

Avis scientifique sur l'amendement de la loi européenne sur le climat – Fixer des objectifs climatiques pour renforcer les priorités stratégiques de l'UE

Résumé et recommandations

Cet avis s'inscrit dans le mandat du Conseil consultatif visant à évaluer la cohérence des objectifs climatiques de l'Union Européenne (UE) avec la loi européenne sur le climat et les engagements internationaux de l'UE au titre de l'Accord de Paris sur le climat. Il vise à soutenir l'UE dans l'alignement de son ambition climatique à long terme avec des opportunités stratégiques en matière de résilience, de compétitivité et de durabilité. Sur cette base, le présent rapport réaffirme la recommandation formulée par le Conseil consultatif en 2023, consolide ses avis de 2024 et 2025 sur les leviers d'action publique permettant de soutenir les objectifs climatiques de l'UE, et introduit une nouvelle recommandation dédiée à l'adaptation au changement climatique.

Face à un réchauffement accéléré, l'UE se prépare à fixer son objectif climatique pour 2040

Le changement climatique reste une menace existentielle, avec une élévation des températures mondiales déjà comprise entre 1,3 et 1,4 °C par rapport aux niveaux préindustriels. En 2024, l'année la plus chaude jamais enregistrée au niveau mondial et en Europe, le continent a subi un stress thermique record et un nombre sans précédent de jours sans gel. En tant que continent se réchauffant le plus rapidement, l'Europe fait déjà face à des pertes humaines et économiques grandissantes dues aux vagues de chaleur extrêmes, aux inondations catastrophiques et aux perturbations des infrastructures critiques. Ces impacts croissants sont dus à la concentration toujours plus élevée de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, soulignant l'urgence de réduire rapidement et durablement les émissions mondiales, tout en augmentant considérablement l'absorption de dioxyde de carbone.

Dans le cadre de la réponse mondiale au changement climatique, l'Union européenne s'est engagée à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050 et des émissions nettes négatives par la suite, comme prévu par la loi européenne sur le climat. Pour y parvenir, la loi fixe un objectif intermédiaire contraignant de réduction nette des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030. L'UE a adopté à cette fin un ensemble législatif complet. Cet objectif est à portée, comme l'illustrent les tendances récentes, notamment une baisse de 9 % des émissions de l'UE en 2023 – la plus forte réduction annuelle jamais enregistrée. Pour maintenir cette dynamique, il est essentiel d'assurer la mise en œuvre intégrale des politiques adoptées dans tous les États membres.

La loi européenne sur le climat exige que l'UE fixe un objectif intermédiaire supplémentaire pour 2040 afin de garantir les progrès vers l'objectif de neutralité climatique. En 2023, le Conseil consultatif a recommandé un objectif de réduction nette domestique des émissions de gaz à effet de serre de 90 à 95 % d'ici 2040 par rapport à 1990. Cette recommandation repose sur des trajectoires d'émissions modélisées, compatibles avec l'objectif de neutralité climatique de l'UE et les objectifs de température fixés par l'Accord de Paris. En 2024, la Commission européenne a recommandé un objectif de réduction nette de 90 % à l'horizon 2040, cohérent avec l'avis scientifique du Conseil consultatif et soutenu par sa propre analyse d'impact. Une proposition législative formelle visant à inscrire l'objectif de 2040 dans la loi européenne sur le climat est attendue en 2025 et guidera la préparation de la prochaine contribution de l'UE au titre de l'Accord de Paris.



L'action climatique doit rester une priorité pour répondre aux multiples défis de l'UE

En plus de la crise climatique qui s'aggrave, l'UE fait face à un ensemble croissant de défis interdépendants. La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine a perturbé les chaînes d'approvisionnement en combustibles fossiles et mis en évidence les vulnérabilités de l'Europe. Les tensions géopolitiques, l'inflation et l'endettement public croissant exercent une pression économique accrue, tandis que la concurrence mondiale sur les technologies propres s'intensifie. Pourtant, plusieurs des réponses nécessaires sont déjà en cours de mise en œuvre. Les progrès récents montrent que, avec des politiques appropriées, certaines transformations essentielles sont non seulement possibles mais déjà amorcées. Le déploiement accéléré des énergies renouvelables, la modernisation des réseaux électriques et l'électrification des usages finaux de l'énergie, soutenus par une réduction de la consommation d'énergie et de matériaux, ont déjà permis de réduire la dépendance de l'UE aux combustibles fossiles, de renforcer son autonomie stratégique et de stabiliser les prix, tout en contribuant aux objectifs climatiques. Au-delà du système énergétique, l'action climatique favorise un environnement plus sain, des infrastructures plus résilientes, une agriculture durable et une meilleure qualité de vie à travers l'Europe.

Trois rapports stratégiques publiés en 2024 par trois dirigeants européens – Enrico Letta, Mario Draghi et Sauli Niinistö – mettent en lumière les principaux défis stratégiques pour l'avenir de l'UE et soulignent, en accord avec les connaissances scientifiques, que l'action climatique doit occuper une place centrale dans la stratégie à long terme de l'UE. Ils insistent sur la nécessité de renforcer le marché unique pour les technologies propres, d'augmenter les investissements dans la transition verte pour restaurer la compétitivité, et de considérer la résilience climatique comme un pilier de la sécurité européenne. Reflétant ces priorités stratégiques, les initiatives récentes de la Commission européenne montrent une approche plus intégrée de la politique climatique. Le Pacte industriel vert relie la décarbonation à la compétitivité industrielle, tandis que la stratégie européenne pour une Union de la préparation place l'adaptation au changement climatique au cœur de l'approche de l'UE en matière de gestion des risques, de résilience et de sécurité. Pour être efficaces, ces stratégies doivent être ancrées dans un cadre politique prévisible et informé par la science, en particulier en ce qui concerne l'ambition climatique de l'UE.

Poursuivre un objectif domestique de 90-95 % pour 2040 reste une voie faisable et crédible vers la neutralité climatique

Alors que les législateurs européens se préparent à débattre de l'objectif proposé pour 2040, le Conseil consultatif a réexaminé sa recommandation de 2023 à la lumière de l'évolution des priorités et des dernières données scientifiques. Il conclut qu'une réduction des émissions de 90–95 % à l'horizon 2040 demeure à la fois faisable et crédible pour maintenir l'UE sur la voie de la neutralité climatique d'ici 2050. Se fixer un objectif inférieur compromettrait ces progrès et affaiblirait la durabilité, la compétitivité à long terme et la sécurité énergétique de l'Union dans un contexte géopolitique incertain.

Atteindre l'objectif recommandé pour 2040 implique des réductions d'émissions significatives à l'échelle de l'ensemble de l'économie. Parallèlement, l'UE doit accélérer le développement et le déploiement de l'absorption de dioxyde de carbone, indispensable pour compenser les émissions résiduelles et parvenir à un niveau zéro d'émissions nettes, puis à des émissions nettes négatives. À cette fin, le Conseil consultatif recommande de fixer des objectifs 2040 distincts pour les réductions brutes, pour l'absorption permanente de CO₂, et pour l'absorption temporaire de CO₂.

Les tendances récentes confirment la faisabilité d'un objectif domestique de 90–95 %. Les réductions continues des émissions et les progrès dans le déploiement des énergies renouvelables, avec une



croissance de l'éolien et du solaire conforme aux scénarios de réduction de 90–95 %, montrent ce qui est possible avec un soutien adéquat. Bien que les progrès soient plus inégaux dans d'autres secteurs, comme le ralentissement de l'adoption des véhicules électriques ou des pompes à chaleur dans certains États membres, ceux-ci s'expliquent surtout par des incertitudes de marché à court terme et des ajustements politiques. Le cadre de politique climatique de l'UE reste robuste, mais maintenir la dynamique nécessitera un engagement politique renouvelé, des signaux d'investissement stables et une coordination intersectorielle renforcée. Si ces conditions sont réunies, l'UE peut rester fermement sur la voie d'une réduction de 90–95 % d'ici 2040.

L'objectif de réduction de 90–95 % recommandé par le Conseil consultatif est exprimé en termes domestiques, c'est-à-dire qu'il concerne uniquement les réductions d'émissions réalisées au sein du territoire de l'Union européenne. Il vise à inscrire l'UE dans une trajectoire crédible, réalisable et économiquement viable vers la neutralité climatique à l'horizon 2050, tout en renforçant l'équité de sa contribution à la lutte globale contre le réchauffement. Bien qu'il ne reflète pas totalement ce qui représenterait une part équitable de l'UE au regard de l'effort climatique mondial, ce niveau d'ambition contribue à combler l'écart entre ce qui est faisable dans l'UE et sa responsabilité plus large au titre de l'Accord de Paris. Atteindre cet objectif uniquement par des efforts domestiques renforcera également la compétitivité européenne à long terme en stimulant l'innovation dans les technologies propres, en réduisant la dépendance aux combustibles fossiles et en orientant les investissements vers les secteurs d'avenir.

Recourir à des crédits carbone internationaux pour atteindre cet objectif – même partiellement – pourrait affaiblir la création de valeur intérieure en détournant les ressources nécessaires à la transformation économique de l'UE, y compris les investissements dans les infrastructures, les compétences et l'innovation. Les crédits internationaux peuvent sembler rentables à l'échelle mondiale, mais ils comportent des risques élevés pour les marchés du carbone et pour l'intégrité environnementale, en particulier en ce qui concerne l'additionnalité, le déplacement des émissions vers d'autres régions, et les systèmes de mesure, de notification et de vérification (MRV). C'est pourquoi le Conseil consultatif ne recommande pas leur utilisation pour remplacer des réductions d'émissions domestiques dans le cadre de l'objectif 2040.

Par ailleurs, l'UE a aussi la responsabilité de soutenir l'action climatique au-delà de ses frontières. Une contribution équitable à l'effort climatique mondial implique de compléter une action domestique forte par un appui international solide, à condition que celui génère des réductions d'émissions réellement additionnelles et respecte des critères stricts d'intégrité environnementale. Cela peut passer par des mécanismes d'appui à l'action climatique en dehors de l'Union, sans se substituer aux efforts domestiques ni reposer sur l'acquisition de crédits carbone, en cohérence avec les responsabilités de l'UE au titre de l'Accord de Paris. La contribution potentielle de crédits internationaux de haute qualité issus de l'absorption de dioxyde de carbone à la réalisation d'émissions nettes négatives, une fois la neutralité atteinte au niveau de l'UE, devrait être examinée plus en détail.

Réduire les émissions et s'adapter aux impacts du changement climatique sont deux impératifs indissociables

Si des efforts d'atténuation ambitieux sont essentiels pour que l'UE respecte ses engagements climatiques mondiaux, il est tout aussi urgent de renforcer la résilience face aux risques climatiques. L'adaptation protège contre les impacts climatiques présents et futurs, préservant les infrastructures, les économies et les conditions de vie. Cependant, sans indicateurs ni objectifs d'adaptation, les progrès restent difficiles à suivre et les risques insuffisamment maîtrisés. Il est donc impératif de définir des objectifs clairs et mesurables, tant pour la réduction des émissions que pour l'adaptation, afin d'assurer



l'efficacité des politiques et de permettre leur suivi et leur évaluation. Le renforcement du cadre juridique et de la gouvernance de l'UE en matière d'adaptation sera indispensable pour améliorer la coordination, garantir la transparence et le suivi des politiques, et mettre en œuvre les engagements de l'Accord de Paris.

* * *

Sur la base de la revue de son avis scientifique de 2023 concernant un objectif de l'UE pour 2040, à la lumière de l'évolution du contexte et des dernières données scientifiques, le Conseil consultatif formule les recommandations suivantes.

Recommandation 1. Pour respecter ses engagements au titre de l'Accord de Paris et de la loi européenne sur le climat, l'UE devrait adopter un objectif de réduction nette domestique des émissions de gaz à effet de serre pour 2040 compris entre 90 et 95 % par rapport aux niveaux de 1990.

- Une réduction des émissions sur le territoire de l'Union de 90 à 95 % à l'horizon 2040 maintiendrait l'Union européenne sur une trajectoire faisable et crédible vers la neutralité climatique d'ici 2050, tout en renforçant l'équité de sa contribution à l'effort climatique mondial, conformément à ses engagements au titre de l'Accord de Paris et de la loi européenne sur le climat. Ce niveau d'ambition s'appuie sur des trajectoires solides tenant compte de la faisabilité technologique, des risques environnementaux et de l'efficience économique. Bien qu'il ne reflète pas entièrement ce qui constituerait une part équitable de l'effort mondial de lutte contre le réchauffement climatique, il contribue à combler l'écart entre ce qui est faisable au sein de l'UE et ce qui serait équitable dans le cadre de l'Accord de Paris.
- Cet objectif est à la portée de l'Union européenne, comme en témoignent la baisse récente des émissions, la disponibilité croissante des technologies propres, ainsi que l'adoption de politiques ambitieuses dans le cadre de "Fit for 55". Ces politiques devraient être pleinement mises en œuvre et renforcées dans le cadre post-2030.
- En apportant un cadre politique plus prévisible, un objectif de réduction domestique de 90 à 95 % offre des avantages stratégiques pour l'UE et pour la transformation de son économie, notamment en stimulant l'innovation dans les technologies propres et en réduisant la dépendance aux importations de combustibles fossiles.
- La rapidité d'action compte : une action domestique précoce est essentielle pour atteindre l'objectif de 2040, limiter les émissions cumulées, éviter des réductions ultérieures abruptes, et accélérer l'innovation et la baisse des coûts.
- Les politiques post-2030 devraient s'appuyer sur des évaluations d'impact socio-économiques solides et être conçues pour minimiser les effets négatifs. Cela inclut des instruments économiquement efficients tels que les marchés de quotas d'émission, un soutien ciblé à l'innovation, et des investissements dans les infrastructures énergétiques. Une transition juste doit être appuyée par des mesures redistributives et des financements structurels, notamment via la réaffectation des subventions aux énergies fossiles et les recettes du système d'échange de quotas.



Recommandation 2. Pour que l'absorption temporaire et l'absorption permanente de dioxyde de carbone (CO₂) contribuent efficacement aux objectifs climatiques sans décourager la réduction des émissions, l'UE devrait fixer trois objectifs 2040 distincts pour les réductions brutes, pour l'absorption permanente de CO₂, et pour l'absorption temporaire de CO₂.

- L'absorption domestique de CO₂ peut contribuer à l'objectif 2040 de l'UE en compensant les émissions résiduelles issues d'activités qui disposent actuellement de peu ou pas d'alternatives de réduction.
- Les institutions publiques doivent gérer l'absorption de CO₂, y investir et soutenir des modèles économiques viables permettant sa montée en puissance rapide et durable. Cela est essentiel pour compenser les émissions résiduelles et atteindre des émissions nettes négatives après 2050.
- Des objectifs distincts pour les émissions brutes, l'absorption permanente et l'absorption temporaire permettront d'éviter les effets dissuasifs sur les efforts d'atténuation, c'est-à-dire le retardement des efforts de réduction des émissions ou d'absorption de CO₂, et d'empêcher un détournement des investissements au détriment des réductions d'émissions. Ces objectifs doivent également refléter les caractéristiques spécifiques des différentes catégories d'absorption.
- Ces cibles devraient être inscrites dans la loi européenne sur le climat ou dans une législation ultérieure, et s'intégrer à un cadre plus large de l'UE sur l'absorption de dioxyde de carbone, garantissant une absorption de haute qualité, soutenant la restauration des puits de carbone terrestres, favorisant l'innovation et le développement des infrastructures. Ce cadre devrait aussi inclure des outils de tarification efficaces, tels que l'intégration progressive de l'absorption permanente dans le système d'échange de quotas de l'UE (EU ETS) et l'instauration d'une responsabilité élargie des émetteurs.

Recommandation 3. Pour respecter l'Accord de Paris et contribuer à limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C, l'UE devrait renforcer le soutien, la coopération et les partenariats favorisant l'action climatique au-delà de ses frontières.

- La coopération internationale et la diplomatie climatique renforcent l'équité, soutiennent la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans tous les secteurs, contribuent à gérer les risques de fuite carbone et à aligner les efforts portant sur les émissions nettes négatives et les stratégies d'adaptation.
- Même une réduction domestique de 95 % d'ici 2040 laisse un écart entre la contribution de l'UE et sa part équitable de l'effort climatique mondial. Parallèlement, l'UE est tenue, en vertu de ses traités et de l'Accord de Paris, de soutenir l'action climatique dans les pays en développement. Renforcer le soutien international peut ainsi réduire cet écart d'équité tout en faisant progresser la mise en œuvre de l'Accord de Paris à l'échelle mondiale.
- L'action extérieure de l'UE devrait inclure des alliances sur la tarification du carbone, des investissements stratégiques dans les technologies propres, la coopération technologique et un renforcement du financement climatique. Cela peut passer par les mécanismes prévus à l'article 6 de l'Accord de Paris, y compris des crédits internationaux, à condition qu'ils ne soient pas comptabilisés dans les objectifs de réduction des émissions domestiques pour 2035 ou 2040.



• La contribution potentielle de crédits internationaux de haute qualité issus de l'absorption de dioxyde de carbone, dans le cadre de l'atteinte des émissions nettes négatives après avoir atteint la neutralité domestique, devrait être explorée davantage.

Recommandation 4. Pour se préparer à l'intensification des aléas climatiques, l'UE devrait renforcer son cadre d'adaptation au changement climatique, en clarifiant sa vision de la résilience et de la préparation, et en la dotant d'une gouvernance efficace et d'une base juridique solide.

- Les risques climatiques s'intensifient, menaçant les écosystèmes, les infrastructures, la santé
 publique et le système financier européen. Une adaptation efficace, y compris par des mesures
 transformationnelles impliquant des changements profonds dans l'utilisation des sols, les
 infrastructures et la gouvernance, peut réduire ces risques et générer de larges bénéfices sociaux
 et économiques.
- Dans le cadre de l'objectif mondial d'adaptation de l'Accord de Paris, des cibles mesurables à l'échelle mondiale devraient être définies lors de la COP30 en 2025. Le cadre juridique de l'UE devrait être révisé pour refléter et mettre en œuvre les résultats de ce processus.
- Le cadre actuel de l'UE pour l'adaptation manque de vision claire, d'objectifs mesurables et d'une assise juridique forte. Les efforts, au niveau de l'UE comme au niveau national, restent fragmentés et en décalage avec le rythme et l'ampleur des impacts climatiques.
- La loi européenne sur le climat ou une législation ultérieure devrait établir des objectifs et indicateurs mesurables au niveau de l'UE et alignés sur l'Accord de Paris, soutenir le suivi, l'évaluation et l'apprentissage, et renforcer la gouvernance pour améliorer la coordination entre les institutions européennes et les États membres.