



LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'Union européenne se place parmi les puissances économiques les plus dynamiques en matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre (GES). En 2018, elle avait déjà réduit ses émissions de 23 % par rapport aux niveaux de 1990, et son objectif est de 40 % d'ici à 2030. En décembre 2019, la Commission a présenté son pacte vert pour l'Europe et propose aujourd'hui un ensemble de mesures visant à accroître encore l'objectif de réduction des émissions de GES pour 2030 et à décarboner l'économie européenne d'ici à 2050, conformément aux dispositions de l'accord de Paris. Afin d'adopter une démarche équilibrée vers la neutralité carbone d'ici à 2050, la Commission a proposé, en septembre 2020, de porter à 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 l'objectif de réduction des émissions de GES.

BASE JURIDIQUE ET OBJECTIFS

L'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) consacre explicitement la lutte contre le changement climatique comme un objectif politique de l'Union dans le domaine de l'environnement.

CONTEXTE GÉNÉRAL

A. Réchauffement climatique

Sans mesures supplémentaires de réduction des émissions, la température moyenne mondiale devrait encore augmenter de 1,1 °C à 6,4 °C au 21^e siècle. Les activités humaines telles que l'utilisation de combustibles fossiles, la déforestation et l'agriculture sont à l'origine des émissions de dioxyde de carbone (CO₂), de méthane (CH₄), de protoxyde d'azote (N₂O) et de fluorocarbures. Ces gaz à effet de serre emprisonnent la chaleur réfléchiée par la surface de la Terre et l'empêchent de s'échapper dans l'espace, ce qui se traduit par un réchauffement climatique.

B. Conséquences du changement climatique

Le changement climatique entraîne et entraînera des phénomènes météorologiques extrêmes (inondations, sécheresses, déluges et vagues de chaleur), des feux de forêt, des pénuries d'eau, la disparition des glaciers et l'élévation du niveau de la mer, des modifications de la répartition de la faune et de la flore, voire leur extinction, des maladies végétales ou des infestations parasitaires, des pénuries de nourriture et d'eau fraîche, et la migration des personnes fuyant de tels dangers. Des études scientifiques montrent que les risques de changement irréversible et catastrophique augmenteraient



considérablement si le réchauffement de la planète devait dépasser de 2 °C (voire de 1,5 °) les températures de l'ère préindustrielle.

C. Coût de l'action par rapport à celui de l'inaction

En 2006, le rapport Stern indiquait que la lutte contre le changement climatique représentait un coût d'environ 1 % du PIB mondial alors que l'inaction se chiffrait à au moins 5 % du PIB mondial, et jusqu'à 20 % au pire des cas. Il suffirait donc d'investir une petite partie du PIB mondial dans une économie à faible intensité de carbone pour ressentir les effets bénéfiques de la lutte contre le changement climatique sur la santé, sécuriser l'approvisionnement énergétique et limiter les dommages.

D. Adaptation au changement climatique

L'adaptation aux changements climatiques va de mesures peu contraignantes et peu coûteuses (conservation des ressources en eau, rotation des cultures, utilisation de plantes résistantes à la sécheresse, planification publique et sensibilisation de la population) à des mesures coûteuses de protection et de relocalisation (relèvement de la hauteur des digues, déplacement de zones portuaires, de zones industrielles et de populations hors des zones côtières de faible altitude et des plaines inondables). La [stratégie de l'Union relative à l'adaptation au changement climatique](#) a pour but de rendre l'Europe plus résiliente face au changement climatique. Elle renforce la coopération et le partage d'information entre les États membres et fait en sorte que toutes les politiques concernées de l'Union tiennent compte de l'adaptation au changement climatique.

RÉALISATIONS

A. Politique internationale en matière de climat

En décembre 2015, après plus de deux décennies de négociations, les gouvernements ont adopté le premier accord universel pour lutter contre le changement climatique, lors de la 21^e conférence des parties (COP21) à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui s'est tenue à Paris. L'[accord de Paris](#) vise à contenir l'élévation de la température de la planète nettement au-dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et faire, si possible, en sorte qu'elle ne dépasse pas 1,5 °C. Pour atteindre cet objectif, les parties entendent plafonner le plus vite possible les émissions mondiales de gaz à effet de serre et espèrent atteindre la neutralité carbone dans la deuxième moitié du 21^e siècle. Les ressources financières devront suivre ces objectifs. Pour la première fois, toutes les parties doivent faire des efforts ambitieux pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre en suivant le principe des «responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives», c'est-à-dire en fonction de leur situation et de leurs possibilités. Tous les cinq ans, tous les pays doivent renouveler et moderniser leur plan d'action sur le climat (contributions déterminées au niveau national) et les communiquer de manière transparente de façon à permettre l'évaluation des progrès collectifs (bilan mondial). Un soutien est prévu notamment pour les pays les plus vulnérables, les moins avancés et les petits États insulaires en développement, à la fois sur le plan financier et sur le plan du renforcement des capacités. L'accord de Paris met l'adaptation sur le même plan que



l'atténuation et reconnaît qu'il s'agit d'un défi mondial. Il est tout aussi important d'éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques. L'accord est entré en vigueur en novembre 2016 après avoir été ratifié par le nombre minimal requis de 55 gouvernements représentant au moins 55 % du total des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Tous les États membres de l'Union ont ratifié l'accord.

B. Programmes européens de lutte contre le changement climatique

Par son cadre climatique et énergétique 2030, qui traduit également ses engagements au titre de l'accord de Paris, l'Union s'est engagée à atteindre les objectifs suivants d'ici à 2030: réduire les **émissions de GES** d'au moins **40 %** par rapport à 1990, **améliorer l'efficacité énergétique** de **32,5 %** et augmenter la part des **sources d'énergie renouvelables** dans la consommation finale pour la faire passer à **32 %**. Le cadre d'action à l'horizon 2030 s'attache quant à lui au suivi des «objectifs 20-20-20» fixés en 2007 par les dirigeants de l'Union pour l'année 2020: réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, augmentation de 20 % de la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale et réduction de 20 % de la consommation énergétique primaire totale de l'Union, le tout par rapport aux niveaux de 1990, ces objectifs devant se traduire par des mesures législatives contraignantes.

Le [système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne \(SEQE-UE\)](#), premier marché international de carbone, est un instrument essentiel de la politique de lutte de l'Union contre le changement climatique. Il obéit au principe du plafonnement et de l'échange des droits d'émission (**cap and trade**): un plafond est fixé concernant la quantité totale d'émissions de gaz à effet de serre pouvant être émise par l'ensemble des installations appartenant au système (plus de 11 000 usines, centrales électriques, etc.). Chaque installation achète ou reçoit des quotas d'émission alloués par les États membres. Ces crédits, dont chacun équivaut à une tonne de CO₂, peuvent faire l'objet d'un échange avec d'autres installations lorsqu'ils ne sont pas utilisés. Au fil du temps, la quantité totale de quotas a été progressivement réduite. Un fonds de modernisation et un fonds d'innovation seront créés pour contribuer à la modernisation des systèmes énergétiques dans les États membres à faible revenu et encourager l'innovation par le financement de projets relatifs aux énergies renouvelables, au captage et au stockage du carbone, et à la réduction des émissions de carbone. Les émissions du secteur aéronautique sont également couvertes par le SEQE-UE, bien que l'actuelle [exemption pour les vols intercontinentaux](#) ait été prorogée jusqu'à la fin de 2023, lorsque sera lancée la première phase du régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). [La Suisse et l'Union ont accepté de lier leurs systèmes d'échange de droits d'émission.](#)

Les émissions produites par des secteurs ne relevant pas du SEQE-UE, tels que le transport routier, la gestion des déchets, l'agriculture et le bâtiment, sont soumises à des **objectifs annuels contraignants de réduction** fixés pour chaque État membre par le [règlement sur la répartition de l'effort](#). Dans une récente mise à jour, le Parlement et le Conseil ont adopté des objectifs minimaux pour la période 2021-2030 dans le but d'atteindre l'objectif de l'Union d'une réduction de 30 % des émissions de GES dans ces secteurs par rapport à 2005 et contribuer à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris. En outre, pour la première fois, chaque État membre devra veiller à ce que les émissions liées à [l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la](#)



[foresterie \(UTCATF\)](#) ne dépassent pas les absorptions. En d'autres termes, les forêts, les prairies et les terres cultivées seront gérées de manière durable, afin d'absorber autant d'émissions de GES que possible et au moins autant que celles émises par le secteur (règle du bilan neutre ou positif), et de contribuer ainsi de façon décisive à la lutte contre le changement climatique.

La [directive sur les sources d'énergie renouvelables](#) vise à garantir que, d'ici à 2030, les sources d'énergie renouvelables telles que le solaire, l'éolien, l'hydro-électrique et la biomasse représentent au moins 32 % de la consommation énergétique totale de l'Union pour ce qui est des transports, du chauffage, du refroidissement et de la production d'électricité. Chaque État membre adopte son propre plan d'action en matière d'énergies renouvelables, assorti d'objectifs par secteur. Afin de généraliser l'utilisation des énergies renouvelables dans le secteur des transports, les États membres doivent fixer aux fournisseurs de carburants un objectif contraignant d'au moins 14 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie du secteur des transports à l'horizon 2030.

La [directive révisée sur l'efficacité énergétique](#) fixe un objectif d'efficacité énergétique pour l'Union de 32,5 % d'ici à 2030, avec une clause de révision à la hausse d'ici à 2023. Elle étend également au-delà de 2020 l'obligation d'un quota annuel d'économie d'énergie. En outre, la version révisée de la [directive sur la performance énergétique des bâtiments](#) a été adoptée en mai 2018. Cette directive accélère notamment le rythme de rénovation des bâtiments et leur évolution vers des systèmes plus économes en énergie. Elle permet également d'améliorer la performance énergétique des nouveaux bâtiments par l'utilisation de systèmes intelligents de gestion de l'énergie.

En outre, pour la première fois, le [règlement sur la gouvernance](#) met en œuvre un processus de gouvernance transparent afin de suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, qui comprend des règles en matière de suivi et de communication d'informations. Les États membres de l'Union sont tenus d'adopter des plans nationaux intégrés en matière de climat et d'énergie pour la période 2021-2030. En septembre 2020, la Commission [a fait le point sur les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat \(PNEC\) définitifs](#) et a confirmé qu'ils étaient largement compatibles avec les objectifs de l'Union pour 2030, à l'exception de l'efficacité énergétique, domaine qui reste encore en deçà des ambitions pour 2030. Ce processus permettra aussi de réactualiser les plans tous les deux ans pour intégrer les leçons de l'expérience acquise et les nouvelles possibilités jusqu'à la fin de la décennie.

La technologie de [captage et de stockage du dioxyde de carbone](#) permet de séparer le CO₂ des émissions atmosphériques (dus à l'activité industrielle), de le comprimer et de le transporter vers un lieu où il peut être stocké. Selon le GIEC, cette technologie permettrait de se débarrasser de 80 % à 90 % des émissions de CO₂ produites par les centrales électriques à combustible fossile. Il s'est avéré toutefois plus difficile que prévu de mettre en œuvre les projets pilotes envisagés en Europe, principalement pour des raisons de coûts.

Les voitures particulières neuves immatriculées dans l'Union doivent être conformes aux [normes en matière d'émissions de CO₂](#). Les objectifs à atteindre par le parc



automobile sont de 130 g de CO₂/km pour 2015 et de 95 g à partir de 2021. Afin d'inciter l'industrie à investir dans les nouvelles technologies, un système de bonifications permet aux véhicules les plus propres de compter pour plus d'un véhicule lors du calcul des émissions spécifiques moyennes de CO₂. Une réglementation similaire s'applique aux [camionnettes](#). Le Parlement et le Conseil ont décidé de réduire encore les émissions de CO₂ du marché des véhicules neufs de l'Union, en fixant l'objectif à 37,5 % pour les voitures et à 31 % pour les camionnettes d'ici à 2030. Parallèlement et pour la première fois, un objectif de réduction de 30 % des émissions de CO₂ a été fixé pour les nouveaux camions, avec un objectif intermédiaire de 15 % d'ici à 2025.

La [qualité des carburants](#) est un facteur important de réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'Union entend réduire de 6 % d'ici à 2020 l'intensité des carburants en gaz à effet de serre. L'une des solutions pour y parvenir est d'avoir recours aux biocarburants, qui doivent toutefois respecter certains critères en matière de durabilité.

Le transport maritime international est une source importante d'émissions de CO₂, lesquelles risquent d'augmenter considérablement. Tout en demandant instamment l'adoption d'une approche globale, l'Union a mis en place un système européen de [surveillance, déclaration et vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur maritime](#), première étape en vue de leur réduction. Les grands navires sont tenus de surveiller et de déclarer chaque année les émissions de CO₂ émises sur les trajets au départ ou à destination de ports de l'Union ou entre ces ports, ainsi que toute autre information pertinente.

Suite à l'interdiction des chlorofluorocarbones (CFC) dans les années 1980 pour stopper la destruction de la couche d'ozone, les gaz fluorés sont aujourd'hui utilisés comme substitut dans un certain nombre d'applications industrielles, notamment pour la climatisation et la réfrigération, ces gaz ne nuisant pas à la couche d'ozone. Leur **potentiel de réchauffement climatique** pourrait cependant être 23 000 fois plus important que celui du CO₂. L'Union a donc pris des mesures pour contrôler l'utilisation des [gaz fluorés](#) et interdire leur utilisation dans les nouveaux systèmes de climatisation et de réfrigération d'ici à 2022/2025, ouvrant ainsi la voie à leur **suppression progressive à l'échelle mondiale**.

C. Un pacte vert pour l'Europe

Le 11 décembre 2019, la Commission a présenté le [pacte vert pour l'Europe](#), un ensemble ambitieux de mesures conçues pour permettre à l'Union de devenir climatiquement neutre d'ici à 2050. Ces mesures (réductions ambitieuses d'émissions, investissement dans la recherche et l'innovation de pointe, préservation de l'environnement naturel de l'Europe, etc.) s'accompagnent d'une première feuille de route qui présente les principales politiques. Soutenu par des investissements dans les technologies vertes, les solutions durables et les nouvelles entreprises, le pacte vert pour l'Europe se veut également une nouvelle stratégie de croissance pour l'Union. Pour que cette stratégie rencontre le succès, il est essentiel d'y associer le public et l'ensemble des parties prenantes. Le point le plus important de ce pacte vert pour l'Europe est qu'il ouvre la voie à une transition juste et socialement équitable.

Lors du Conseil européen du 12 décembre 2019, l'ensemble des États membres ont adopté un objectif de neutralité carbone pour l'Union à l'horizon 2050, à l'exception de



la Pologne qui n'a pas pu s'engager à mettre en œuvre cet objectif, même si elle le soutenait.

Le pacte vert pour l'Europe prévoit un [plan d'action](#) visant à rendre l'économie européenne durable et compétitive. Parmi les mesures proposées figure la [loi européenne sur le climat](#), qui vise à garantir la neutralité climatique de l'Union d'ici à 2050. Elle prévoit notamment de porter à au moins 55 % [l'objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030](#). En outre, parmi les propositions présentées en 2020 par la Commission figuraient une communication sur le [plan d'investissement pour une Europe durable](#), une proposition de règlement établissant le [Fonds pour une transition juste](#), des stratégies de l'UE pour [l'intégration des systèmes énergétiques](#) et pour [l'hydrogène](#) et, en octobre, une communication sur la manière de [réduire les émissions de méthane](#).

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Les négociations interinstitutionnelles des prochaines années permettront de déterminer comment ces nouvelles propositions du pacte vert pour l'Europe seront traduites en mesures concrètes. Le Parlement contribue traditionnellement aux négociations interinstitutionnelles sur les questions liées au changement climatique avec des positions qui renforcent l'ambition des actions de l'Union.

En réponse à la proposition de la Commission relative à un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, le Parlement a envoyé un signal fort en appelant de ses vœux l'établissement de trois objectifs contraignants (plus ambitieux que les objectifs finalement approuvés), à savoir: la réduction d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990, une consommation finale couverte à 35 % par des énergies renouvelables, et un accroissement de 40 % de l'efficacité énergétique.

Avant la Conférence de Paris sur le climat en 2015, le Parlement a rappelé qu'il était urgent de réguler et de plafonner efficacement les émissions provenant des activités internationales aériennes et maritimes. Il a regretté que l'OACI ne se soit pas encore engagée sur les réductions d'émissions. Le régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA) est en effet axé principalement sur les compensations, sans garantie de qualité, et ne deviendra juridiquement contraignant qu'à partir de 2027. Les principaux membres de l'OACI ne se sont pas encore engagés à prendre part à la phase volontaire.

Le Parlement européen préconise une tarification à grande échelle du CO₂ et recommande d'allouer les recettes issues du système d'échange de quotas d'émission au financement de la lutte contre le changement climatique. Il appelle à l'adoption de mesures concrètes, telles que l'élaboration d'un calendrier pour la suppression progressive de toutes les subventions en faveur des combustibles fossiles à l'horizon 2020.

Lors des négociations avec le Conseil sur les gaz fluorés, le Parlement a préconisé la suppression progressive et totale de ces gaz nocifs pour le climat dans plusieurs



nouveaux secteurs où existent des solutions de substitution sûres, rentables et efficaces du point de vue énergétique.

Dans une précédente mise à jour concernant les **émissions de CO₂ produites par les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers**, le Parlement a insisté sur la nécessité d'introduire dans les plus brefs délais le nouveau cycle d'essai mondial tel que défini par les Nations unies, en vue de tenir compte des **conditions réelles de conduite** lors de la mesure des émissions de ce gaz à effet de serre.

Dans la perspective de la conférence sur le climat qui s'est tenue à Katowice (COP24), le Parlement a, pour la première fois, demandé, dans sa [résolution d'octobre 2018](#), une augmentation de 55 % de l'objectif de réduction des émissions de GES fixé par l'Union européenne à l'horizon 2030. Le Parlement est par ailleurs d'avis que les conséquences profondes et très probablement irréversibles d'une hausse de 2°C de la température au niveau mondial pourraient être évitées en fixant un objectif plus ambitieux que celui de 1,5°C de l'accord de Paris, mais que cela impliquerait de viser un bilan carbone nul à l'échelle mondiale d'ici à 2050 alors que la tendance est actuellement à la hausse. C'est la raison pour laquelle il a également demandé à la Commission de proposer une stratégie à long terme ayant pour objectif d'amener l'Union à un niveau zéro d'émission nette de GES pour le milieu du siècle.

En juillet 2018, le Parlement a adopté une [résolution sur la diplomatie climatique de l'Union](#), dans laquelle il souligne qu'il est du devoir de l'Union de mener des actions en faveur du climat et de la prévention des conflits. Le rapport recommande de renforcer les capacités diplomatiques de l'Union pour favoriser l'action climatique à l'échelle mondiale, renforcer la mise en œuvre de l'accord de Paris et prévenir les conflits liés au changement climatique.

Le 28 novembre 2019, le Parlement [a déclaré l'état d'urgence climatique](#) en Europe et demandé instamment à tous les États membres de s'engager à atteindre un niveau zéro d'émissions de GES d'ici à 2050. Il a également demandé à la Commission de veiller à ce que toutes les propositions législatives et budgétaires pertinentes soient pleinement harmonisées par rapport à l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C.

Le 8 octobre 2020, le Parlement a adopté son mandat de négociation sur la législation de l'Union relative au climat et demandé que l'objectif de réduction des émissions à l'horizon 2030 soit porté à 60 %. Il souhaite également que la Commission propose un objectif intermédiaire pour 2040 après une étude d'impact, afin de garantir que l'Union est sur la bonne voie pour atteindre l'objectif de 2050. Enfin, il demande que l'Union et ses États membres suppriment progressivement toutes les subventions directes et indirectes en faveur des combustibles fossiles d'ici au 31 décembre 2025.

[Georgios Amanatidis](#)

11/2020

