COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.11.2024
COM(2024) 552 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Premier rapport bisannuel de l'Union européenne sur la transparence présenté à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (requis au titre du cadre de transparence renforcé)

{SWD(2024) 273 final}

1. Introduction et résumé synthétique

Le réchauffement anthropique de la planète se poursuit à un rythme accéléré et a une incidence sur toutes les régions du monde, l'Europe enregistrant un réchauffement deux fois plus rapide que la moyenne mondiale[1]. Pour limiter le réchauffement à l'objectif de température de 1,5 °C fixé par l'accord de Paris, les émissions mondiales de gaz à effet de serre doivent atteindre un pic au plus tard en 2025 et être réduites de 43 % d'ici à 2030[2]. Le changement climatique a eu des effets néfastes considérables. L'Europe risque de connaître des vagues de chaleur plus intenses et plus fréquentes, des sécheresses prolongées, des précipitations plus abondantes, des vitesses moyennes du vent plus faibles et une diminution de l'enneigement.

L'Union européenne (UE) et ses États membres s'attachent à prendre des mesures ambitieuses pour faire face aux menaces que représente le changement climatique. Les 27 États membres de l'UE se sont engagés à parvenir, d'ici 2050, à une UE neutre pour le climat, conformément à l'accord de Paris. Ils ont ratifié l'accord de Paris en octobre 2016 avec un objectif commun et contraignant de réduction d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre (émissions de GES) dans tous les secteurs de l'économie d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. À la suite des orientations du Conseil européen, en décembre 2022, l'UE a présenté un nouvel objectif plus ambitieux en matière de climat pour l'UE et ses 27 États membres, à savoir une réduction nette des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990, ce qui témoigne d'une ambition et d'un engagement accrus en faveur de la mise en œuvre de l'accord de Paris.

Le présent rapport et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne constituent le premier rapport bisannuel de l'Union européenne sur la transparence. La Commission a élaboré le présent rapport sur la base des orientations adoptées par la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), de l'accord de Paris, et de l'article 29, paragraphe 5, point a), du règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat[3].L'UE a choisi de présenter son inventaire national des gaz à effet de serre pour 2024 en tant que rapport autonome.

Les derniers chiffres de l'inventaire montrent que les émissions de GES de l'UE ont continué de diminuer, avec une réduction nette de 32,6 % en 2022 par rapport à 1990, ce qui témoigne des progrès accomplis dans la réalisation de ses objectifs. Le présent rapport fournit des informations détaillées sur les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre en 2022 et montre les progrès accomplis par l'UE dans la mise en œuvre et la réalisation de sa contribution déterminée au niveau national (CDN) dans le cadre de l'accord de Paris. Au chapitre 3 sont présentées les politiques et mesures d'atténuation de l'UE, y compris le paquet législatif «Ajustement à l'objectif 55» adopté en 2023, qui renforce les politiques et les mesures visant à permettre à l'UE d'atteindre l'objectif actualisé pour 2030, ainsi que les projections en matière d'émissions et d'absorptions des gaz à effet de serre. Au chapitre 4 est décrite la stratégie de l'UE concernant l'adaptation aux incidences du changement climatique et le renforcement de la résilience. Le chapitre 5 est consacré au soutien apporté par les institutions de l'UE aux pays en développement. Enfin, le chapitre 6 contient des informations sur la

1 Service Copernicus concernant le changement climatique, 2024: European State of the Climate 2023, résumé (en anglais), p. 23:
https://doi.org/10.24381/bs9v-8c66.

2 GIEC, 2023: Résumé à l'intention des décideurs (en anglais). In: Changement climatique 2023; Rapport de synthèse. Contribution des groupes de travail I, II et III au sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [Core Writing Team, H. Lee et J. Romero (dir.)]. GIEC, Genève (Suisse), p. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

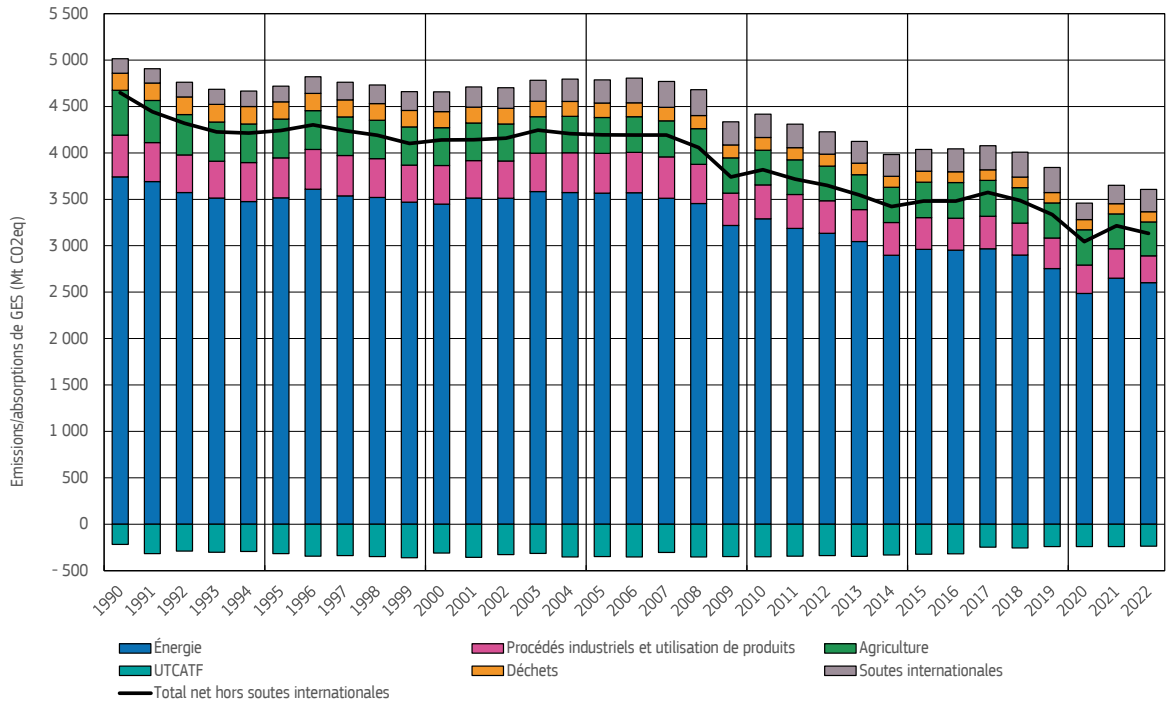
3 Règlement (UE) 2018/1999 – FR – EUR-Lex (europa.eu).

manière dont l'UE rend les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faibles émissions de GES et résilient face au changement climatique.

1.1 Émissions et absorptions des gaz à effet de serre

Les émissions totales de GES dans l'UE ont diminué au cours des dernières décennies en raison de la réduction de l'utilisation du charbon, de la décarbonation croissante de l'économie de l'UE grâce à l'expansion rapide des énergies renouvelables, des progrès en matière d'efficacité énergétique et de politiques ambitieuses en matière d'atténuation du changement climatique. Entre 1990 et 2022, les émissions nettes de gaz à effet de serre ont diminué de 32,6 %. Ces émissions nettes excluent les émissions provenant de l'aviation et de la navigation internationales («soutes internationales») et incluent les émissions et absorptions liées aux activités de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF), qui comprennent un puits net, mais dont la tendance s'inverse, pour les émissions de gaz à effet de serre dans l'UE.

Illustration 1: Émissions/absorptions des GES dans l'UE par secteur, de 1990 à 2022



Source: Inventaire annuel des GES de l'Union européenne, 1990-2022.

En 2022, le secteur de l'énergie représentait 77 % des émissions de GES (hors UTCATF), suivi de l'agriculture (11 %), des procédés industriels et de l'utilisation de produits (9 %) et du secteur des déchets (3 %). Le dioxyde de carbone est le principal gaz à effet de serre et contribue à hauteur de 81 % aux émissions. Le méthane représente 12 %, l'oxyde nitreux 5 % et les gaz fluorés 2 % des émissions.

1.2 Progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de la contribution déterminée au niveau national (CDN) de l'UE

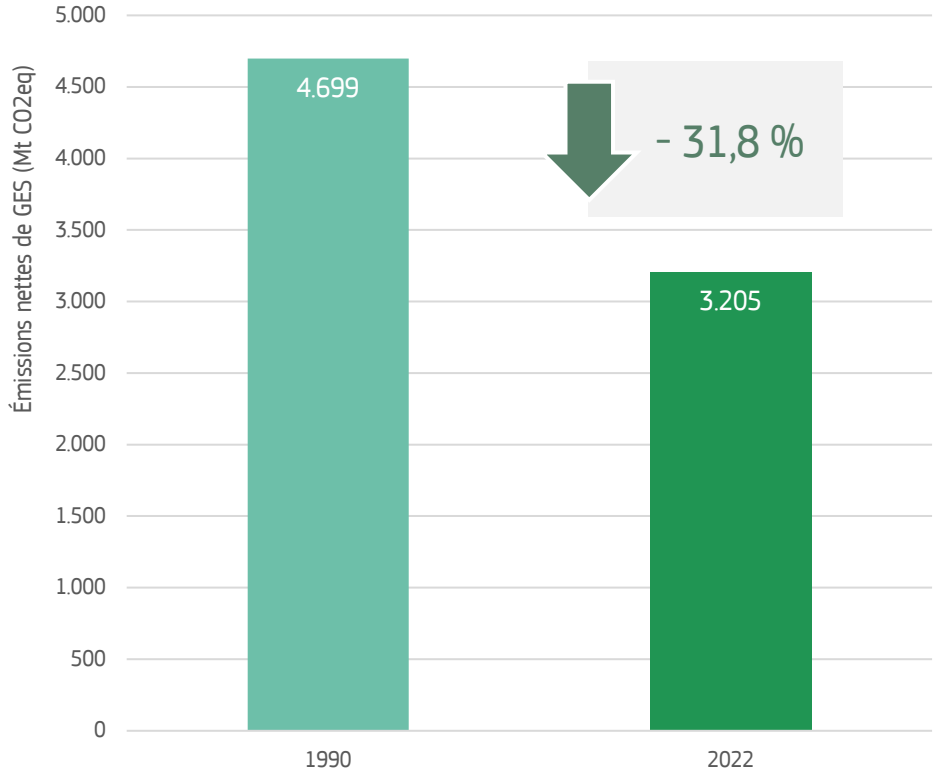
Dans le cadre de l'accord de Paris, l'Union européenne et ses États membres se sont engagés à atteindre un objectif ambitieux de réduction des émissions nettes de GES d'au moins 55 %

d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. La loi européenne sur le climat fixe l'objectif de neutralité climatique d'ici à 2050 et l'objectif intermédiaire de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Ces objectifs couvrent les émissions et les absorptions qui sont réglementées dans le droit de l'Union.

La CDN de l'UE est décrite dans la communication de l'UE du 17 octobre 2023 à la CCNUCC. La CDN de l'UE est un objectif de réduction nette à l'échelle de l'économie qui inclut les absorptions nettes du secteur UTCATF et les émissions produites par les secteurs du transport aérien et maritime international réglementées comme indiqué pour 2030 à l'annexe I de la directive relative au système communautaire d'échange de quotas d'émission. Par conséquent, la CDN de l'UE inclut les émissions produites par les secteurs du transport aérien et maritime international. Cet objectif doit être atteint au niveau national (c'est-à-dire au sein de l'UE), sans recourir aux crédits internationaux.

Dans ce premier rapport bisannuel sur la transparence, l'UE rend compte des progrès qu'elle a accomplis dans la réalisation de son objectif en matière de CDN. Étant donné que cet objectif de CDN inclut les émissions spécifiques des secteurs du transport aérien et maritime international, son champ d'application est plus large que celui de l'inventaire national des émissions de GES, bien que plus étroit que celui de l'objectif de l'UE à l'horizon 2030 au titre de la loi sur le climat en ce qui concerne le transport aérien et maritime. Compte tenu du champ d'application de la CDN, les émissions ont diminué de 31,8 % entre 1990 et 2022.

Illustration 2: Émissions relevant du champ d'application de la CDN en 1990 et en 2022



Pour atteindre l'objectif d'une réduction d'au moins 55 % d'ici à 2030, de nouvelles réductions des émissions sont nécessaires. À cette fin, l'UE et ses États membres ont mis en place un cadre global de politiques et de mesures nouvelles et renforcées, connues sous le nom de «paquet "Ajustement à l'objectif 55"». Ce paquet vise à accélérer la réduction des émissions dans les secteurs couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE de l'UE) et

ceux couverts par le règlement sur la répartition de l'effort, ainsi qu'à accroître les absorptions de carbone dans le secteur UTCATF.

1.3 Mesures et politiques d'atténuation

Le cadre d'action de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 est un ensemble de politiques visant à garantir que l'UE et ses États membres respectent leurs engagements en matière d'atténuation du changement climatique au titre de l'accord de Paris. Ce cadre est régi par la loi européenne sur le climat, qui comprend l'objectif plus ambitieux en matière de climat à l'horizon 2030, des dispositions relatives à l'élaboration d'un objectif climatique à l'horizon 2040 et l'objectif de neutralité climatique d'ici à 2050.

Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE de l'UE) est une pierre angulaire du cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030. Il fixe le prix du carbone en plafonnant le nombre de quotas d'émission dans les secteurs de l'énergie et de l'industrie, ainsi que pour les vols et voyages spécifiques dans le transport aérien et maritime. Les émissions de GES provenant de ces secteurs doivent être réduites de 62 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2005. En outre, l'échange de quotas d'émission dans l'UE sera étendu pour couvrir les émissions résultant de la combustion de combustibles dans les bâtiments, le transport routier et d'autres secteurs (principalement les petites industries non couvertes par le SEQE de l'UE existant) à partir de 2027, avec la création d'un Fonds social pour le climat, financé par la mise aux enchères des quotas d'émission afin de soutenir les ménages et les microentreprises les plus vulnérables. Le plafond sera fixé pour réduire de 42 % les émissions de ces secteurs d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2005.

Le règlement sur la répartition de l'effort fixe des objectifs de réduction individuels et contraignants pour les États membres de l'UE en ce qui concerne les émissions dans les secteurs ne relevant pas du SEQE de l'UE et dans le secteur UTCATF, à savoir le transport intérieur (à l'exception de l'aviation), le bâtiment, l'agriculture, les déchets et les petites industries. Dans ces secteurs, les émissions de GES doivent être réduites de 40 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2005, avec des objectifs de réduction pour les différents États membres allant de 10 % à 50 %.

La réalisation de ces objectifs est soutenue par plusieurs politiques et mesures sectorielles, dont la directive relative à l'efficacité énergétique, la directive sur les énergies renouvelables et les normes en matière d'émissions de CO_2 dans le secteur du transport routier, ainsi que par des financements de l'UE, notamment la facilité pour la reprise et la résilience, le Fonds de cohésion, la politique agricole commune, le Fonds pour la modernisation ou le Fonds pour l'innovation.

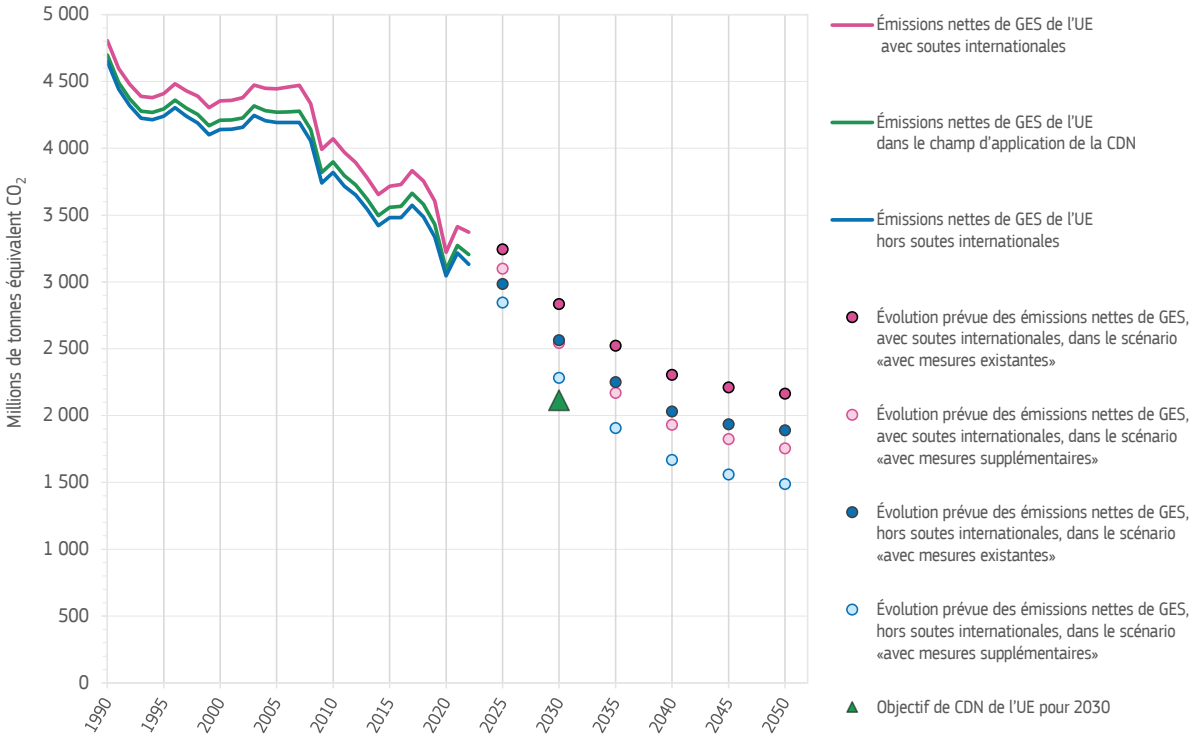
Dans le secteur UTCATF, le règlement UTCATF a introduit un objectif d'absorption nette de carbone à l'échelle de l'UE de 310 millions de tonnes équivalent CO_2 d'ici à 2030. Chaque État membre a un objectif contraignant individuel, allant de - 47 à + 5 millions de tonnes équivalent CO_2. Considérés cumulativement, ces objectifs individuels permettront d'atteindre l'objectif collectif de l'UE.

En 2024, la Commission a publié une communication et une analyse d'impact détaillée sur l'objectif de l'UE pour 2040, recommandant une réduction nette des émissions de GES de 90 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2040.

1.4 Projections relatives aux émissions et absorptions de gaz à effet de serre

Les projections les plus récentes en matière d'émissions et d'absorptions de GES montrent qu'en 2030, les émissions nettes pourraient être inférieures de 47 % aux niveaux de 1990, dans un scénario «avec mesures supplémentaires» et en prenant en considération les émissions provenant de l'aviation et de la navigation internationales. Les émissions nettes pourraient être inférieures de 51 % aux niveaux de 1990 en excluant les émissions provenant de l'aviation et de la navigation internationales. Des efforts supplémentaires seront donc nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de - 55 % fixé par les CDN de l'UE.

Illustration 3: Évolution passée et prévue des émissions nettes totales de GES dans l'UE



Source: Inventaire annuel des GES dans l'Union européenne 1990-2022, projections des émissions de GES des États membres de l'UE présentées en 2023 et 2024 au titre du règlement sur la gouvernance

1.5 Préparation et résilience aux effets du changement climatique

En vertu de la loi européenne sur le climat, l'Union européenne et les États membres sont tenus de réaliser des progrès continus dans l'amélioration de la capacité d'adaptation, le renforcement de la résilience et la réduction de la vulnérabilité au changement climatique, conformément à l'article 7 de l'accord de Paris.

Par conséquent, la stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique de 2021 contient un large éventail d'initiatives et d'actions que la Commission européenne s'est engagée à mener, et leur mise en œuvre se poursuit à un rythme soutenu[4].

[4] Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique, https://climate.ec.europa.eu/document/download/72286a42-61af-4e8a-a51a-29a58c90274e_en?filename=swd_2023_338_en.pdf.

En mars 2024, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a publié la première évaluation européenne des risques climatiques (EUCRA)[5] qui recense les risques climatiques et définit les priorités stratégiques pour l'adaptation au changement climatique et pour les secteurs sensibles au climat. 36 risques climatiques majeurs ont été recensés pour l'Europe, répartis en cinq groupes: les écosystèmes, l'alimentation, la santé, les infrastructures ainsi que l'économie et les finances. Plus de la moitié de ces risques climatiques exigent davantage d'actions immédiates, et huit d'entre eux sont particulièrement urgents. Le même mois, la Commission a adopté une communication sur la gestion des risques climatiques[6], qui définit des actions visant à renforcer la résilience et la préparation, ainsi qu'à préciser à qui il incombe d'agir.

Enfin, le renforcement des actions d'adaptation et de la préparation reste une priorité majeure pour l'UE, comme en témoignent la communication de la Commission de mars 2024 et les orientations politiques de la présidente von der Leyen pour la Commission européenne 2024-2029[7].

1.6 Soutien aux pays en développement

Les contributions au financement de l'action climatique apportées par l'Union européenne, ses États membres et la Banque européenne d'investissement (BEI) ont augmenté au cours des neuf dernières années, passant de 9,5 milliards d'EUR en 2013 à 28,5 milliards d'EUR en 2022. Les contributions provenant du budget de l'UE et de la BEI se sont élevées à 6,5 milliards d'EUR en 2022.

Sur le total du financement de l'action climatique fourni par les institutions de l'UE aux pays en développement, 56 % ont été alloués à des fins d'atténuation, 16 % à des fins d'adaptation, et 29 % de ce soutien couvrait à la fois l'atténuation et l'adaptation.

L'UE soutient le renforcement des capacités dans les pays partenaires au moyen d'un certain nombre de règlements, stratégies, politiques et programmes.

L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (IVCDCI – Europe dans le monde)[8], qui dispose d'un budget d'environ 79 milliards d'EUR pour la période 2021-2027 et d'un objectif de dépenses de 30 % pour le climat, soutient le développement durable et la lutte contre le changement climatique, notamment dans les pays d'Afrique subsaharienne, d'Asie et du Pacifique ainsi que des Amériques et des Caraïbes.

En 2024 par exemple, l'UE a assuré un renforcement des capacités en faveur de pays spécifiques comportant une fonction de mise en correspondance avec des experts afin d'apporter des conseils rapides et personnalisés sur les questions soulevées dans leurs rapports bisannuels sur la transparence, en plus d'un autre soutien en faveur du renforcement des capacités destiné à aider les pays en développement dans leur inventaire de GES et dans leurs rapports bisannuels sur la transparence.

[5] Évaluation européenne des risques climatiques – Agence européenne pour l'environnement.
[6] EUR-Lex – 52024DC0091 – FR – EUR-Lex.
[7] Orientations politiques 2024-2029 | Commission européenne (europa.eu).
[8] Règlement (UE) 2021/947 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947.

La nouvelle stratégie européenne «Global Gateway» stimule les investissements dans des liens intelligents, propres et sûrs dans les domaines du numérique, de l'énergie et des transports et renforce les systèmes de santé, d'éducation et de recherche dans le monde entier. Cette stratégie s'appuie sur les **nouveaux instruments financiers** du cadre financier pluriannuel de l'UE pour la période 2021-2027. Le Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+), qui est l'un des instruments financiers au titre de la stratégie «Global Gateway», joue un rôle essentiel pour le développement durable dans les pays partenaires de l'UE en dehors de l'Europe. Plusieurs garanties FEDD ont permis un financement à plus grande échelle en faveur des énergies renouvelables[9].

L'UE stimule les activités de transfert de technologie dans de nombreux projets de coopération au développement. De même, l'Union a intégré des activités de renforcement des capacités dans toutes ses aides au développement, conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et au programme d'action d'Accra (PAA). En outre, la stratégie de l'UE pour l'adaptation au changement climatique ouvre la voie à l'intensification de son action internationale en faveur de la résilience au changement climatique.

1.7 Rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faibles émissions de GES et résilient face au changement climatique

Ces dernières années, l'UE a accompli des progrès significatifs dans l'amélioration de la compatibilité des flux financiers avec les objectifs de l'accord de Paris à tous les niveaux. Conformément à l'article 2, paragraphe 1, point c), de l'accord de Paris, l'UE a intégré le changement climatique au cœur de ses pratiques économiques, sociales et de développement au moyen de diverses initiatives nationales et internationales.

Ces actions témoignent d'une approche proactive pour atteindre les objectifs climatiques de l'UE et contribuer à l'effort mondial de lutte contre le changement climatique. Dans le cadre de cet effort mondial, l'UE a pris l'initiative de mobiliser le financement de l'action climatique aux niveaux national et international à partir d'un large éventail de sources, d'instruments et de canaux (y compris des instruments visant à libérer l'immense potentiel du financement privé grâce à l'utilisation ciblée des finances publiques) et d'une série d'actions alignant les flux financiers sur les objectifs de l'accord de Paris.

En plus d'apporter et de mobiliser un soutien aux pays en développement, l'Union européenne prend des mesures supplémentaires pour rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faibles émissions de GES et résilient face au changement climatique, comme le prévoit l'article 2, paragraphe 1, point c), de l'accord de Paris. Ces mesures comprennent, entre autres, l'intégration de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci dans tous les grands programmes de dépenses de l'UE, l'utilisation du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», la mise en œuvre de la taxinomie de l'UE pour les activités durables[10] et un ensemble complet d'exigences de publication d'informations en matière environnementale, sociale et de gouvernance (ESG)

[9] FEDD, Le Fonds européen pour le développement durable – Rapport opérationnel 2020, Le Fonds européen pour le développement durable, https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/6c93ad22-d299-11ed-a05c-01aa75ed71a1.

[10] Règlement (UE) 2020/852 – FR – Règlement sur la taxinomie – EUR-Lex (europa.eu).

applicables aux entreprises non financières et financières, ainsi que l'alignement du financement de la BEI sur les principes et les objectifs de l'accord de Paris.