



Vers la neutralité climatique de l'UE

Progrès, lacunes politiques et opportunités

Conclusions et recommandations

Rapport d'évaluation 2024

Ce document contient la traduction française des recommandations et le résumé du rapport "[Towards EU climate neutrality. Progress, policy gaps and opportunities](#)" du conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique.

Ce produit a été traduit à des fins de commodité uniquement en utilisant les services du Centre de traduction des organes de l'UE. Bien que tous les efforts aient été déployés pour garantir l'exactitude et l'exhaustivité, nous ne pouvons pas le garantir. Par conséquent, il ne faut pas s'y fier à des fins juridiques ou officielles. Le texte anglais original doit être considéré comme la version officielle.

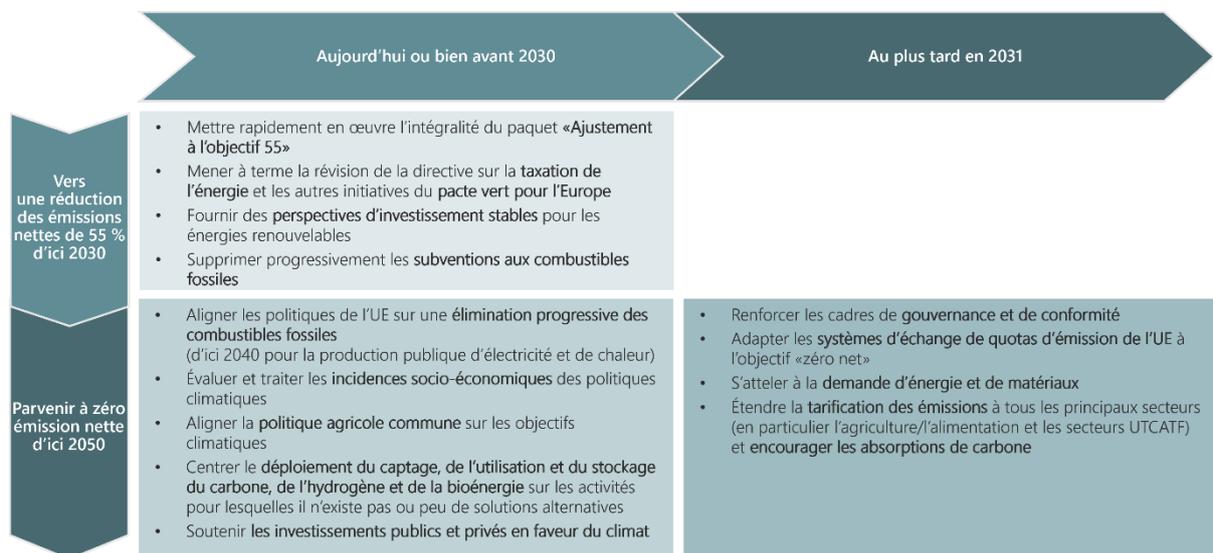
Table des matières

Recommandations	4
1. Atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030: mettre pleinement en œuvre le paquet «Ajustement à l'objectif 55» et mener à terme les initiatives en attente du pacte vert pour l'Europe	4
2. Vers la neutralité climatique d'ici 2050: remédier aux incohérences et aux lacunes qui subsistent dans les politiques	7
Résumé	11
Contexte et objectifs du rapport	11
Approche analytique	13
1. Atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030: mettre pleinement en œuvre le paquet «Ajustement à l'objectif 55», mener à terme les initiatives en attente du pacte vert pour l'Europe et remédier aux lacunes dans la mise en œuvre	16
2. Vers la neutralité climatique d'ici 2050: remédier aux incohérences et aux lacunes qui subsistent dans les politiques.....	21

Recommandations

L'Union européenne (UE) s'est engagée à réduire à zéro ses émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2050 au plus tard, et à s'efforcer de parvenir à des émissions négatives nettes par la suite. Afin de s'assurer que l'UE et ses États membres restent sur la bonne voie pour atteindre leurs objectifs climatiques, la loi européenne sur le climat prévoit une évaluation régulière des progrès réalisés en ce sens, ainsi qu'une évaluation de la cohérence des mesures européennes et nationales avec l'objectif de neutralité climatique. Ce processus devrait s'appuyer sur les données scientifiques les plus qualitatives et pertinentes disponibles, notamment sur les rapports du conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique (ci-après le «conseil consultatif»). Dans le présent rapport, le conseil consultatif présente ses recommandations pour la réalisation des objectifs climatiques de l'UE, illustrées dans la figure 1 et expliquées plus en détail ci-dessous.

Figure 1 Vue d'ensemble des recommandations du conseil consultatif



Source: Conseil consultatif (2024)

1. Atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030: mettre pleinement en œuvre le paquet «Ajustement à l'objectif 55» et mener à terme les initiatives en attente du pacte vert pour l'Europe

1.1 Mettre rapidement en œuvre l'intégralité du paquet «Ajustement à l'objectif 55»

Recommandation clé n° 1 – Les États membres devraient instamment adopter et mettre en œuvre des mesures nationales visant à accélérer le rythme des réductions d'émissions et inverser à temps la diminution du puits de carbone de l'UE. Si nécessaire, la Commission européenne devrait prendre des mesures coercitives afin de veiller à ce que les mises à jour par les États membres de leurs plans nationaux en matière d'énergie et de climat (PNEC) respectent pleinement les exigences énoncées dans le règlement européen sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat (règlement sur la gouvernance).

L'UE a considérablement réduit ses émissions nettes de GES depuis 2005. Toutefois, si l'UE veut atteindre son objectif pour 2030 (soit une diminution nette des émissions de GES d'au moins 55 % par rapport à 1990) et la neutralité climatique d'ici 2050, il est nécessaire d'accélérer considérablement le rythme des réductions (jusqu'à plus du double du taux moyen observé sur la période 2005-2022). Des efforts supplémentaires sont nécessaires dans tous les secteurs, en particulier dans le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF), où le puits de carbone a fortement diminué depuis 2015.

Avec le pacte vert pour l'Europe et le paquet «Ajustement à l'objectif 55», l'UE a considérablement renforcé ses politiques climatiques afin de permettre cette accélération et d'atteindre son objectif pour 2030, qui constitue une étape importante vers la neutralité climatique.

La réalisation de l'objectif fixé pour 2030 dépend de **la mise en œuvre rapide, solide et efficace du paquet «Ajustement à l'objectif 55»**, en particulier au niveau national: les éléments centraux du paquet – tels que le règlement sur la répartition de l'effort (RRE), le règlement UTCATF, la directive sur les énergies renouvelables (RED III) et la directive relative à l'efficacité énergétique (DEE) – définissent des objectifs généraux, dont la réalisation dépend essentiellement de politiques et de mesures nationales ambitieuses.

Ces mesures devraient être incluses dans les PNEC des États membres, qui sont actuellement en cours de mise à jour. Jusqu'à présent, les États membres n'ont pas suffisamment respecté leurs obligations concernant les PNEC, tant sur le plan des processus que sur le plan du contenu. L'évaluation par la Commission européenne des projets de mise à jour des PNEC a révélé que leur ambition collective était insuffisante pour atteindre les objectifs de l'UE à l'horizon 2030. De nombreux projets de mise à jour ne contenaient pas suffisamment d'informations ou ont été soumis tardivement, et les États membres n'ont pas tous mis en place de dialogues permanents et multiniveaux ou mené de consultations publiques au sujet de leurs plans.

- Les mises à jour des PNEC des États membres, qui doivent être soumises d'ici au 30 juin 2024, devraient refléter pleinement le nouveau cadre législatif de l'UE et faire preuve de suffisamment d'ambition pour permettre la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat.
- Tous les États membres doivent rapidement adopter et mettre en œuvre les mesures prévues dans les mises à jour de leurs PNEC pour avoir une chance d'atteindre les réductions d'émissions nécessaires dans les délais impartis.
- La Commission européenne devrait s'assurer que les mises à jour des PNEC sont pleinement conformes au règlement sur la gouvernance, tant en ce qui concerne leur contenu que leur processus de préparation et de mise en œuvre, et prendre des mesures coercitives si nécessaire.

1.2 Mener à terme les initiatives législatives en attente dans le cadre du pacte vert pour l'Europe

Recommandation clé n° 2 – Le conseil consultatif recommande que l'UE adopte les initiatives législatives en attente visant à soutenir les réductions d'émissions nécessaires. Ceci concerne notamment la révision de la directive sur la taxation de l'énergie (DTE).

- Afin de contribuer à de nouvelles réductions des émissions, les législateurs de l'UE devraient conclure le paquet «Ajustement à l'objectif 55» en adoptant une révision ambitieuse de la DTE qui alignerait la taxation de l'énergie sur les objectifs climatiques de l'UE. En particulier, cette révision devrait fixer des taux d'imposition minimaux plus élevés pour les combustibles fossiles et supprimer les exonérations fiscales nuisibles à l'environnement, notamment pour les carburants utilisés dans

l'aviation, le transport maritime et le transport routier professionnel, dans le cadre d'une suppression complète et urgente des subventions aux combustibles fossiles (voir recommandation clé n° 4).

- Plusieurs initiatives pourraient permettre de réduire davantage les émissions, mais elles n'ont pas encore été conclues. Il s'agit notamment de certaines initiatives lancées ou planifiées dans le cadre des stratégies sectorielles du pacte vert pour l'Europe (par exemple, la stratégie «De la ferme à la table», la stratégie de mobilité durable et intelligente et le plan d'action 2020 pour l'économie circulaire (PAEC 2)), ainsi qu'un certain nombre d'initiatives introduites après le paquet «Ajustement à l'objectif 55» (par exemple, la révision des normes de performance en matière d'émissions de dioxyde de carbone (CO₂) pour les véhicules utilitaires lourds et le règlement pour une industrie «zéro net». Les législateurs de l'UE devraient conclure le processus législatif lié à ces initiatives, tout en maintenant un niveau élevé d'ambition environnementale.

Recommandation clé n° 3 – Les décideurs politiques de l'UE et des États membres devraient fournir des perspectives d'investissement stables pour les énergies renouvelables en adoptant la législation en attente et en mettant en œuvre les politiques existantes.

- L'adoption et la mise en œuvre en temps utile de la réforme du marché de l'électricité, du règlement pour une industrie «zéro net» et de la législation sur les matières premières critiques devraient renforcer les signaux d'investissement à long terme afin de soutenir l'expansion de l'énergie éolienne et solaire photovoltaïque. Ces dispositions législatives complètent le plan REPowerEU, le RED III, le règlement sur les réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E) et le plan d'action de l'UE pour les réseaux, qui visent à surmonter les principales entraves au déploiement des sources d'énergie renouvelables (EnR), y compris les réseaux d'électricité inadéquats et les processus d'autorisations administratives. Les mécanismes de soutien aux EnR doivent être stables, offrir des perspectives commerciales à long terme et mener à un équilibre entre le déploiement à grande échelle des EnR à moindre coût et l'encouragement de l'innovation technologique. Une meilleure utilisation des fonds publics sera essentielle à cet égard, notamment grâce à des outils de réduction des risques et à des solutions de financement adaptées (voir recommandation clé n° 11).

1.3 Supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles

Recommandation clé n° 4 – Le conseil consultatif recommande la suppression progressive intégrale et urgente des subventions aux combustibles fossiles dans l'UE, conformément aux engagements existants.

- Les États membres devraient enclencher de toute urgence un processus de suppression progressive de l'intégralité des subventions aux combustibles fossiles. Conformément au huitième programme d'action pour l'environnement (8^e PAE), ils devraient fixer une date limite pour la suppression progressive de ces subventions et leurs PNEC mis à jour devraient inclure un plan et un calendrier clairs pour y parvenir.
- Les subventions aux combustibles fossiles en faveur des ménages vulnérables devraient être redirigées vers des interventions bien ciblées qui remédient de manière adéquate aux effets régressifs tout en continuant d'inciter à économiser l'énergie et à passer aux EnR.
- Les règles de l'UE concernant les aides d'État en faveur des entreprises devraient être rendues plus cohérentes avec les objectifs de l'UE en matière de climat et alignées sur la convention d'Aarhus, notamment afin de préserver l'accès du public à la justice.

2. Vers la neutralité climatique d'ici 2050: remédier aux incohérences et aux lacunes qui subsistent dans les politiques

Dans l'hypothèse d'une mise en œuvre rapide et efficace du pacte vert pour l'Europe, le conseil consultatif a recensé des possibilités d'actions politiques supplémentaires pour aider l'UE à atteindre la neutralité climatique. Les recommandations ci-dessous visent principalement à renforcer le cadre d'action de l'UE après 2030. Toutefois, certaines des actions proposées devraient débuter avant cette date afin de réduire le risque de dépendance à l'égard du carbone, de réduire la probabilité de changements brusques dans l'économie de l'UE et d'aider l'UE à dépasser son objectif de réduction de 55 % d'ici à 2030.

2.1 Supprimer les incohérences dans les politiques

Recommandation clé n° 5 – Le cadre d'action de l'UE devrait être rendu pleinement cohérent avec l'objectif de neutralité climatique et l'élimination progressive des combustibles fossiles dans l'UE.

- La loi européenne sur le climat impose à la Commission européenne de vérifier que tout projet de mesure ou proposition législative est conforme aux objectifs de l'UE en matière de climat. Ces vérifications ont été effectuées pour de nombreuses mesures et propositions pertinentes, mais pas toutes; elles devraient s'appliquer aux actes délégués et aux actes d'exécution adoptés dans le cadre du paquet «Ajustement à l'objectif 55» et du pacte vert pour l'Europe, ainsi qu'à d'autres mesures telles que les décisions et les communications relatives aux aides d'État en rapport avec le climat.
- Les politiques de l'UE devraient être mieux alignées sur l'objectif de neutralité climatique de l'UE à l'horizon 2050, notamment dans les domaines des infrastructures et des marchés de l'énergie (par exemple, le RTE-E et le cadre du marché intérieur de l'énergie), de la finance (par exemple, la taxinomie de l'UE), des émissions industrielles (par exemple, la directive sur les émissions industrielles) et de la concurrence (par exemple, les règles en matière d'aides d'État).
- Les pratiques au sein du cadre d'action de l'UE, telles que l'élaboration de scénarios pour la planification et le développement d'infrastructures énergétiques transfrontières, devraient être cohérentes avec les trajectoires définies par l'UE pour atteindre la neutralité climatique. Selon ces dernières, l'utilisation des combustibles fossiles doit être fortement réduite, de manière à être presque totalement éliminée de la production publique d'électricité et de chaleur de l'UE d'ici à 2040.
- L'utilisation des technologies de captage du carbone et de l'hydrogène ne doit pas entraîner de dépendance à l'égard des infrastructures de gaz fossile (voir recommandation clé n° 10).

2.2 Poursuivre l'amélioration des politiques existantes

Recommandation clé n° 6 – Le conseil consultatif recommande de renforcer les cadres de gouvernance et de conformité de l'UE en matière de climat.

- Les révisions prochaines de la loi européenne sur le climat et du règlement sur la gouvernance offrent l'occasion d'améliorer le cadre de gouvernance existant pour l'action climatique dans l'UE. En particulier, les stratégies nationales à long terme devraient faire l'objet d'un processus d'examen itératif (comme le processus actuellement mis en place pour les projets de PNEC et les PNEC définitifs), et le lien entre les stratégies nationales à long terme et les PNEC devrait être renforcé. L'obligation de mettre en place des dialogues permanents et multiniveaux sur le climat et l'énergie devrait être renforcée et la création d'organes consultatifs nationaux en matière de climat devrait être obligatoire.
- L'UE devrait également envisager des mécanismes de conformité plus efficaces, en particulier pour ce qui est des obligations des États membres en matière de réduction des émissions dans les

secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE pour les installations fixes et l'aviation (SEQE-UE), c'est-à-dire dans le cadre du règlement sur la répartition de l'effort et du règlement UTCATF.

Recommandation clé n° 7 – Les deux systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE doivent être adaptés à l'objectif «zéro net».

- Le fonctionnement du SEQE-UE lorsque le plafond prévu pour les émissions des installations fixes atteint ou s'approche de zéro doit être rapidement clarifié, y compris le rôle potentiel des absorptions de carbone. L'UE devrait également mettre au point des solutions alternatives à l'allocation de quotas à titre gratuit afin de faire face au risque de fuite de carbone pour les secteurs qui ne sont pas encore couverts par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), d'autant plus que le plafond s'approche de zéro.
- Les premières années de fonctionnement du système d'échange de quotas d'émission de l'UE pour les secteurs du bâtiment, du transport routier et d'autres secteurs (SEQE-UE 2) devraient contribuer à éclairer les futurs ajustements et choix de conception. Après 2030, le système devrait viser à envoyer un signal sous la forme d'un prix du carbone suffisamment élevé pour encourager une réduction des émissions suffisante pour atteindre la neutralité climatique de l'UE, ainsi que pour améliorer la convergence du prix du carbone entre les deux systèmes d'échange de quotas d'émission. Cela devrait s'accompagner de mesures ciblées et correctement financées visant à remédier à d'éventuels effets socio-économiques négatifs, fondées sur une analyse approfondie des incidences attendues (voir recommandation clé n° 8).

Recommandation clé n° 8 – Pour garantir une transition juste et une mise en œuvre efficace, les politiques de l'UE devraient s'appuyer sur des analyses d'impact systématiques et des évaluations *ex post* des aspects socio-économiques des politiques et mesures climatiques dans des contextes spécifiques.

- Des évaluations d'impact et *ex post* plus systématiques et spécifiques au contexte (par exemple, tenant compte des besoins locaux et nationaux) devraient contribuer à renforcer les synergies entre les politiques sociales et climatiques de l'UE et à améliorer les discours en matière de politique climatique. Elles devraient également faciliter l'élaboration de mesures compensatoires telles que le Fonds social pour le climat et le Fonds pour une transition juste. Les évaluations devraient être transparentes et inclure des consultations publiques. En informant et en impliquant les citoyens et autres parties prenantes, les consultations peuvent améliorer l'adhésion du public aux politiques et mesures climatiques.

Recommandation clé n° 9 – Le conseil consultatif recommande de renforcer les incitations à l'action climatique dans le secteur agricole et le système alimentaire, notamment dans le cadre de la prochaine révision de la politique agricole commune (PAC).

- La PAC devrait être mieux alignée sur les objectifs climatiques de l'UE. Cela pourrait passer par i) un objectif autonome de réduction des émissions, ii) l'adoption progressive de bonnes pratiques contraignantes favorisant la réduction des émissions de méthane (CH₄) et de protoxyde d'azote (N₂O) et l'augmentation de la teneur en carbone des sols et iii) une réorientation du soutien de la PAC accordé aux pratiques agricoles à forte intensité d'émissions - y compris la production animale - vers des produits moins émetteurs, les absorptions de carbone, les services environnementaux et la diversification économique.
- Parallèlement, l'UE devrait renforcer les mesures visant à encourager une alimentation plus saine et plus végétale, et élaborer une stratégie de transition juste vers un système alimentaire compatible avec la neutralité climatique.

- L'UE devrait commencer à préparer dès à présent l'extension de son régime de tarification des émissions aux secteurs agricole/alimentaire et aux secteurs UTCATF afin d'encourager de nouvelles actions en faveur du climat dans ces domaines (voir recommandation clé n° 13).
- Les actions recommandées (réformer la PAC, introduire une tarification des émissions et renforcer les mesures visant à encourager des régimes alimentaires plus sains et plus durables) devraient être menées en parallèle et de manière cohérente afin d'éviter d'envoyer des signaux politiques contradictoires. Cela serait cohérent avec l'approche adoptée par l'UE pour d'autres secteurs, où la tarification du carbone est combinée à d'autres instruments politiques tels que des normes de performance minimale et des subventions.

Recommandation clé n° 10 – Le déploiement du captage, de l'utilisation et du stockage du carbone (CUC/CSC), de l'hydrogène et des bioénergies devrait cibler les activités pour lesquelles il n'existe pas ou peu de solutions alternatives.

- Le CUC/CSC, l'électrification indirecte au moyen de l'hydrogène et l'utilisation de la bioénergie sont moins efficaces ou présentent des risques plus élevés en matière de durabilité que d'autres stratégies d'atténuation, telles que l'amélioration de l'efficacité énergétique et l'électrification directe. Les politiques de l'UE en faveur du CUC/CSC, de l'hydrogène et de la bioénergie devraient cibler davantage les domaines pour lesquels il n'existe pas ou peu d'autres solutions d'atténuation.

Recommandation clé n° 11 – L'UE devrait prendre de nouvelles mesures pour favoriser l'augmentation nécessaire des investissements publics et privés dans l'atténuation du changement climatique.

- La méthode de déclaration prévue par le cadre financier pluriannuel (CFP) (c'est-à-dire le budget septennal de l'UE) devrait être améliorée afin de suivre plus précisément les dépenses de l'UE qui contribuent à l'action climatique et de détecter les dépenses consacrées à des activités potentiellement nuisibles.
- L'UE devrait envisager de poursuivre l'approche de la dette commune dans le cadre de l'actuelle facilité pour la reprise et la résilience (FRR) au-delà de 2026 afin de renforcer la confiance des investisseurs et de stimuler les investissements publics de l'UE dans l'action climatique.
- Pour stimuler les investissements privés, il convient d'étoffer l'offre de projets d'atténuation du changement climatique susceptibles d'obtenir un financement bancaire. À cette fin, les politiques devraient s'attaquer aux risques et aux déficits de financement propres à la technologie en accélérant les procédures d'autorisations, en éliminant les incertitudes réglementaires et en proposant des incitations et des solutions de financement personnalisées pour les investissements qui ne sont pas encore rentables avec la trajectoire actuelle du prix du carbone.

2.3 Élaborer de nouvelles politiques

Recommandation clé n° 12 – Le conseil consultatif recommande d'entreprendre des réductions plus ambitieuses en matière de demande en énergie et en matériaux au moyen de politiques nouvelles et renforcées.

- Les politiques de l'UE devraient encourager plus résolument la réduction de la demande en énergie et en matériaux (dans les domaines de la mobilité, du logement, de l'utilisation des matériaux et de l'alimentation), à la fois par des améliorations de l'efficacité énergétique et par des changements de comportement. À cette fin, les politiques devraient établir des structures et introduire des innovations en matière d'utilisation finale qui améliorent la qualité, l'abordabilité et la commodité des produits et services à émissions réduites. Les stratégies sectorielles du pacte vert pour l'Europe comportent plusieurs initiatives qui pourraient y contribuer (par exemple, un cadre législatif pour

des systèmes alimentaires durables, un règlement sur l'infrastructure ferroviaire et la révision de la directive sur le transport combiné ainsi que des prescriptions contraignantes en matière d'écologisation des marchés publics), mais celles-ci doivent encore être proposées/adoptées (voir recommandation clé n° 2).

Recommandation clé 13 – Le conseil consultatif recommande d'étendre le régime de tarification des émissions de GES de l'UE à tous les principaux secteurs (y compris l'agriculture et l'alimentation, les secteurs UTCATF et les opérations en amont utilisant des combustibles fossiles) et de fournir des incitations aux absorptions de carbone au niveau de l'UE.

- L'UE devrait entamer dès à présent les préparatifs en vue d'introduire des instruments de tarification dans les secteurs de l'agriculture/de l'alimentation et les secteurs UTCATF, afin d'encourager les réductions d'émissions et les absorptions de carbone. Ces instruments devraient tenir compte des caractéristiques spécifiques de ces secteurs, notamment de la complexité technique liée à la mesure des émissions et des absorptions, à leur attribution à la gestion des sols et aux mesures d'atténuation, des différences dans la permanence des différentes absorptions naturelles et du risque de fuites au niveau international. Leurs répercussions (en particulier sur les petites exploitations et les exploitations agricoles situées dans des régions vulnérables) devraient être évaluées ex ante et leurs effets économiques, sociaux et environnementaux potentiellement négatifs devraient être pris en considération afin de garantir une transition juste et équitable. Différentes approches, ciblant directement les problèmes en cause, sont possibles à cette fin. Le budget de la PAC ou les recettes provenant de ces mécanismes de tarification pourraient être utilisés pour financer des mesures de redistribution et soutenir les efforts d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Le cadre de certification des absorptions de carbone de l'UE, actuellement en cours d'élaboration, pourrait constituer une première étape vers un système robuste de surveillance, de déclaration et de vérification pour ces instruments.
- L'UE devrait s'attaquer aux émissions en amont résultant de l'extraction et de la manipulation des combustibles fossiles, tant au niveau national qu'en ce qui concerne les combustibles fossiles importés. Elle devrait, en s'appuyant sur le règlement sur le méthane, envisager d'étendre le SEQUE-UE aux émissions fugitives provenant des activités nationales liées aux combustibles fossiles et, parallèlement, introduire un mécanisme d'ajustement aux frontières pour les émissions de GES en amont provenant des importations de combustibles fossiles. La tarification des émissions en amont provenant des combustibles fossiles contribuerait également à l'indispensable élimination progressive des combustibles fossiles dans l'UE (voir recommandation clé n° 5).

Résumé

Contexte et objectifs du rapport

Conformément à la loi européenne sur le climat, l'UE devrait suivre régulièrement les progrès accomplis dans la réalisation de ses objectifs climatiques et évaluer si ses politiques sont compatibles avec la réalisation de ces objectifs.

L'accord de Paris définit l'objectif de renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques en contenant le réchauffement climatique nettement en dessous de 2 °C et en poursuivant l'action menée pour le limiter à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels. Pour contribuer à cet objectif, l'UE s'est juridiquement engagée, en vertu de la loi européenne sur le climat, à réduire ses émissions nettes de GES à zéro d'ici 2050 au plus tard et à s'efforcer de parvenir à des émissions négatives par la suite. La loi fixe également l'objectif intermédiaire de réduire les émissions nettes de GES d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990.

Le 12 décembre 2023, une évaluation complète des progrès accomplis par la communauté mondiale dans la réalisation des objectifs de l'accord de Paris (le premier bilan mondial) a été achevée lors de la 28^e conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, qui s'est tenue à Dubaï. Ce processus a débouché sur un appel à une action accélérée, en reconnaissant la nécessité de réductions profondes, rapides et durables des émissions conformément aux trajectoires limitant le réchauffement climatique à 1,5 °C. De même, pour s'assurer que l'UE reste en bonne voie d'atteindre ses objectifs en matière de climat, la loi européenne sur le climat prévoit un bilan régulier des progrès accomplis dans la réalisation de ses objectifs, notamment au moyen d'une évaluation de la cohérence des mesures prises par l'UE avec ces objectifs.

L'UE a considérablement renforcé ses politiques climatiques (principalement au moyen du paquet «Ajustement à l'objectif 55») en vue d'atteindre son objectif pour 2030 et de répondre aux nouveaux défis posés par un environnement international en évolution rapide. Pour parvenir à la neutralité climatique d'ici 2050, ces politiques climatiques devront encore être développées.

Afin d'atteindre son objectif de 55 % de réduction d'émissions à l'horizon 2030, l'UE a considérablement révisé son cadre d'action en matière de climat ces trois dernières années, principalement au moyen du paquet «Ajustement à l'objectif 55». En outre, la Commission européenne a lancé plusieurs stratégies et actions sectorielles dans l'optique de parvenir à de nouvelles réductions des émissions de GES: il s'agit notamment de la stratégie de mobilité durable et intelligente, de la stratégie «De la ferme à la table», des stratégies pour la biodiversité et les forêts et du PAEC 2.

Parallèlement, plusieurs évolutions du contexte socio-économique et géopolitique dans lequel l'UE poursuit ses objectifs climatiques ont fourni des arguments solides en faveur de l'accélération de la transition, de la réduction de la dépendance de l'UE à l'égard des combustibles fossiles importés et du renforcement de sa position afin de tirer profit de l'énergie propre et des industries de demain:

- la pandémie de COVID-19 de 2020-2021 et la crise énergétique de 2021-2022 découlant de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ont entraîné des distorsions des chaînes d'approvisionnement, une inflation élevée et une attention accrue accordée à la sécurité, y compris la sécurité de l'approvisionnement en énergie et en matières premières. Le ralentissement économique et les vastes mesures de soutien prises dans le contexte de la pandémie, ainsi que la crise énergétique, ont réduit la marge de manœuvre dont disposent les États membres de l'UE en matière de budget. De surcroît, la hausse des taux d'intérêt a augmenté les coûts de financement;

- la course mondiale aux investissements verts s’est accélérée avec la loi américaine sur la réduction de l’inflation ainsi qu’en raison de rivalités stratégiques avec la Chine, ce qui a conduit à une réévaluation de la position dominante occupée par la Chine en ce qui concerne des secteurs et des produits stratégiques clés, qui menace la compétitivité et la résilience à long terme de l’UE.

En réponse à ces évolutions, des mesures ont été introduites au niveau de l’UE afin de renforcer les composantes économiques et sécuritaires de la transition climatique, telles que le plan REPowerEU et le plan industriel du pacte vert. Les États membres ont également mis en place une série de politiques qui façonneront les tendances futures des émissions de GES dans l’UE.

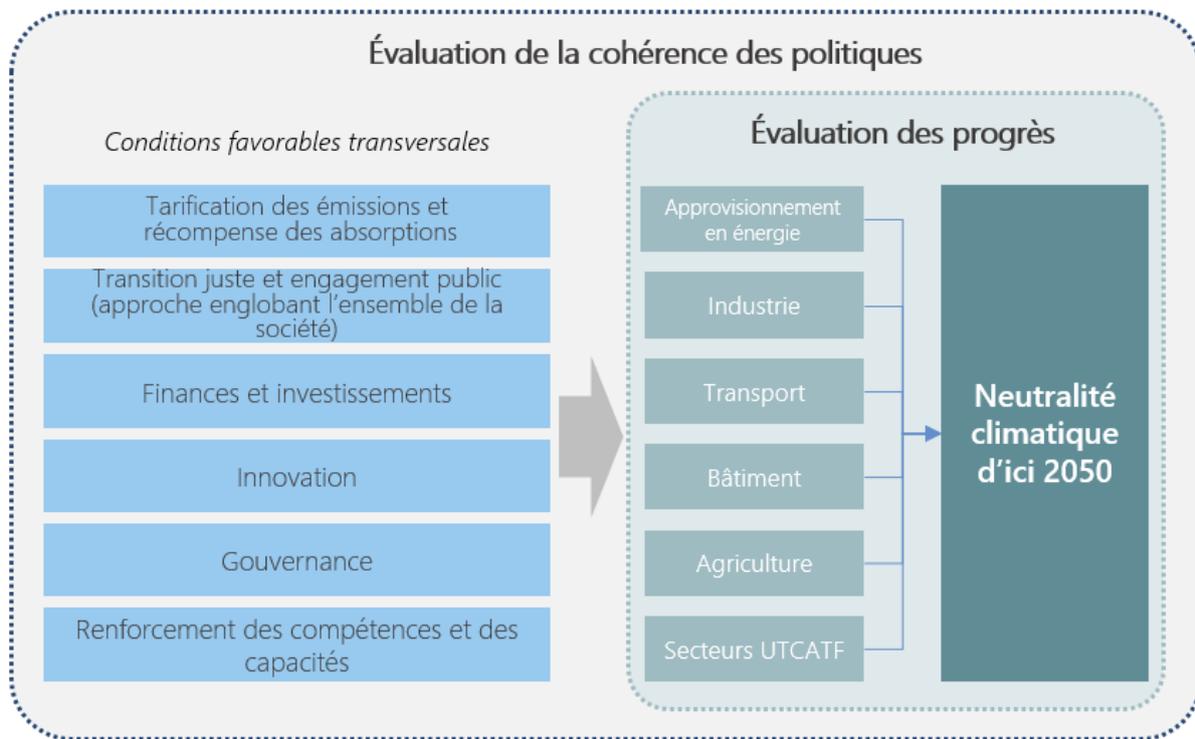
Dans le contexte de ce cadre d’action renforcé de l’UE en matière de climat, le présent rapport vise à fournir à l’UE des avis scientifiques sur les mesures stratégiques susceptibles de favoriser la réalisation de l’objectif de neutralité climatique d’ici 2050 au plus tard.

Par le présent rapport, le conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique (ci-après le «conseil consultatif») vise à conseiller les décideurs politiques de l’UE sur la manière d’adapter les politiques et mesures de l’UE à l’objectif «zéro net», en signalant les points à améliorer et les lacunes existantes dans le cadre actuel. À cette fin, il évalue les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs climatiques de l’UE, ainsi que la cohérence des politiques de l’UE avec l’objectif de neutralité climatique. Lorsqu’il dispose de suffisamment de données scientifiques, il formule également des recommandations en vue de combler ces lacunes. Ce faisant, le conseil consultatif vise à contribuer de manière indépendante au processus de bilan mis en place au niveau de l’UE en vertu de la loi européenne sur le climat, en complément des évaluations existantes réalisées par l’Agence européenne pour l’environnement (AEE, rapports annuels sur les tendances et projections (AEE, 2023p)) et la Commission européenne (rapport d’étape sur l’action climatique (CE, 2023ax)).

Le présent rapport fait partie intégrante des efforts déployés par le conseil consultatif pour fournir des avis scientifiques sur les mesures existantes et proposées de l’UE et leur cohérence avec les objectifs climatiques de l’UE, ainsi que pour recenser les actions et les possibilités nécessaires à la réalisation de ces objectifs, conformément au mandat défini dans la loi européenne sur le climat (UE, 2021c).

Ce rapport fournit une première évaluation générale des progrès accomplis et de la cohérence des politiques dans différents secteurs (approvisionnement énergétique, industrie, transports, bâtiments, agriculture et secteurs UTCATF) et en ce qui concerne des questions transversales telles que la tarification des émissions et la récompense des absorptions, la transition juste et l’engagement public, les finances et les investissements, l’innovation, la gouvernance et le renforcement des compétences et des capacités (voir figure 2 ci-dessous). Toutes les recommandations comprennent des explications des données probantes et de la logique sur lesquelles elles se fondent.

Figure 2 Champ d'application de l'évaluation des progrès accomplis et de la cohérence des politiques



Source: conseil consultatif (2024).

Étant donné l'étendue du champ d'une analyse des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs climatiques dans l'UE, le conseil consultatif a choisi de limiter son évaluation au niveau de l'UE et n'a pas inclus d'analyse spécifique au niveau des États membres. Les progrès accomplis et la cohérence des politiques avec les objectifs climatiques au niveau national sont régulièrement évalués par la Commission européenne et d'autres parties prenantes, telles que les organes consultatifs nationaux sur le climat établis dans certains États membres¹.

Outre les objectifs relatifs à l'atténuation du changement climatique, la loi européenne sur le climat impose aux institutions européennes compétentes et aux États membres de veiller à ce que des progrès constants soient réalisés en matière de renforcement de la capacité d'adaptation, d'accroissement de la résilience et de réduction de la vulnérabilité au changement climatique. Bien que le présent rapport n'aborde pas spécifiquement l'adaptation au changement climatique, le conseil consultatif souligne son importance, à la fois en tant qu'élément crucial à part entière et en raison des synergies possibles entre les mesures d'adaptation et d'atténuation.

Approche analytique

Pour chacun des six secteurs couverts par l'analyse (voir chapitres 4 à 9 du rapport), le conseil consultatif a accompli les deux tâches principales suivantes:

1. une évaluation des **progrès**, fondée sur l'analyse d'indicateurs pertinents et leur comparaison avec des valeurs de référence indicatives;

¹ La loi européenne sur le climat invite chaque État membre qui ne l'a pas encore fait à instaurer un organe consultatif national sur le climat.

2. une évaluation de la **cohérence** des politiques pertinentes existantes ou récemment adoptées dans chaque secteur avec les objectifs climatiques de l'UE, en partant des progrès évalués et en se fondant sur un examen approfondi des conclusions récentes des scientifiques et des experts.

Afin d'évaluer les progrès accomplis dans les différents secteurs, le conseil consultatif a recensé 76 indicateurs spécifiques aux différents secteurs. Il a ensuite comparé les tendances historiques avec des valeurs de référence indicatives pour 2030 et 2050 établies à partir des cibles et objectifs existants de l'UE, ainsi qu'avec les scénarios de la Commission européenne et d'autres scénarios scientifiques qu'il a utilisés pour préparer ses recommandations concernant un objectif climatique à l'échelle de l'UE pour 2040 et un budget GES pour 2030-2050 (ESABCC, 2023b).

Aux fins de son évaluation de la cohérence des politiques dans les différents secteurs, le conseil consultatif a évalué si les politiques de l'UE avaient (ou pouvaient potentiellement avoir) un effet suffisamment déterminant sur les changements requis pour parvenir aux réductions nécessaires des émissions de GES. Cette évaluation a permis de mettre au jour quatre grands types de lacunes ou d'incohérences: des **vides politiques** (aucune politique n'est en place pour assurer le changement requis), des **déficits d'ambition** (les politiques en place ne sont pas assez ambitieuses pour produire le changement requis), des **lacunes dans la mise en œuvre** (les politiques ne sont pas mises en œuvre de manière adéquate) et des **incohérences dans les politiques** (les politiques fournissent des incitations contre-productives).

L'évaluation repose sur un examen approfondi des conclusions, rapports et données scientifiques récemment fournis par des organisations internationales telles que l'Agence internationale de l'énergie (AIE) et des institutions européennes telles que la Cour des comptes européenne (CCE), la Commission européenne et son Centre commun de recherche (JRC). Le conseil consultatif a également tenu compte des enseignements tirés de rapports et de données provenant d'organisations non gouvernementales, de groupes de réflexion et de l'industrie, à condition qu'ils soient étayés par une analyse solide et crédible. Compte tenu des difficultés inhérentes à l'évaluation ex ante des incidences de politiques nouvellement adoptées, une certaine marge d'appréciation a dû être appliquée au moment de déterminer les lacunes attendues sur la base des données probantes disponibles. Les sources utilisées sont mentionnées tout au long du rapport.

En ce qui concerne les questions transversales (chapitres 10 à 15 du rapport), l'évaluation s'est principalement concentrée sur la cohérence des politiques, en appliquant la même approche que pour les évaluations sectorielles.

Sur la base de son analyse des progrès et de la cohérence, le conseil consultatif a tiré des conclusions en ce qui concerne:

1. les «**besoins**», c'est-à-dire les changements requis pour atteindre les réductions (ou absorptions) d'émissions nécessaires de manière à contribuer significativement à la neutralité climatique de l'UE;
2. les «**lacunes**», c'est-à-dire les obstacles existants dans le cadre d'action actuel qui doivent être éliminés pour permettre les changements nécessaires; et
3. les «**recommandations**», c'est-à-dire les options stratégiques recommandées pour remédier aux lacunes détectées.

Figure 3 Structure des conclusions du conseil consultatif

Besoins	Résultats ou changements requis pour parvenir aux réductions d'émissions nécessaires	<i>Exemple: nécessité de transférer le transport routier vers le rail</i>
Lacunes	Obstacles dans le cadre des stratégies politiques, notamment: <ul style="list-style-type: none"> • Vides politiques - aucune politique n'est en place • Déficits d'ambition - les politiques ne sont pas suffisamment ambitieuses • Lacunes dans la mise en œuvre - la mise en œuvre est insuffisante • Incohérences des politiques - incitations contre-productives 	<i>Exemple: les politiques existantes de l'UE (directive sur les transports combinés/règlement sur les corridors de fret ferroviaire) n'ont pas été efficaces (déficit d'ambition/lacune dans la mise en œuvre).</i> <i>Les initiatives visant à réviser/remplacer ces politiques sont toujours en instance.</i>
Recommandations	Options stratégiques pour combler les lacunes	<i>Exemple: les législateurs de l'UE devraient adopter une révision ambitieuse de la directive sur les transports combinés et de la proposition de règlement sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire</i>

Source: conseil consultatif (2024).

Bien que l'évaluation des progrès accomplis et de la cohérence des politiques réalisée par le conseil consultatif s'appuie sur un grand nombre de documents scientifiques et de littérature grise, elle n'est pas totalement exhaustive. Elle se concentre sur les indicateurs de progrès sélectionnés et leurs valeurs de référence indicatives respectives, à savoir les politiques de l'UE, et ne tient pas compte des politiques des États membres. Elle adopte une approche sectorielle mais n'aborde pas en détail les interactions entre les secteurs, tout en incluant cependant certains sujets transversaux revêtant de l'importance dans de nombreux secteurs. En raison de ces limitations, les conclusions et recommandations du rapport ne couvrent pas l'intégralité des actions qui pourraient devoir être mises en œuvre au niveau de l'UE pour parvenir à la neutralité climatique d'ici 2050. Néanmoins, le rapport fournit une vue d'ensemble de certains domaines clés dans lesquels des mesures stratégiques supplémentaires peuvent aider l'UE à se rapprocher de ses objectifs en matière de climat, sur la base des données existantes.

1. Atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030: mettre pleinement en œuvre le paquet «Ajustement à l'objectif 55», mener à terme les initiatives en attente du pacte vert pour l'Europe et remédier aux lacunes dans la mise en œuvre

Le conseil consultatif formule les recommandations suivantes à l'intention de l'UE afin de garantir que l'objectif de 55 % de réduction à l'horizon 2030 soit atteint ou dépassé, comme détaillé ci-dessous:

1. Mettre rapidement en œuvre intégralement l'intégralité du paquet «Ajustement à l'objectif 55».
2. Mener à terme les initiatives législatives en attente dans le cadre du pacte vert pour l'Europe.
3. Supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles.

1.1 Mettre rapidement en œuvre l'intégralité du paquet «Ajustement à l'objectif 55»

Recommandation clé n° 1 – Les États membres devraient instamment adopter et mettre en œuvre des mesures nationales visant à accélérer le rythme des réductions d'émissions et inverser à temps la diminution du puits de carbone de l'UE. Si nécessaire, la Commission européenne devrait prendre des mesures coercitives afin de veiller à ce que les mises à jour par les États membres de leurs PNEC respectent pleinement les exigences énoncées dans le règlement sur la gouvernance.

L'UE a considérablement réduit ses émissions nettes de GES depuis 2005 et a largement dépassé son objectif de 20 % de réduction d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990.

En 2022, l'UE avait réduit ses émissions nettes de GES de 31 % par rapport aux niveaux de 1990. Elle a dépassé l'objectif de 20 % de réduction qu'elle s'était fixé pour 2020 et les tendances observées au cours des cinq dernières années montrent une augmentation des réductions moyennes d'émissions. Les émissions de CO₂ liées à la consommation ont diminué au même rythme que les émissions territoriales de CO₂ au cours de la période 2010-2020.

Si le rythme des réductions d'émissions s'est récemment accéléré, la réalisation de l'objectif de 55 % fixé par l'UE pour 2030 nécessite une nouvelle accélération significative, représentant plus du double de la moyenne de la période 2005-2022.

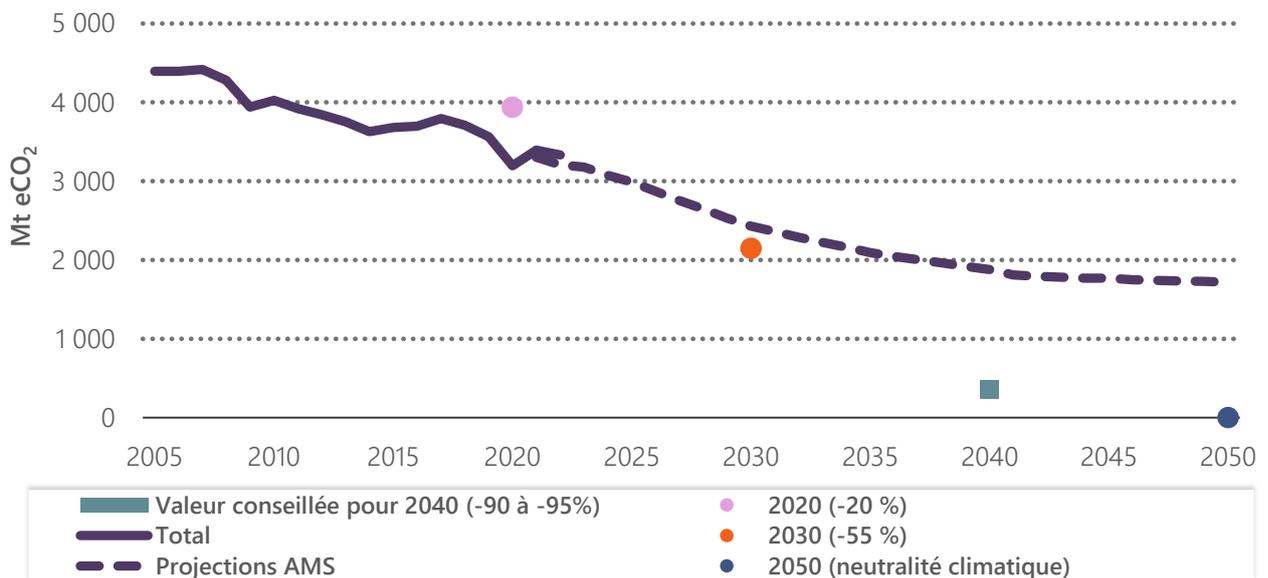
Bien qu'encourageantes, les tendances observées ne sont pas suffisantes pour indiquer que l'UE est en bonne voie d'atteindre ses objectifs climatiques: pour y parvenir, elle devra encore accélérer le rythme de ses réductions d'émissions (voir figure 4). Pour atteindre l'objectif de l'UE visant à réduire de 55 % les émissions d'ici 2030, les réductions annuelles moyennes au cours de la période 2022-2030 devraient être plus de deux fois supérieures à celles observées au cours de la période 2005-2022.

Pour le moment, les dernières projections des États membres montrent qu'avec les politiques actuelles et prévues au niveau national, les émissions nettes de GES ne seraient réduites que de 49 % d'ici à 2030 (voir figure 4). Selon l'évaluation de la Commission européenne, les mesures qui figurent dans les projets de mise à jour des PNEC soumis en 2023 permettraient de réduire les émissions nettes de 51 % d'ici 2030 par rapport à 1990, ce qui reste en deçà de l'objectif de 55 %. Des efforts supplémentaires seraient nécessaires dans tous les secteurs, en particulier ceux couverts par le règlement sur la répartition de l'effort (bâtiment, transports et agriculture) et les secteurs UTCATF. Ce sont ces derniers qui nécessitent le changement le plus radical: en effet, le puits de carbone y est en forte diminution depuis 2015.

Ces projections ne reflètent pas encore pleinement l'incidence attendue du paquet «Ajustement à l'objectif 55» ou des versions finales des PNEC mis à jour, qui doivent être présentées en 2024. Ils

soulignent toutefois l'importance cruciale d'une mise en œuvre rapide et efficace du cadre d'action renforcé de l'UE en matière de climat.

Figure 4 Progrès globaux dans la réalisation des objectifs de l'UE pour 2030 et 2050 depuis 2005



Remarques: AMS: projections «avec mesures supplémentaires». Celles-ci reflètent les effets attendus des politiques existantes et des nouvelles politiques que les États membres prévoient d'adopter au moment où les projections ont été réalisées. Les projections ne reflètent pas nécessairement tous les éléments récemment adoptés du paquet «Ajustement à l'objectif 55». La fourchette pour 2040 correspond à la réduction de 90-95 % par rapport à aux niveaux de 1990 recommandée par le conseil consultatif. À l'exception de l'objectif fixé pour 2020, le champ d'application retenu pour les émissions de GES comprend toutes les émissions et absorptions nationales, 64 % des émissions maritimes internationales déclarées dans l'inventaire des GES et toutes les émissions de l'aviation internationale déclarées dans l'inventaire des GES (voir l'encadré 1 du chapitre 3 pour plus d'informations). L'objectif de 2020 comprend les émissions intérieures brutes de GES (à l'exclusion des secteurs UTCATF) et les émissions de l'aviation internationale.

Sources: émissions historiques de GES: inventaire des GES de l'UE (AEE, 2023f). Projections AMS: informations communiquées par les États membres à la Commission européenne en mars 2023 au titre du règlement sur la gouvernance (AEE, 2023m).

Afin de permettre l'accélération significative des réductions d'émissions nécessaire pour atteindre l'objectif de 55 % d'ici 2030, l'UE a considérablement renforcé son cadre d'action en matière de climat, en particulier avec le paquet «Ajustement à l'objectif 55». Les résultats de ce paquet dépendront de sa mise en œuvre rapide, solide et efficace, en particulier au niveau national.

Un large éventail de politiques européennes en matière de climat et d'énergie ont été adoptées ou révisées ces dernières années afin de soutenir l'accélération nécessaire des réductions d'émissions de GES, principalement dans le cadre du paquet «Ajustement à l'objectif 55». Les éléments centraux de ce paquet fixent des objectifs généraux pour les États membres (le règlement sur la répartition de l'effort et le règlement UTCATF) ou au niveau de l'UE (le RED III et la DEE), qui doivent être atteints principalement au moyen de politiques et de mesures adoptées aux niveaux national et infranational.

Les États membres sont tenus de décrire leurs stratégies globales ainsi que leurs politiques et mesures concrètes pour atteindre les objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat dans leurs PNEC, en y

incluant une vue d'ensemble des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs nationaux, ainsi qu'un plan et un calendrier clairs pour la suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles. En vertu du règlement sur la gouvernance, les États membres doivent mettre à jour leurs PNEC afin de les aligner sur les récentes évolutions politiques, notamment sur le paquet «Ajustement à l'objectif 55». Les projets de mise à jour devaient être soumis au plus tard en juin 2023, et les mises à jour finales sont attendues au plus tard en juin 2024.

Jusqu'à présent, les États membres n'ont pas suffisamment respecté leurs obligations concernant les PNEC, tant sur le plan des processus que sur le plan du contenu. De nombreux États membres ne se sont pas pleinement conformés au règlement relatif à la gouvernance pendant le premier cycle de PNEC en 2020 (**lacune dans la mise en œuvre**): plusieurs d'entre eux ont présenté leur PNEC tardivement et celui-ci ne comprenait pas le contenu minimum requis (par exemple, il ne contenait pas d'informations suffisamment détaillées sur les besoins d'investissement et les répercussions socio-économiques attendues des mesures prévues), et tous les États membres n'ont pas assuré un dialogue permanent et multiniveaux comme cela leur était demandé. L'UE enfreint également la convention d'Aarhus en ce qui concerne l'implication du public dans le processus de PNEC (**lacune dans la mise en œuvre**). L'évaluation par la Commission européenne, en 2023, des projets de PNEC mis à jour a révélé que, malgré des avancées dans la bonne direction, l'ambition collective des PNEC était insuffisante pour atteindre les objectifs du paquet «Ajustement à l'objectif 55». De nombreux projets de mise à jour ne contenaient pas suffisamment d'informations ou ont été soumis tardivement, et tous les États membres n'avaient pas mis en place de dialogues permanents et multiniveaux ou n'avaient pas mené de consultations publiques au sujet des plans.

- **Les mises à jour des PNEC des États membres, qui doivent être soumises d'ici au 30 juin 2024, devraient refléter pleinement le nouveau cadre législatif de l'UE et faire preuve de suffisamment d'ambition pour permettre la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat.**
- **Tous les États membres doivent rapidement adopter et mettre en œuvre les mesures prévues dans les mises à jour de leurs PNEC afin d'avoir une chance de parvenir aux réductions nécessaires dans les délais impartis.**
- **La Commission européenne devrait s'assurer que les mises à jour des PNEC par les États membres sont pleinement conformes au règlement sur la gouvernance, tant en ce qui concerne leur contenu que leur processus de préparation et de mise en œuvre, et prendre des mesures coercitives si nécessaire** (voir chapitre 14, recommandation G1).

1.2 Mener à terme les initiatives législatives en attente dans le cadre du pacte vert pour l'Europe

Recommandation clé n° 2 – Adopter les initiatives législatives en attente visant à soutenir les réductions d'émissions nécessaires, notamment la DTE.

Bien que presque toutes les propositions législatives du paquet «Ajustement à l'objectif 55» aient désormais été adoptées, la révision de la DTE proposée par la Commission européenne est toujours en cours d'examen. La DTE actuelle n'est pas alignée sur les ambitions de l'UE en matière de climat, étant donné qu'elle accorde un traitement préférentiel aux vecteurs énergétiques à forte intensité d'émissions de gaz à effet de serre par rapport aux solutions alternatives qui engendrent moins d'émissions. Elle comprend également des exonérations fiscales nuisibles destinées à l'aviation, au transport maritime et au transport routier professionnel, à l'agriculture, aux industries grandes consommatrices d'énergie et au chauffage des bâtiments (**incohérence des politiques**). L'adoption de la révision telle qu'elle est proposée contribuerait largement à remédier aux incohérences constatées. Toutefois, à la fin de l'année 2023, les législateurs n'avaient accompli que des progrès limités dans ce sens, ce qui en faisait la seule

proposition du paquet «Ajustement à l'objectif 55» initial (publié en juillet 2021) à n'avoir pas encore été adoptée.

→ **Afin de contribuer à de nouvelles réductions des émissions, les législateurs de l'UE devraient conclure le paquet «Ajustement à l'objectif 55» en adoptant une révision ambitieuse de la DTE, alignant la taxation de l'énergie sur les objectifs climatiques de l'UE. En particulier, cette révision devrait fixer des taux d'imposition minimaux plus élevés pour les combustibles fossiles et supprimer les exonérations fiscales nuisibles à l'environnement (destinées à l'aviation, au transport maritime et au transport routier professionnel, à l'agriculture, au chauffage des bâtiments et aux industries grandes consommatrices d'énergie) dans le cadre d'une suppression complète et urgente des subventions aux combustibles fossiles** (voir recommandation clé n° 4 ainsi que chapitre 10, recommandation C5).

Depuis la publication du paquet «Ajustement à l'objectif 55» en juillet 2021, la Commission européenne a effectué d'autres propositions législatives visant à accélérer la réduction des émissions de GES. Il s'agit notamment de révisions de la directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) et des normes de performance en matière d'émission de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds, ainsi que d'un règlement sur le méthane. Elle a également lancé des initiatives visant à stimuler les technologies propres et à rendre l'UE plus compétitive et autonome, en particulier le règlement pour une industrie «zéro net», la législation sur les matières premières critiques et la réforme de l'organisation du marché de l'électricité, ainsi que le paquet de mesures sur les marchés de l'hydrogène et du gaz décarboné. La plupart de ces propositions se trouvaient à des stades avancés du processus législatif à la fin 2023.

Toutefois, les progrès réalisés dans la mise en œuvre des différentes stratégies sectorielles dans le cadre du pacte vert pour l'Europe (par exemple, la stratégie «De la ferme à la table», la stratégie de mobilité durable et intelligente et le PAEC 2) ont été plus lents. De nombreuses initiatives ne sont pas encore arrivées au terme de leur processus législatif ou n'ont pas encore été proposées par la Commission européenne et il reste encore à les convertir en législation ambitieuse de l'UE.

→ **Les législateurs de l'UE devraient conclure le processus législatif relatif aux autres initiatives en attente dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, telles que la révision des normes de performance en matière d'émission de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds, tout en maintenant un niveau élevé d'ambition environnementale** (voir chapitre 4, recommandation E4; chapitre 5, recommandation I3; chapitre 6, recommandation T2; chapitre 7, recommandation B1; et chapitre 8, recommandation A3).

Recommandation clé n° 3 – Fournir des perspectives d'investissement stables pour les énergies renouvelables en adoptant la législation en attente et en mettant en œuvre les politiques existantes.

Il convient d'accélérer le déploiement de l'énergie solaire photovoltaïque et éolienne dans l'ensemble de l'UE afin d'atteindre l'objectif de 42,5 % d'énergies renouvelables pour 2030 et de parvenir à un système électrique «zéro net» d'ici 2040 au plus tard. Les progrès sont freinés par l'évolution des environnements d'investissement ainsi que par l'inadéquation de la planification et du développement des infrastructures, des procédures d'aménagement du territoire et d'octroi de permis, des compétences de la main-d'œuvre et des chaînes d'approvisionnement. Ces facteurs réduisent la sécurité des investissements et affectent la planification et les processus décisionnels du système (par exemple, dans les chaînes de valeur du solaire photovoltaïque et de l'éolien, celles-ci n'étant pas encore adaptées aux besoins de déploiement et à la croissance de l'industrie).

L'UE a adapté ses politiques à ce défi, notamment au moyen du plan REPowerEU, de la directive RED III, du règlement RTE-E et du plan d'action de l'UE pour les réseaux. Plusieurs des initiatives législatives en cours susmentionnées visent également à améliorer le cadre d'investissement pour les énergies renouvelables: c'est notamment le cas de la réforme du marché de l'électricité, du règlement pour une industrie «zéro net» et de la législation sur les matières premières critiques.

→ **L'adoption et la mise en œuvre en temps utile de la réforme du marché de l'électricité, du règlement pour une industrie «zéro net» et de la législation sur les matières premières critiques devraient renforcer les signaux d'investissement à long terme afin de soutenir l'expansion de l'énergie éolienne et solaire photovoltaïque. Les mécanismes de soutien aux EnR doivent être stables, offrir des perspectives commerciales à long terme et mener à un équilibre entre le déploiement à grande échelle des EnR à moindre coût et l'encouragement de l'innovation technologique. Une meilleure utilisation des fonds publics sera essentielle à cet égard, notamment grâce à des outils de réduction des risques et à des solutions de financement adaptées** (voir chapitre 4, recommandation E4).

1.3 Supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles

Recommandation clé n° 4 – Supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles conformément aux engagements existants.

Les subventions en faveur des combustibles fossiles nuisent à la transition climatique en entravant la réorientation des flux financiers privés vers l'atténuation du changement climatique, en créant une dépendance à l'égard des émissions de GES provenant d'infrastructures fonctionnant grâce aux combustibles fossiles et en réduisant le budget public disponible pour soutenir les investissements en faveur du climat.

L'UE et ses États membres se sont engagés à plusieurs reprises à supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles, un objectif pour lequel ils sont tenus de fixer une date limite conformément au 8^e PAE. Malgré ces engagements, les subventions aux combustibles fossiles sont restées relativement stables au cours de la dernière décennie (environ 50 milliards d'EUR par an) et ont même fortement augmenté en 2022, dans le contexte de la crise énergétique (120 milliards d'EUR). Seule une minorité d'États membres disposent actuellement, dans leurs PNEC, de plans et de calendriers clairs pour la suppression progressive de ces subventions (**lacune dans la mise en œuvre**).

→ **Un processus de suppression progressive de l'intégralité des subventions aux combustibles fossiles doit être enclenché de toute urgence. Les États membres devraient inclure des plans et des calendriers clairs pour y parvenir dans leurs PNEC mis à jour** (voir chapitre 12, recommandation F2).

→ **Les subventions aux combustibles fossiles en faveur des ménages vulnérables devraient être redirigées vers des interventions bien ciblées remédiant de manière adéquate aux effets régressifs tout en continuant d'inciter à économiser l'énergie et à passer aux EnR** (voir chapitre 12, recommandation F2).

Les combustibles fossiles continuent de bénéficier de subventions octroyées sous la forme d'aides d'État approuvées par la Commission européenne. Si l'encadrement temporaire de crise et de transition prévoit une ouverture très positive à davantage d'investissements publics en faveur d'une économie «zéro net», cette ouverture n'est pas totalement compatible avec les objectifs de neutralité climatique de l'UE. Adoptés en réponse à la crise énergétique, l'encadrement temporaire de crise de mars 2022 et son successeur, l'encadrement temporaire de crise et de transition de mars 2023, permettent aux États membres de protéger des prix élevés et volatils de l'énergie les activités des centrales électriques à combustibles fossiles et les entreprises grosses consommatrices d'énergie. Malgré la nature temporaire

et liée à la crise de cet encadrement, ses dispositions-cadres continuent d'être étendues, permettant ainsi un vaste soutien par les Etats membres à des mesures incompatibles avec la transition énergétique (**incohérence des politiques**). En outre, en limitant les droits du public à obtenir un réexamen administratif interne des décisions relatives aux aides d'État, l'UE enfreint les dispositions de la convention d'Aarhus relatives à l'accès à la justice (**lacune dans la mise en œuvre**).

→ **Les règles de l'UE en matière d'aides d'État qui affectent les mesures nationales de soutien aux entreprises de l'UE devraient être rendues plus cohérentes avec les objectifs de l'UE en matière de climat et alignées sur la convention d'Aarhus, notamment afin de préserver l'accès du public à la justice** (voir chapitre 4, recommandation E1).

2. Vers la neutralité climatique d'ici 2050: remédier aux incohérences et aux lacunes qui subsistent dans les politiques

Au-delà de 2030, il sera nécessaire d'accélérer encore davantage les réductions d'émissions dans l'UE pour parvenir à la neutralité climatique d'ici 2050. En s'appuyant sur le paquet «Ajustement à l'objectif 55», l'UE peut devenir neutre pour le climat d'ici 2050 grâce à plusieurs actions et possibilités clairement définies. Agir rapidement en ce sens pourrait avoir de nombreux avantages.

Si le cadre d'action de l'UE en matière de climat a été récemment renforcé et devrait contribuer dans une large mesure à l'objectif fixé par l'UE pour 2030 (à condition d'être mis en œuvre rapidement et efficacement), d'autres actions politiques seront nécessaires pour atteindre la neutralité climatique d'ici 2050 au plus tard.

Le conseil consultatif a recensé plusieurs autres options stratégiques susceptibles d'aider l'UE à parvenir aux réductions d'émissions nécessaires pour atteindre ses objectifs climatiques à long terme. Le conseil adresse à l'UE les recommandations suivantes, telles que détaillées ci-après:

1. supprimer les incohérences qui subsistent entre les politiques de l'UE et les objectifs climatiques;
2. poursuivre l'amélioration des instruments politiques existants;
3. élaborer de nouvelles politiques.

Certaines décisions prises aujourd'hui ont des effets durables et pourraient fortement influencer la capacité de l'UE à atteindre son objectif de neutralité climatique dans les délais impartis, par exemple lorsqu'elles sont liées à un risque de dépendance aux combustibles fossiles. Par conséquent, bien que les recommandations formulées ci-dessous visent principalement à renforcer le cadre d'action de l'UE après 2030, certaines des actions recommandées devraient déjà débuter dans les années à venir. Ceci comporterait de multiples avantages, par exemple, éviter les dépendances, réduire le risque de changements brusques dans l'économie de l'UE, favoriser la réalisation de l'objectif à l'horizon 2030, voire permettre de dépasser cet objectif (réduisant ainsi les émissions cumulées de l'UE jusqu'en 2050 et permettant donc à l'UE de contribuer de manière plus équitable aux efforts d'atténuation mondiaux).

2.1 Supprimer les incohérences dans les politiques

Recommandation clé n° 5 – Rendre les politiques de l'UE pleinement cohérentes avec l'objectif de neutralité climatique de l'UE et l'élimination progressive des combustibles fossiles dans l'UE.

La loi européenne sur le climat impose à la Commission européenne de vérifier que les projets de mesures et propositions législatives sont conformes aux objectifs de l'UE en matière de climat. Ces contrôles ont été effectués sur un grand nombre de mesures pertinentes, mais pas toutes, dont au moins deux actes délégués présentant une grande pertinence pour le climat (à savoir des actes établissant des

critères de taxinomie pour les investissements durables et définissant les carburants renouvelables destinés au secteur du transport) (**lacune dans la mise en œuvre**).

→ **La Commission européenne devrait évaluer plus systématiquement la cohérence de tout projet de mesure ou de proposition législative avec les objectifs de neutralité climatique définis dans la loi européenne sur le climat. Cette recommandation s'applique également aux mesures déléguées et d'exécution adoptées dans le cadre du paquet «Ajustement à l'objectif 55» et du pacte vert pour l'Europe, ainsi qu'à d'autres mesures telles que les décisions et les communications relatives aux aides d'État pertinentes pour le climat** (voir chapitre 14, recommandation G3).

Les scénarios visant à parvenir à zéro émission nette dans l'UE supposent une forte diminution de l'utilisation des combustibles fossiles et l'élimination quasi-totale de ces combustibles dans la production publique d'électricité et de chaleur d'ici à 2040. Si le SEQE-UE révisé constitue un signal fort en ce sens, toutes les politiques de l'UE ne sont pas compatibles avec une élimination progressive des combustibles fossiles dans les futurs systèmes énergétiques (citons, par exemple, le règlement RTE-E, la proposition de directive et de règlement sur le gaz, les règles en matière d'aides d'État et la taxinomie de l'UE). Compte tenu de la nécessité d'opérer des changements rapides dans le secteur de l'énergie, les décisions prises aujourd'hui risquent d'entraîner des dépendances coûteuses à l'égard du carbone, tant sur le plan des infrastructures qu'au niveau contractuel (**incohérence des politiques**).

Le processus du plan décennal de développement du réseau (TYNDP), qui oriente les décisions actuellement prises en matière d'investissement dans les infrastructures énergétiques dans toute l'Europe et au-delà, n'est pas encore conforme à l'objectif de neutralité climatique de l'UE à l'horizon 2050, comme l'exige le règlement RTE-E révisé (**lacune dans la mise en œuvre**).

→ **Les politiques de l'UE devraient être mieux alignées sur l'objectif de neutralité climatique de l'UE à l'horizon 2050, notamment dans les domaines des infrastructures et des marchés de l'énergie (par exemple, le RTE-E et le cadre du marché intérieur de l'énergie), de la finance (par exemple, la taxinomie de l'UE), des émissions industrielles (par exemple, la directive sur les émissions industrielles) et de la concurrence (par exemple, les règles en matière d'aides d'État)** (voir chapitre 4, recommandation E1).

→ **Les pratiques au sein du cadre d'action de l'UE, telles que l'élaboration de scénarios pour la planification et le développement d'infrastructures transfrontières, devraient être cohérentes avec les trajectoires définies par l'UE pour atteindre la neutralité climatique. Selon ces dernières, l'utilisation des combustibles fossiles doit être fortement réduite, de manière à être presque totalement éliminée de la production publique d'électricité et de chaleur de l'UE d'ici à 2040** (voir chapitre 4, recommandation E1).

→ **L'utilisation des technologies de CUC/CSC et de l'hydrogène ne devrait pas conduire à des dépendances inutiles à l'égard des infrastructures de gaz fossile** (voir chapitre 4, recommandations E6 et E7).

2.2 Poursuivre l'amélioration des politiques existantes

Recommandation clé n° 6 – Renforcer les cadres de gouvernance et de conformité de l'UE en matière de climat.

En vertu du règlement sur la gouvernance, les États membres sont tenus d'élaborer des stratégies nationales à long terme et d'assurer la cohérence entre ces stratégies et leurs PNEC. Toutefois, le processus de gouvernance des stratégies à long terme ne prévoit pas de processus d'examen itératif, comme c'est le cas actuellement pour les PNEC. Le règlement n'impose pas non plus à la Commission

européenne de vérifier de manière rigoureuse si les PNEC sont conformes aux stratégies nationales à long terme. Il ne garantit donc pas suffisamment que les PNEC sont compatibles avec les stratégies à long terme, ni que ces dernières sont adéquates pour permettre la réalisation des objectifs à long terme de l'UE (**déficit d'ambition**). En outre, les dispositions relatives aux dialogues multiniveaux sur le climat et l'énergie ne sont pas suffisamment claires en ce qui concerne la nature permanente et systématique de l'implication des parties prenantes (**déficit d'ambition**).

Les dispositions actuelles de la loi européenne sur le climat ne sont pas suffisantes pour inciter les États membres à mettre en place des organes consultatifs nationaux sur le climat (**déficit d'ambition**). Ces organes pourraient jouer un rôle particulier dans le processus de préparation des PNEC au niveau national, mais ce rôle n'est actuellement pas encore prévu dans le règlement sur la gouvernance (**déficit d'ambition**).

→ **Les révisions à venir de la loi européenne sur le climat et du règlement sur la gouvernance sont l'occasion d'améliorer le cadre de gouvernance existant pour l'action climatique dans l'UE. En particulier, (i) les stratégies nationales à long terme devraient faire l'objet d'un processus d'examen itératif (similaire à celui actuellement prévu pour les PNEC) et le lien entre les stratégies à long terme et les PNEC devrait être renforcé, (ii) l'obligation de mettre en place des dialogues permanents et multiniveaux sur le climat et l'énergie devrait être renforcée et (iii) la création d'organes consultatifs nationaux en matière de climat devrait être obligatoire** (voir chapitre 14, recommandations G1, G3 et G4).

Le RRE fixe des objectifs contraignants annuels au niveau national pour les émissions nationales de GES non couvertes par le SEQE-UE ou le règlement UTCATF. Le cycle quinquennal de contrôles formels de la conformité au titre du RRE entraîne un important décalage dans le temps entre les émissions et les conclusions de l'évaluation de la conformité, ce qui risque de nuire à son efficacité (**déficit d'ambition**).

→ **L'UE devrait envisager des mécanismes de conformité plus efficaces, en particulier pour ce qui est des obligations des États membres de réduire les émissions des secteurs non couverts par le SEQE-UE, c'est-à-dire dans le cadre du règlement sur la répartition de l'effort et du règlement UTCATF** (voir chapitre 14, recommandation G2).

Recommandation clé n° 7 – Adapter les deux systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE à l'objectif «zéro net».

Le SEQE-UE a été renforcé par des révisions successives. Cependant, il n'existe pas encore de stratégie claire pour préparer le marché du carbone au moment où le plafond (qui détermine la quantité de quotas d'émission alloués au marché) atteindra zéro, ce qui se produira avant 2040 (**vide politique**).

En outre, alors que l'allocation à titre gratuit sera progressivement supprimée pour les secteurs couverts par le nouveau MACF (bien que cela n'aura lieu qu'en 2034), elle sera maintenue pour les secteurs considérés comme exposés aux fuites de carbone qui ne sont pas couverts par le MACF, ce qui risque de créer des distorsions et des complexités et pourrait réduire les incitations à l'atténuation pour les consommateurs et les industries en aval (**déficit d'ambition**). Par ailleurs, le nombre de quotas disponibles pour l'allocation à titre gratuit diminuera rapidement et finira par atteindre zéro, conformément au plafond. L'allocation de quotas à titre gratuit n'est donc pas une solution à long terme pour faire face au risque de fuite de carbone.

→ **Le fonctionnement du SEQE-UE lorsque le plafond prévu pour les émissions des installations fixes atteint ou s'approche de zéro doit être rapidement clarifié (y compris le rôle potentiel des absorptions de carbone). L'UE devrait également mettre au point des solutions**

alternatives à l'allocation de quotas à titre gratuit afin de faire face au risque de fuite de carbone pour les secteurs qui ne sont pas encore couverts par le MACF, d'autant plus que le plafond s'approche de zéro (voir chapitre 10, recommandations C1 et C2).

L'introduction d'un mécanisme distinct pour le bâtiment et le transport routier augmentera considérablement la part des émissions de GES de l'UE couverte par un prix européen du carbone et constituera une incitation supplémentaire à la réduction des émissions dans ces secteurs. Toutefois, si le prix du carbone du mécanisme dépasse 45 EUR/tonne d'équivalent-dioxyde de carbone (teqCO₂), un nombre prédéfini de quotas d'émission supplémentaires seront libérés sur le marché, en plus du plafond initial. Étant donné que la plupart des modèles prévoient que des prix nettement supérieurs à 45 EUR/teqCO₂ seront nécessaires pour atteindre les réductions requises dans les secteurs couverts, ce mécanisme est susceptible d'être déclenché, ce qui augmenterait de facto le budget d'émissions dans le cadre du système et pourrait compromettre les réductions d'émissions de GES de 43 % envisagées d'ici 2030 (par rapport à 2005) (**déficit d'ambition**). Des mesures nationales plus ambitieuses seraient alors nécessaires pour atteindre les objectifs de réduction au titre du RRE. Ces mesures pourraient entraîner davantage de risques, compte tenu des faiblesses du cadre de gouvernance et de conformité décrites ci-dessus.

La séparation entre les deux systèmes d'échange de quotas d'émission peut se justifier à court terme par des raisons pragmatiques. À plus long terme, l'existence de prix différents pour une tonne de CO₂ pourrait empêcher d'inciter à réduire les émissions là où elles sont les moins coûteuses. Elle pourrait également créer des distorsions et des incitations aux effets pervers, par exemple en décourageant l'électrification des utilisations énergétiques lorsque l'électricité (couverte par le SEQE-UE) est soumise à un prix du carbone plus élevé que les combustibles utilisés pour le chauffage des bâtiments (couverts par le SEQE 2 de l'UE) (**déficit d'ambition**).

→ **Les premières années de fonctionnement du SEQE-UE 2 devraient permettre d'orienter les futurs ajustements et choix de conception. Après 2030, le système devrait viser à envoyer un signal sous la forme d'un prix du carbone suffisamment élevé pour encourager une réduction des émissions suffisante pour atteindre la neutralité climatique de l'UE, ainsi que pour améliorer la convergence du prix du carbone entre les deux systèmes d'échange de quotas d'émission** (voir chapitre 10, recommandation C3). **Cela devrait s'accompagner de mesures ciblées et correctement financées visant à remédier aux effets socio-économiques négatifs, fondées sur une analyse approfondie des incidences attendues** (voir recommandation clé n° 8).

Recommandation clé n° 8 – Fonder les politiques de l'UE sur une analyse d'impact systématique et des évaluations ex post des incidences socio-économiques des politiques et mesures climatiques afin de garantir une transition juste et une mise en œuvre efficace.

Malgré les nombreux avantages de l'atténuation du changement climatique (par exemple, la réduction de la dépendance à l'égard des importations d'énergie, l'amélioration de la qualité de l'air et de la santé humaine et les coûts évités de l'inaction), les mesures de politique climatique peuvent avoir des effets socio-économiques perturbateurs et régressifs, faisant peser une charge disproportionnée sur les ménages à faibles revenus et les groupes vulnérables. La transition vers le «zéro net» repose sur une compréhension et une prise en considération adéquates de ses coûts et avantages au niveau des ménages, de la communauté et de la société en général.

De nombreuses politiques de l'UE reposent sur une reconnaissance limitée et une conception étroite des incidences socio-économiques qui pourraient résulter de la mise en œuvre de la politique climatique, en particulier en ce qui concerne les inégalités. Ces limites suggèrent que le lien entre les politiques climatiques et sociales de l'UE pourrait être davantage renforcé (**déficit d'ambition**).

Elle explique aussi en partie pourquoi les récits entourant les instruments de la politique climatique n'insistent pas suffisamment sur leurs avantages connexes ainsi que sur les besoins et valeurs locaux (**déficit d'ambition**).

→ **Des évaluations d'impact et ex post plus systématiques et spécifiques au contexte (par exemple, tenant compte des besoins locaux et nationaux) devraient contribuer à renforcer les synergies entre les politiques sociales et climatiques de l'UE et à améliorer les discours en matière de politique climatique. Elles devraient également faciliter l'élaboration de mesures compensatoires telles que le Fonds social pour le climat et le Fonds pour une transition juste. Les évaluations devraient être transparentes et inclure des consultations publiques. En informant et en impliquant les citoyens et autres parties prenantes, les consultations peuvent améliorer l'adhésion du public aux politiques et mesures climatiques** (voir chapitre 11, recommandations W1, W2 et W3; et chapitre 15, recommandation S2).

Recommandation clé n° 9 – Renforcer les incitations à l'action climatique dans le secteur agricole et le système alimentaire, notamment dans le cadre de la prochaine révision de la PAC.

L'absence de réduction des émissions dans le secteur agricole depuis 2005 souligne la nécessité de renforcer les incitations dans ce secteur. La PAC, politique agricole phare de l'UE, vise à atteindre dix objectifs clés, y compris dans le domaine de l'action climatique. Toutefois, sa contribution effective à la réduction des émissions de GES est au mieux incertaine. Son objectif, entre autres, de contribuer à l'atténuation du changement climatique est largement qualitatif et s'inscrit dans un ensemble plus large d'objectifs agro-environnementaux (**déficit d'ambition**).

L'architecture écologique de la PAC offre aux États membres des possibilités d'encourager des pratiques durables, mais l'accent mis sur l'atténuation du changement climatique est essentiellement discrétionnaire et difficile à quantifier ex ante (**déficit d'ambition**).

En outre, la PAC continue d'apporter un soutien financier aux pratiques agricoles à forte intensité d'émissions telles que la production animale, au lieu de se concentrer sur la transition vers des activités engendrant moins d'émissions (**incohérence des politiques**).

- **La PAC devrait être mieux alignée sur les objectifs climatiques de l'UE. Cela pourrait passer par (i) un objectif autonome de réduction des émissions, (ii) l'adoption progressive de bonnes pratiques contraignantes favorisant la réduction des émissions de CH₄ et de N₂O et l'augmentation de la teneur en carbone des sols et (iii) une réorientation du soutien de la PAC accordé aux pratiques agricoles à forte intensité d'émissions, telles que la production animale, vers des produits moins émetteurs, les absorptions de carbone, les services environnementaux et la diversification économique** (voir chapitre 8, recommandation A1).
- **Parallèlement, l'UE devrait renforcer les mesures visant à encourager une alimentation plus saine et plus végétale, et élaborer une stratégie de transition juste vers un système alimentaire compatible avec la neutralité climatique** (voir chapitre 8, recommandation A3).
- **L'UE devrait commencer à préparer dès à présent l'extension de son régime de tarification des émissions aux secteurs agricole/alimentaire et aux secteurs UTCATF afin d'encourager de nouvelles actions en faveur du climat dans ces domaines** (voir recommandation clé n° 13).
- **Les options recommandées (réformer la PAC, introduire une tarification des émissions et renforcer les mesures visant à encourager des régimes alimentaires plus sains et plus durables) devraient être menées en parallèle et de manière cohérente afin d'éviter d'envoyer des signaux politiques contradictoires. Cela serait cohérent avec l'approche adoptée par l'UE pour d'autres secteurs, où la tarification du carbone est combinée à d'autres instruments politiques tels que des normes de performance minimale et des subventions.**

Recommandation clé n° 10 – Cibler le déploiement du CUC/CSC, de l'hydrogène et de la bioénergie sur les activités pour lesquelles il n'existe pas ou peu de solutions alternatives.

Le CUC/CSC, l'électrification indirecte au moyen de l'hydrogène renouvelable et de ses dérivés et l'utilisation de la bioénergie sont moins efficaces ou soulèvent plus de doutes en matière de durabilité que d'autres stratégies d'atténuation du changement climatique telles que l'amélioration de l'efficacité énergétique et l'électrification directe. Ces pratiques restent néanmoins nécessaires pour parvenir à des diminutions substantielles des émissions dans les secteurs où l'électrification directe est techniquement difficile (par exemple l'aviation, le transport maritime et les industries grandes consommatrices d'énergie).

L'application d'un prix du carbone harmonisé à tous les secteurs garantirait que les solutions d'atténuation les plus efficaces soient privilégiées et que les solutions moins efficaces ne soient appliquées qu'en l'absence d'autres solutions, à condition que le signal prix ne soit pas faussé par d'autres interventions telles que des subventions. Toutefois, ce n'est pas actuellement le cas:

- différents prix du carbone s'appliquent à différents secteurs, ce qui fausse les conditions de concurrence entre les différentes stratégies d'atténuation. Ainsi, la production d'électricité est actuellement soumise au prix le plus élevé dans le cadre du SEQUE-UE, tandis que l'absence d'un mécanisme de tarification dans l'agriculture et les secteurs UTCATF fait que la bioénergie n'est couverte par aucun prix du carbone. En conséquence, le régime de tarification du carbone de l'UE favorise l'utilisation de la bioénergie au détriment des technologies d'électrification (**vide politique/incohérence des politiques**).
- Les politiques de l'UE soutiennent le CUC/CSC, y compris les infrastructures de CO₂, mais ne ciblent pas leur extension aux applications pour lesquelles il n'existe pas ou peu d'autres solutions d'atténuation (**vide politique**).
- Le soutien politique massif de l'UE à la chaîne de valeur de l'hydrogène ne tient pas suffisamment compte des limites techniques et économiques de l'hydrogène et de ses utilisations les plus efficaces dans un système énergétique intégré et décarboné (**vide politique**).
- La promotion de la bioénergie dans le cadre des directives RED I et RED II s'est traduite par d'importants volumes de subventions nationales pour l'utilisation de la bioénergie, même dans les secteurs où les solutions d'atténuation disponibles (par exemple, l'électricité et la production de chaleur à basse température) sont plus efficaces et comportent moins de risques liés à l'utilisation des sols et à la biodiversité (**incohérence des politiques**).

→ **Les politiques de l'UE en faveur du CUC/CSC, de la bioénergie et de l'hydrogène devraient cibler davantage les domaines pour lesquels il n'existe pas ou peu d'autres solutions d'atténuation** (voir chapitre 4, recommandations E6 et E7; chapitre 6, recommandation T4; et chapitre 9, recommandations L1, L2 et L3).

Recommandation clé n° 11 – Davantage de mesures sont nécessaires afin d'augmenter les investissements publics et privés dans l'atténuation du changement climatique.

Les investissements annuels dans l'atténuation du changement climatique doivent être plus que quadruplés (de 200 à 300 milliards d'EUR par an ces dernières années à 1 250 à 1 400 milliards d'EUR par an d'ici à 2030), ce qui nécessite de réorienter les investissements existants et d'augmenter les investissements globaux dans les secteurs de l'énergie et des transports (d'au moins 500 milliards d'EUR par an). Compte tenu de l'ampleur du déficit d'investissement, un effort concerté de la part des secteurs public et privé est nécessaire.

L'UE vise à consacrer 30 % de son budget à long terme (le CFP) et au moins 37 % des enveloppes nationales de la FRR à l'action climatique. Toutefois, les lacunes dans la méthode de suivi des dépenses relatives à l'action climatique entraînent une surdéclaration et, dans le cas du CFP, ne tiennent pas compte des dépenses consacrées aux activités potentiellement nuisibles (**déficit d'ambition**).

Les déclarations effectuées au titre de la FRR sont plus robustes car elles appliquent le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», conformément à la taxinomie de l'UE. Toutefois, cet instrument devrait se terminer en 2026 et il n'est pas certain qu'il sera remplacé par une solution similaire, ce qui limite les perspectives pour les investisseurs (**vide politique**).

Le déficit d'investissement doit également être comblé par les budgets publics des États membres. Leur marge de manœuvre budgétaire est toutefois limitée par les dépenses considérables engagées pour faire face aux crises récentes, la concurrence accrue pour les budgets publics, la hausse des taux d'intérêt et les règles budgétaires de l'UE énoncées dans le pacte de stabilité et de croissance. Les modifications récemment apportées aux règles en matière d'aides d'État laissent une plus grande marge de manœuvre aux États membres pour soutenir des projets d'atténuation. Toutefois, elles risquent de fragmenter le marché intérieur, or le budget alloué aux mesures visant à remédier à ce problème (la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» proposée) n'est pas suffisant (**déficit d'ambition**).

- **La méthode de déclaration prévue par le CFP devrait être améliorée afin de suivre plus précisément les dépenses de l'UE qui contribuent à l'action climatique et de détecter les dépenses consacrées à des activités potentiellement nuisibles** (voir chapitre 12, recommandation F2).
- **L'UE devrait envisager de poursuivre l'approche de la dette commune dans le cadre de l'actuelle FRR au-delà de 2026 afin de renforcer la confiance des investisseurs et de stimuler les investissements publics de l'UE dans l'action climatique** (voir chapitre 12, recommandation F3).

Le secteur privé devra apporter une contribution substantielle afin d'atteindre le niveau requis d'investissements climatiques. Ces efforts doivent être encouragés par des politiques européennes suffisamment ambitieuses s'attaquant aux risques et aux déficits de financement propres à la technologie, afin d'accroître l'offre de projets d'atténuation du changement climatique susceptibles d'obtenir un financement. Les mesures pourraient inclure des règlements, une tarification du carbone et, lorsque les investissements ne sont pas encore rentables dans le cadre des trajectoires actuelles du prix du carbone, d'autres incitations et solutions financières personnalisées. En outre, le cadre d'action doit tenir compte des procédures d'autorisation, de l'accès aux capitaux, de la visibilité réglementaire à long terme, des chaînes d'approvisionnement et de la disponibilité de la main-d'œuvre.

- **Les politiques de l'UE devraient s'attaquer aux risques et aux déficits de financement propres à la technologie en accélérant les procédures d'autorisations, en éliminant les incertitudes réglementaires et en fournissant des incitations et des solutions de financement personnalisées lorsque les investissements ne sont pas encore rentables avec la trajectoire actuelle du prix du carbone** (voir chapitre 12).

2.3 Élaborer de nouvelles politiques

Recommandation clé n° 12 – Entreprendre des réductions plus ambitieuses en matière de demande en énergie et en matériaux au moyen de politiques nouvelles et renforcées.

L'avis du conseil consultatif sur l'objectif à l'horizon 2040 a mis en évidence le fait que les trajectoires mettant davantage l'accent sur les mesures axées sur la demande présentent de multiples avantages

connexes par rapport à celles qui privilégient les solutions technologiques axées sur l'offre. Jusqu'à présent, le cadre d'action de l'UE s'est principalement concentré sur les mesures axées sur l'offre et la technologie, et beaucoup moins sur des initiatives visant à réduire la consommation de produits et de services à forte intensité d'émissions de GES. Ces initiatives sont soit absentes (par exemple, absence de politiques dédiées à la réduction de la demande en transport, à la promotion d'une alimentation saine, etc.) (**vide politique**), soit inefficaces (par exemple, absence de progrès dans la réduction de la demande en énergie, dans la réalisation d'un transfert modal ou dans l'amélioration de la circularité des matériaux) (**déficit d'ambition/lacune dans la mise en œuvre**).

Plusieurs stratégies sectorielles prévues dans le cadre du pacte vert pour l'Europe incluent des initiatives visant à résoudre ce problème, mais nombre d'entre elles n'ont pas encore été proposées (telles qu'un cadre législatif pour des systèmes alimentaires durables) ou adoptées (telles que le règlement sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire et la révision de la directive sur les transports combinés). En outre, certaines de ces initiatives sont principalement axées sur la responsabilité volontaire des consommateurs, qui est peu susceptible d'être efficace à elle seule (**déficit d'ambition**).

→ **Les politiques de l'UE devraient encourager plus résolument la réduction de la demande d'énergie et de matériaux (dans les domaines de la mobilité, du logement, de l'utilisation des matériaux et de l'alimentation), à la fois par des améliorations de l'efficacité énergétique et par des changements de comportement. À cette fin, les politiques devraient établir des structures et introduire des innovations de rupture en matière d'utilisation finale qui améliorent la qualité, l'abordabilité et la commodité des produits et services à émissions réduites. Les stratégies sectorielles du pacte vert pour l'Europe comportent plusieurs initiatives qui pourraient y contribuer, mais celles-ci doivent encore être proposées/adoptées** (voir recommandation clé n° 1, chapitre 3, recommandations E2 et E3; chapitre 5, recommandations I2 et I3; chapitre 6, recommandations T1 et T2; chapitre 7, recommandations B1, B2 et B4; chapitre 8, recommandation A3; et chapitre 11, recommandation W2).

Recommandation clé 13 – Étendre le régime de tarification des émissions de GES de l'UE à tous les principaux secteurs (y compris l'agriculture et l'alimentation, les secteurs UTCATF et les activités en amont utilisant des combustibles fossiles) et fournir des incitations aux absorptions de carbone au niveau de l'UE.

La récente révision de la directive relative au SEQE-UE étend considérablement le champ d'application du régime de tarification des émissions de GES de l'UE, qui est passé de 36 % du total des émissions et des absorptions actuellement à 74 % d'ici la fin de cette décennie. Toutefois, les 26 % restants resteraient exclus de tout régime de tarification des GES à l'échelle de l'UE (**vide politique**).

Ce vide s'explique en grande partie par l'absence d'un mécanisme de tarification au niveau de l'UE dans le secteur agricole et les secteurs UTCATF. La Commission européenne étudie actuellement les moyens d'introduire une certaine forme de mécanisme de tarification dans ces domaines, mais n'a pas encore présenté de proposition formelle. Un mécanisme de tarification des émissions de GES pour les secteurs de l'agriculture/de l'alimentation et les secteurs UTCATF constituerait une incitation financière claire, pour les agriculteurs et les gestionnaires de forêts, à réduire les émissions et à augmenter les absorptions et, pour les consommateurs, à réduire leur consommation de produits agricoles à forte intensité d'émissions de GES. Il permettrait également de remédier à la répartition inégale des incitations en faveur de l'utilisation de la biomasse par rapport aux incitations aux absorptions de carbone et de réduire le risque de fuite des émissions liées à l'agriculture et aux secteurs UTCATF à l'intérieur de l'UE.

→ **L'UE devrait commencer dès à présent les préparatifs en vue d'étendre le régime de tarification des émissions de GES de l'UE à l'ensemble des principaux secteurs émetteurs, y compris l'agriculture/l'alimentation et les secteurs UTCATF. Dans ces domaines, les**

instruments de tarification devraient encourager à la fois les réductions d'émissions et les absorptions de carbone. Les instruments devraient tenir compte des caractéristiques spécifiques des secteurs agricole/alimentaire et des secteurs UTCATF, y compris de la complexité technique liée à la mesure des émissions et des absorptions, à leur attribution à la gestion des sols et aux mesures d'atténuation, des différences dans la permanence des différentes absorptions naturelles et du risque de fuites au niveau international. Leurs répercussions (en particulier sur les petites exploitations et les exploitations agricoles situées dans des régions vulnérables) devraient être évaluées ex ante et leurs effets économiques, sociaux et environnementaux potentiellement négatifs devraient être pris en considération afin de garantir une transition juste et équitable. Différentes approches, ciblant directement les problèmes en cause, sont possibles à cette fin. Le budget de la PAC ou les recettes provenant de ces mécanismes de tarification pourraient être utilisés pour financer des mesures de redistribution et soutenir les efforts d'atténuation et d'adaptation au changement climatique (voir chapitre 8, recommandation A2; chapitre 9, recommandations L3 et L4, et chapitre 10, recommandation C4).

Les émissions fugitives résultant de l'extraction et de la manipulation des combustibles fossiles ne sont pas incluses au SEQE-UE et, jusqu'à récemment, n'étaient couvertes par aucune autre politique de réduction de l'UE (**vide politique**). Le règlement sur le méthane vise à combler ce vide, mais son niveau d'ambition dépendra des actes d'exécution qui seront adoptés par la Commission européenne. Il ne fixe pas de prix pour les émissions de GES en amont résultant de l'extraction et de la manipulation des combustibles fossiles, que ce soit dans l'UE ou à l'étranger. Par conséquent, les externalités climatiques ne sont pas pleinement internalisées dans le prix des combustibles fossiles fournis au marché de l'UE (**vide politique**).

L'intensité des émissions résultant de l'extraction et de la manipulation du pétrole et du gaz pourrait être considérablement réduite en fixant un prix pour les émissions en amont dans le secteur de l'énergie. Étendre le SEQE-UE aux émissions fugitives résultant des activités liées aux combustibles fossiles au sein de l'UE et mettre en place un mécanisme d'ajustement aux frontières (reflétant le prix du SEQE-UE) pour les émissions de GES en amont provenant des importations de combustibles fossiles inciterait les exportateurs de combustibles fossiles à adopter des réglementations adéquates; ce mécanisme pourrait tenir compte des efforts de réduction comparables entrepris en dehors de l'UE (par exemple, la redevance sur les émissions de CH₄ établie au titre de la loi américaine sur la réduction de l'inflation). Le règlement sur le méthane pourrait constituer une première étape vers un système robuste de surveillance, de déclaration et de vérification pour ces instruments.

→ **L'UE devrait s'attaquer aux émissions en amont résultant de l'extraction et de la manipulation des combustibles fossiles, tant au niveau national qu'en ce qui concerne les combustibles fossiles importés dans l'UE. Elle devrait, en s'appuyant sur le règlement sur le méthane, envisager d'étendre le SEQE-UE aux émissions fugitives provenant des activités nationales liées aux combustibles fossiles. Parallèlement, un mécanisme d'ajustement aux frontières devrait être introduit pour les émissions de GES en amont provenant des importations de combustibles fossiles** (voir chapitre 4, recommandation E9). **La tarification des émissions en amont provenant des combustibles fossiles contribuerait également à l'élimination progressive nécessaire de ces combustibles dans l'UE** (voir recommandation clé n° 5).



European Scientific
Advisory Board on
Climate Change