cours des prochaines années, la gravité croissante des effets du changement climatique entraînera inévitablement une hausse des dépenses d'adaptation, qui constitueront une part plus importante des budgets des secteurs public et privé, et un facteur plus prépondérant dans le calcul des primes et des indemnités d'assurances. À ce jour, toutes les études indiquent que, tant pour l'adaptation que pour l'atténuation, mieux vaut probablement agir rapidement pour prendre les mesures appropriées que réagir trop tardivement après l'apparition de graves dommages.

3.2.14. D'autre part, si des mesures sont prises à temps et intégrées efficacement à d'autres domaines, il devrait être possible, du moins dans certains des cas, de trouver des mesures bénéfiques sur tous les plans, qui accroîtraient la résistance d'une région ou d'une fonction aux effets du changement climatique tout en contribuant à la réalisation d'autres objectifs d'action. Il convient de commencer dès que possible à rechercher ces éventuelles synergies et de publier les estimations globales du coût de l'adaptation pour pouvoir les examiner et les affiner.

3.2.15. **Participation:** le changement climatique touchera des secteurs de l'économie nombreux et variés, de même que des entreprises et des individus très différents. Il est important que la prise de conscience de ces répercussions soit générale et que chacun se sente impliqué dans la mise en œuvre des changements requis pour y faire face. Actuellement, la participation publique à la problématique du changement climatique tend à se concentrer prioritairement sur ce que les particuliers, les groupes et les organisations peuvent faire pour contribuer aux actions d'atténuation, par les choix qu'ils effectuent dans leur vie et dans le cadre de leurs activités économiques.

3.2.16. Parallèlement, il sera toutefois bientôt nécessaire d'étendre au grand public les problématiques liées à l'adaptation qui peuvent le toucher, notamment:

- où vivre, travailler et aller en vacances à la lumière de l'évolution des tendances climatiques;
- comment la gestion des arbres et des forêts dont la durée de vie est longue devrait faire face à des conditions climatiques en perpétuelle évolution;
- quelles plantes et quels arbres prospéreront dans les jardins dans des circonstances changeantes et comment pourra-t-on maintenir les paysages agricoles dans toutes les régions de l'UE;
- comment la répartition des risques sanitaires peut-elle changer et quelles précautions faut-il prendre;
- comment notre nourriture et notre alimentation devront peut-être être modifiées.

Il sera vital d'informer pleinement le public et les groupes les plus touchés des développements les plus récents s'agissant de la compréhension analytique des effets du changement climatique, à mesure que ceux-ci apparaissent, ainsi que des changements susceptibles de se produire à l'avenir. Dans le même temps, le grand public et surtout les groupes les plus touchés auront besoin d'aide

pour pouvoir apprécier tous les aspects des mesures d'adaptation qui sont à leur portée. L'Europe pourrait jouer un rôle essentiel en encourageant ce type de dialogue public et la diffusion des connaissances. Le Comité économique et social européen recommande vivement à la Commission européenne d'accorder davantage d'attention à cet élément.

Bruxelles, le 5 novembre 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI
