

Paris, le 9 octobre 2018

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Consultation publique sur la stratégie de long terme de l'UE de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Contexte

À la suite de la sollicitation du Conseil européen, la Commission européenne s'est engagée à publier une proposition de nouvelle stratégie climatique de long terme de l'UE en novembre 2018, afin d'être en mesure de la communiquer lors de la COP 24 à Katowice.

La Commission européenne a lancé une consultation publique dans l'objectif de recueillir l'avis des États membres et des différentes parties prenantes, y compris les citoyens, sur les enjeux d'une telle stratégie de long terme.

Les autorités françaises ont transmis une première note, fin juillet 2018, en réponse à la communication Ares(2018)3742094 du 13 juillet 2018, rappelant les positions communes exprimées par 14 États membres du *Green Growth Group* sur la stratégie de long terme et réaffirmant le soutien de la France à un objectif de neutralité carbone d'ici 2050 pour l'UE.

Les autorités françaises souhaitent faire part des commentaires suivants selon les catégories définies par le questionnaire en ligne.

1. Réductions d'émissions de gaz à effet de serre (GES) à long terme

L'objectif de long terme de l'Accord de Paris est d'atteindre la neutralité carbone au niveau mondial dans la deuxième partie du siècle. La priorité en termes de politique publique demeure une réduction drastique des émissions de tous les gaz à effet de serre (GES), y compris les autres gaz que le CO₂. Un objectif de neutralité carbone implique également de prendre en compte les « émissions négatives », issues de l'absorption par les puits de carbone, qu'ils soient la résultante des puits de carbone terrestres, y compris les sols et les forêts, ou de la mise en œuvre de solutions technologiques de capture et stockage et/ou d'utilisation du carbone (CCS et/ou CCU). Dans les méthodes d'émissions négatives, la priorité doit être accordée aux solutions fondées sur la nature.

Les autorités françaises considèrent que l'Union européenne doit atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, afin de prendre sa part des efforts nécessaires pour limiter le réchauffement climatique bien en-dessous de 2 °C, voire à 1,5 °C. L'adoption d'une stratégie de long terme ambitieuse permettrait de créer une dynamique positive parmi les autres Parties de l'Accord de Paris. Une telle stratégie présente également une opportunité économique importante pour l'Union européenne, lui permettant de se positionner en leader mondial de l'économie bas-carbone tout en améliorant les conditions de vie de ses citoyens. Une trajectoire ambitieuse de réduction des émissions présente en effet des co-bénéfices importants, notamment en termes de santé publique, de protection de la biodiversité et de préservation de la qualité des sols et de l'eau.

2. Les choix des consommateurs européens

Cette rubrique comprend de nombreuses questions orientées du point de vue du consommateur européen ayant à faire des choix sur différents biens et services (énergie, chauffage, mobilité, déchets, alimentation) en utilisant parfois des exemples précis. Cette approche permet d'illustrer les enjeux pratiques pour les citoyens et d'évaluer leur propension à envisager une modification de leurs comportements et de leurs habitudes. En effet, la transition vers une économie décarbonée nécessitera des mutations économiques et technologiques afin de produire des services et biens avec une empreinte carbone la plus faible possible, mais également une évolution sociale à grande échelle avec l'adoption de modes de vie et de consommation plus sobres. L'amélioration de la durabilité des chaînes d'approvisionnement passe également par des engagements forts d'arrêt de la déforestation importée et par une meilleure répartition de la richesse tout au long des chaînes de valeur, afin notamment de garantir un revenu décent pour les producteurs.

Plusieurs questions soulèvent la problématique de l'information du consommateur sur l'intensité carbone du produit ou du service. Il s'agit d'un enjeu très important, permettant de faire du consommateur un acteur de la transition écologique, qui peut être étendu à l'ensemble des biens et services.

3. L'impact sur l'emploi et l'économie

Cette catégorie de questions aborde les impacts en termes d'emploi, mais également les défis et opportunités pour les secteurs économiques.

D'une manière générale, l'ensemble des secteurs économiques seront concernés par la transition vers une économie décarbonée. Des opportunités de développement existeront dans tous les secteurs et permettront de créer des emplois par le déploiement de nouvelles solutions technologiques. Certains territoires et entreprises dont le modèle économique dépend actuellement fortement de l'utilisation des énergies fossiles seront négativement impactés. L'accompagnement des territoires et entreprises impactés est donc nécessaire, avec le souci d'assurer une transition juste. L'un des enjeux est d'envisager la transition écologique comme facteur de transformation des emplois à l'échelle des territoires pour permettre aux citoyens de profiter des nouvelles opportunités, notamment en mobilisant leur formation continue.

La transition vers une économie décarbonée contribuera à la compétitivité, en favorisant l'investissement et sa durabilité. Les questions posées sur ce point font allusion aux écarts d'efforts entre l'Union Européenne et les pays tiers. Il est essentiel de tenir compte de cette problématique pour garantir l'adhésion des entreprises et des citoyens à une stratégie de long terme. Néanmoins, l'ensemble des signataires de l'accord de Paris ont pris collectivement l'engagement de lutter contre le changement climatique. L'écart entre les politiques climatiques de l'UE et celles de ses partenaires devrait donc aller en diminuant.

Les autorités françaises souhaitent à ce titre rappeler leur attachement à la mise en place d'un mécanisme d'inclusion aux frontières (MIC) pour les importations de produits inclus dans le champ du marché carbone européen (EU-ETS), cette réflexion pouvant être étendue à long terme, si nécessaire, à d'autres secteurs de l'économie. En effet, un tel mécanisme permet de mettre en place des politiques climatiques ambitieuses dans l'UE tout en préservant la compétitivité des entreprises soumises à une concurrence internationale. Il permet donc d'une part d'éviter les fuites de carbone et d'autre part de donner aux entreprises la visibilité nécessaire pour investir dans des technologies bas-carbone. Il en va de même des accords commerciaux bilatéraux conclus par l'Union européenne, qui doivent inclure des dispositions pour lutter contre le changement climatique et faire du respect de l'Accord de Paris une clause essentielle.

4. Mobilisation de différents leviers technologiques dans le secteur énergétique

Cette question vise à identifier différents leviers technologiques de réduction de la consommation énergétique et de réduction des émissions de GES en fonction de leur importance pour la transition vers une économie décarbonée.

Les autorités françaises ne souhaitent pas que la stratégie privilégie certaines technologies, afin d'éviter des allocations inefficaces de ressources pouvant conduire à des investissements infructueux.

Les autorités françaises peuvent néanmoins souligner l'importance de la sobriété énergétique et de l'efficacité énergétique pour diminuer la consommation d'énergie et profondément décarboner le système énergétique. Des technologies comme les pompes à chaleur dans les bâtiments ou les moteurs électriques dans le domaine des transports sont à encourager à ce titre.

L'atteinte de la neutralité carbone en 2050 pour l'UE nécessitera une forte électrification des usages, notamment dans les transports et l'industrie, qui doit être prise en compte dans l'évolution du mix énergétique. La question des technologies de stockage de l'électricité est également majeure pour permettre de soutenir le développement de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables intermittentes, mais ces technologies ne se limitent pas au stockage en batteries. A ce titre, le développement des gaz renouvelables est très important.

La transition concernera aussi les autres types d'énergie que l'électricité (chaleur notamment, dont solaire thermique). L'utilisation de la biomasse à des fins énergétiques devra se faire dans le respect de l'équilibre des usages et en préservant la qualité des sols (matière organique, fertilité, stockage de carbone) et la biodiversité.

Enfin, la prise en compte des technologies de capture et de stockage du carbone dans la stratégie doit reposer sur des hypothèses réalistes quant à leur déploiement. Les questions des risques du stockage et de son acceptabilité doivent être abordées. Par ailleurs, les technologies de capture et de réutilisation (CCU) doivent également être envisagées, sachant que ces solutions ne permettent pas de stocker à long terme du CO₂, mais plutôt de substituer des usages.

5. Le rôle des forêts et du secteur des terres

Au niveau international, l'accord de Paris stipule que les Parties devraient prendre des mesures pour conserver et, le cas échéant, renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre des forêts et des autres écosystèmes terrestres et marins.

Compte-tenu de l'horizon temporel particulièrement long en matière forestière, il est donc nécessaire de conjuguer les actions d'atténuation, d'adaptation au changement climatique et de gestion des risques (sécheresses, incendies, attaques phytosanitaires, tempêtes, ...).

Le secteur forêt-bois-biomasse contribue à l'atténuation du changement climatique par quatre leviers : la séquestration et le stockage du carbone en forêt, le stockage de carbone dans les produits bois, la substitution des matériaux¹ ou molécules chimiques, la substitution de l'énergie.

Les puits de carbone forestier doivent être conservés et renforcés par une gestion sylvicole améliorée visant notamment l'adaptation des forêts au changement climatique, et en promouvant

¹ La substitution correspond à l'utilisation du bois à la place d'autres produits permettant ainsi de réduire des émissions GES. Dans l'inventaire national des émissions de GES par secteurs, les leviers de séquestration et stockage correspondent à une augmentation des absorptions dans le secteur des terres, tandis que les leviers de substitution se reflètent par une diminution des émissions dans les autres secteurs, que sont le secteur de l'industrie (ciment, acier, aluminium, plastique) pour la substitution matériau, et les secteurs de la production d'énergie et du résidentiel tertiaire pour la substitution à des énergies fossiles.

notamment les activités de boisement et de reboisement, dans le cadre de la gestion durable des forêts.

L'utilisation de la biomasse forestière doit suivre une hiérarchie des usages en priorisant la valorisation comme matériau à longue durée de vie avant une utilisation finale pour la production énergétique, dans une logique d'économie circulaire. L'utilisation directe de biomasse forestière pour l'énergie doit être progressivement réservée à du bois non valorisable en tant que matériau et toujours selon des modalités garantissant une gestion durable de la forêt et le maintien de sa multifonctionnalité : fonction écologique (biodiversité, qualité de l'eau, régulation des risques), fonction sociale (accueil du public, aménités) et fonction économique (emploi et fourniture de produits matériels et alimentaires).

6. Le rôle de l'agriculture et du système alimentaire

Les autorités françaises souhaitent encourager le déploiement de l'agro-écologie, y compris l'agriculture biologique et d'autres pratiques agricoles.

La priorité doit être donnée aux systèmes moins émetteurs de GES directement ou indirectement (optimisation de l'azote, recours à la fertilisation organique, renforcement de l'autonomie protéique en élevage, bouclage des cycles du carbone et des éléments minéraux, cultures de légumineuses...).

Concernant les terres agricoles, la priorité doit être donnée à la production alimentaire. Il est intéressant de développer la valorisation des résidus de végétaux tout en favorisant le retour de matière organique dans les sols, des effluents d'élevage ou des coproduits du secteur agricole et agro-alimentaire, par exemple sous la forme de matériaux bio-sourcés ou de biogaz (méthanisation). Ainsi, concernant les biocarburants, la priorité doit être accordée aux biocarburants avancés (prioritairement à partir de résidus et co-produits des filières bio-sourcées). Les surfaces agricoles peuvent être mobilisées pour produire de la biomasse destinée à être valorisée directement en énergie, mais cette mobilisation doit être raisonnable et s'inscrire dans des rotations de cultures appropriées ou provenir des inter-cultures. Le développement des centrales solaires au sol doit être effectué en localisant les projets de manière à préserver les espaces naturels et agricoles.

Les autorités françaises souhaitent également souligner que la stratégie de long terme européenne doit être élaborée en se limitant au potentiel de biomasse disponible sur le territoire communautaire. Même si des échanges existent, cette nouvelle stratégie ne doit pas favoriser l'importation additionnelle de biomasse ou de matériaux biosourcés, car cela pourrait conduire à des actions de déforestation hors de l'UE, tout en augmentant les transports internationaux.

Enfin, les autorités françaises soutiennent fortement les changements de pratiques agricoles prévenant le déstockage et renforçant le stockage de carbone dans les sols par un accroissement de la matière organique du sol, dans le respect de l'environnement, comme par exemple l'agroforesterie, associant arbres à l'agriculture, y compris les haies, et la fertilisation organique. C'est l'objectif de l'initiative internationale 4 pour 1000 que la France porte depuis la COP 21.

Concernant le système alimentaire dans sa globalité, il convient d'intégrer le stade de la consommation, en portant sur les pertes et gaspillages et les modes de consommation, influencés par les préconisations nutritionnelles, et les possibilités de montée en gamme des produits.

7. L'éducation, la recherche et l'innovation

La première question est liée à l'éducation aux enjeux de la transition écologique. La France considère qu'il est essentiel d'éduquer les citoyens à ces enjeux, par des campagnes de

communication aux niveaux adaptés et au cours de la scolarité. Cela permettra d'améliorer l'acceptabilité et l'efficacité des politiques publiques.

La deuxième question porte sur les priorités en matière d'efforts de recherche et développement (R&D). Celles-ci ne peuvent être définies avant l'établissement de la stratégie de long terme de l'UE, qui devrait donner des indications sur le phasage de la transition et la répartition des efforts de réduction entre secteurs. Néanmoins, de manière transversale, la recherche et le développement sont des piliers essentiels de la transition bas carbone et sont donc nécessaires dans tous les secteurs pour améliorer l'efficacité des procédés existants et pour développer des technologies ou des systèmes (notamment en agriculture) de rupture. Il est également important d'accompagner le développement des nouvelles technologies jusqu'à leur déploiement effectif à l'échelle industrielle et commerciale.

Des efforts supplémentaires de R&D sont en particulier nécessaires dans l'industrie pour développer de nouveaux procédés efficaces ne mobilisant pas d'énergie fossile et n'émettant pas de gaz à effet de serre.

Dans les secteurs de l'agriculture et de la forêt, la France a réformé ses référentiels de formation initiale des professionnels, la formation initiale et continue étant la clé pour accompagner les agriculteurs. La co-innovation permise par la recherche et les agriculteurs est nécessaire pour initier de l'innovation dans des systèmes adaptés aux conditions locales, et donc non uniformes.

8. Financement de la transition

La transition vers une économie sobre en carbone nécessitera des investissements privés et publics importants dans tous les secteurs. Les financements publics doivent être mobilisés à cette fin, en s'assurant également que les fonds publics ne puissent pas servir à financer des actions allant à l'encontre des objectifs climatiques. Cependant, les budgets publics ne suffiront pas et la finance privée doit donc être réorientée vers les investissements nécessaires pour assurer cette transition.

À cette fin, il est fondamental de s'assurer que les bons signaux soient adressés aux investisseurs, notamment en termes de prix du carbone, et qu'ils disposent d'une visibilité suffisante sur les politiques climatiques. Il convient également de développer des outils pour limiter les risques liés à l'investissement dans les technologies, procédés et pratiques bas-carbone.

Il est également nécessaire de garantir une meilleure transparence sur les impacts climatiques des investissements réalisés, d'inciter les investisseurs et les différents acteurs économiques à prendre en compte les risques liés au changement climatique et de créer un cadre robuste et transparent pour identifier les investissements favorables au climat. C'est le sens du Plan d'Action de la Commission Européenne pour une finance durable, soutenu par les autorités françaises.

9. Tendances globales

Les autorités françaises considèrent que le développement de l'économie circulaire est un levier essentiel de la transition en favorisant la sobriété des procédés et en réduisant la mobilisation de matériaux issus de ressources finies.

La mobilisation des moyens informatiques, des données et le développement de l'économie du partage sont des facteurs positifs permettant de mieux allouer les ressources disponibles, de réduire le gaspillage et de favoriser une croissance découplée de la production matérielle. Néanmoins, le secteur informatique au sens large doit également être engagé dans une transition écologique pour éviter de développer une demande énergétique trop importante, y compris selon une approche en cycle de vie.

L'interdépendance des secteurs économiques au-delà de l'Union Européenne est un facteur favorable pour l'innovation et la diffusion de nouvelles technologies. C'est par exemple le cas de la baisse récente du coût des énergies renouvelables imputable pour partie à une demande mondialisée ayant permis d'assurer un élargissement du marché. Néanmoins, si les différentes parties de l'Accord de Paris ne respectent pas leurs engagements à lutter collectivement contre le changement climatique, cette interdépendance des secteurs économiques peut ralentir la transition en augmentant l'incertitude pour les acteurs économiques.

10. Les acteurs

La transition vers une économie sobre en carbone concerne tous les acteurs de la société, les pouvoirs publics locaux ou nationaux, les entreprises, les représentants de la société civile ainsi que l'ensemble des citoyens. Le questionnaire propose de déterminer les acteurs dont l'impact est le plus important dans l'atteinte d'une économie bas-carbone. L'effort à produire pour atteindre une économie bas-carbone nécessite la contribution de l'ensemble des acteurs : il est donc difficile de les hiérarchiser. Par contre, leurs contributions seront d'autant plus efficaces qu'elles seront coordonnées et les modalités de cette coordination sont aujourd'hui à construire. Différentes études montrent que plus de la moitié des décisions permettant d'atteindre une économie bas-carbone sont de niveau local.

Les autorités françaises ont donc désigné les intercommunalités comme coordinateurs de la transition énergétique sur leur territoire. Elles doivent fixer une trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de leur territoire et fédérer les acteurs locaux pour permettre l'atteinte de ces objectifs. Cela se traduit dans certains territoires par des « COP » locales où les différents acteurs s'engagent à un niveau de contribution à l'atteinte des objectifs locaux, à l'image des NDC nationales.

11. Adaptation

Les autorités françaises considèrent nécessaire d'améliorer la cohérence entre l'adaptation et l'atténuation et que la stratégie de long terme de l'UE doit, tout comme les autres politiques européennes, être résiliente au changement climatique dans son ensemble. Ainsi, il serait préférable de ne pas isoler l'adaptation dans une section spécifique de la stratégie. Dans ce contexte et conformément à son engagement pris au titre de l'accord de Paris, la France reste fortement mobilisée et soutient l'action de la Commission européenne dans le cadre de la stratégie d'adaptation européenne.

Au niveau national, la France accompagnera la stratégie de long terme de l'UE dans le cadre de son deuxième plan national d'adaptation au changement climatique, pour assurer la cohérence des politiques et tirer bénéfice des synergies.

12. Rôle des méthodes d'émission négatives

Concernant les méthodes d'émission négatives, les autorités françaises privilégient en premier lieu les solutions basées sur la nature et les cycles naturels, notamment via la forêt et les agrosystèmes, ainsi que les produits bois. En plus d'une gestion forestière efficace et durable, les boisements et reboisements doivent être envisagés, y compris dans l'espace agricole (agroforesterie), en tenant compte des limites en matière de terres disponibles, des autres enjeux de développement durable, notamment la biodiversité, et des besoins du secteur agricole.

Les technologies de capture du carbone nécessitent des sources concentrées de carbone, de taille importante et situées à proximité des lieux de stockage ou d'infrastructures de transport adaptées.

Cela concerne principalement les installations de production d'énergie ainsi que certaines émissions industrielles incompressibles liées aux procédés de fabrication (ciment, acier...). Différents lieux et moyens de stockage sont envisageables. Les questions des risques du stockage de carbone, des compromis avec les autres objectifs de développement durable, notamment en termes de biodiversité et de sécurité alimentaire, et de son acceptabilité doivent être prises en compte.

La capture directe de CO₂ dans l'air est une technologie actuellement trop chère pour être viable. Sa mobilisation comme levier dans la stratégie de long terme doit donc reposer sur des hypothèses réalistes. Les technologies de capture sur sources concentrées doivent aussi, pour des raisons analogues, être considérées avec une certaine prudence.

La mobilisation de technologies de stockage géologique du carbone doit être limitée à des besoins précis, notamment la réduction d'émissions incompressibles liées à certains procédés industriels ou pour favoriser sur le long terme le stockage de carbone issu de la biomasse (bioénergie couplée à la capture et à la séquestration du carbone, BECCS). Par ailleurs, les technologies de capture et de réutilisation (CCU) doivent également être envisagées, sachant que ces solutions ne permettent pas de stocker à long terme du CO₂, mais plutôt de substituer des utilisations.

Enfin, l'utilisation de techniques de capture et de stockage ne doit pas conduire à repousser la nécessaire fin de la consommation d'énergies fossiles, ni conduire à une hausse de leur production sur le long terme.

Il faut enfin noter que l'absorption naturelle du carbone atteindra à terme un plafond et qu'il ne sera donc plus possible d'augmenter la capture de carbone naturellement. À très long-terme, il faudra utiliser des solutions technologiques pour capter les émissions résiduelles de gaz à effet de serre, par exemple de l'industrie et de l'agriculture.

*

Les autorités françaises se tiennent à la disposition de la Commission européenne pour tout renseignement complémentaire.