



Bruxelles, le 11.9.2019
COM(2019) 412 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**sur le Sommet Action Climat 2019 organisé par le secrétaire général des Nations unies à
New York**

Introduction

Le changement climatique est l'un des défis majeurs de notre époque et l'UE a été en première ligne pour négocier un cadre multilatéral pouvant nous permettre de relever ce défi mondial. En 2015, la diplomatie de l'Union a joué un rôle de premier plan dans la négociation de l'accord de Paris sur le climat, accord historique et ambitieux d'envergure mondiale. 195 pays sont convenus d'un objectif simple: laisser aux prochaines générations une planète plus saine et des sociétés plus prospères, plus modernes et plus justes. Pour la première fois, le système des Nations unies a pu amener toutes les parties à s'engager à limiter leurs émissions de gaz à effet de serre. Tous les plus grands émetteurs de la planète sont désormais engagés, y compris la Chine, responsable à elle seule de plus d'un quart des émissions mondiales. L'accord de Paris a fixé pour objectif de contenir l'élévation de température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 degrés Celsius et de poursuivre l'action menée pour la limiter à 1,5 °C. L'accord oblige les parties à rendre compte de leurs progrès dans le cadre d'un rigoureux système de transparence permettant de suivre la manière dont elles s'acquittent de leurs engagements, et il leur impose, tous les cinq ans, de relever leur niveau d'ambition à la lumière des dernières avancées de la science.

L'Union européenne, à son niveau, s'est empressée d'agir avec détermination pour concrétiser les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris. Au début du mandat de la Commission sortante, il y a près de cinq ans, le président Juncker avait clairement fait de la lutte contre le changement climatique une priorité — il s'agissait de mettre en place une union européenne de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique afin de garantir une transition juste et équitable vers une économie moderne, compétitive et neutre pour le climat, tout en créant des conditions propices à l'emploi et à une croissance durable. L'action pour le climat est également fondamentale pour la réalisation des 17 objectifs de développement durable.

Parce qu'elle a mené cette politique, l'UE est aujourd'hui la seule grande économie mondiale à avoir totalement transposé dans sa législation les mesures requises pour respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris, et elle va s'employer à réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici à 2030 afin de préparer la transition vers une économie neutre pour le climat.

Aujourd'hui, l'Union européenne dispose sans doute de l'arsenal législatif le plus complet et le plus ambitieux, qui s'appuie sur un processus décisionnel démocratique et inclusif éprouvé. Elle est en train d'opérer avec succès sa transition vers une économie neutre pour le climat — entre 1990 et 2017, ses émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 23 % tandis qu'elle enregistrait une croissance économique de 58 %. Au moment où nos partenaires internationaux intensifient leurs propres efforts de transition, le modèle et les politiques de l'UE suscitent un intérêt croissant, ouvrant ainsi d'excellentes perspectives de coopération stratégique et de diplomatie économique.

En dépit des changements d'orientation inhérents aux cycles politiques internes, notamment aux États-Unis, le soutien à l'accord de Paris reste fort partout dans le monde, et l'accord a désormais été ratifié par toutes les grandes économies sauf une. Il n'en reste pas moins que la transition mondiale requise pour atteindre les objectifs de Paris ne s'opère pas assez vite. D'après les derniers rapports scientifiques et notamment le rapport spécial du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) portant sur un réchauffement de la planète de 1,5 °C¹, les engagements initiaux pris

¹Rapport spécial 2018 du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat intitulé «Global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty» (Conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les profils connexes d'évolution des émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du durcissement de la réponse apportée à l'échelle mondiale à la menace

par les parties dans le cadre de l'accord de Paris ne seront pas suffisants pour atteindre les objectifs fixés. Cette évolution de la situation suscite de plus en plus d'inquiétudes dans la population, et les citoyens réclament des mesures plus ambitieuses et plus radicales pour lutter contre le changement climatique, comme cela a été confirmé par les dernières élections européennes et l'enquête Eurobaromètre sur le changement climatique².

C'est dans ce contexte qu'António Guterres, le secrétaire général des Nations unies, organise le Sommet Action Climat à New York, le 23 septembre 2019, veille de l'ouverture de l'Assemblée générale des Nations unies. Ce sommet sera suivi du Sommet des Nations unies sur les objectifs de développement durable, les 24 et 25 septembre.

Les objectifs du sommet consacré à l'action pour le climat sont de relever le niveau d'ambition de l'action dans ce domaine et d'accélérer la mise en œuvre de l'accord de Paris. Le sommet vise en particulier à inciter les parties à relever le niveau d'ambition de leurs engagements actuels en matière de réduction des émissions et à soumettre leurs stratégies à long terme à temps pour la conférence des parties (à l'accord de Paris), qui se tiendra à la fin de l'année 2020. Le sommet sera pour les chefs d'État et de gouvernement une excellente occasion de présenter leurs projets de relèvement des ambitions et de rendre compte de leurs progrès, et il permettra aux gouvernements infranationaux, aux entreprises et aux initiatives de financement privées, de même qu'à la société civile, d'envoyer des signaux aux marchés et des signaux politiques forts ainsi que de dynamiser la course à la première place. Le secrétaire général des Nations unies, M. Guterres, a invité tous les chefs d'État et de gouvernement à participer au sommet, tout en leur adressant le message suivant: «Ne venez pas avec un discours, venez avec un plan».

Une Union européenne résolument déterminée à accélérer le relèvement du niveau d'ambition de l'action pour le climat

L'UE et ses États membres, fidèles à leur engagement en faveur de l'action multilatérale fondée sur une approche scientifique, se préparent activement à adopter et à présenter, début 2020, une stratégie européenne à long terme pour atteindre la neutralité climatique d'ici 2050. La présentation de telles stratégies d'ici à 2020 est une exigence à laquelle sont censés se plier tous les gouvernements des parties à l'accord de Paris. En vue de préparer la stratégie à long terme de l'UE et afin de permettre à tous les États membres de l'Union d'analyser et d'intégrer cette projection, la Commission européenne a répondu, dès novembre 2018, à la demande formulée par le Conseil européen en présentant la communication intitulée «Une planète propre pour tous»³. L'an dernier, cette communication a fait l'objet d'un débat démocratique approfondi aux niveaux européen, national et régional. Outre le niveau européen, les États membres de l'Union sont également tenus d'établir leur propre stratégie nationale à long terme au titre du règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie.

La grande majorité des États membres de l'UE a déjà approuvé l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 fixé par l'Union⁴, et des discussions sont toujours en cours en vue de parvenir à un consensus au cours des prochains mois. Le Conseil européen a invité le Conseil et la Commission à faire avancer les travaux sur les conditions, les mesures incitatives et le cadre facilitateur à mettre en place pour assurer la transition vers une Union européenne neutre pour le climat. Le Conseil européen

que pose le changement climatique et à la nécessité d'œuvrer en faveur du développement durable et de redoubler d'efforts pour éradiquer la pauvreté).

² Eurobaromètre spécial 490 «Changement climatique»

³ 28/11/2018 - COM (2018) 773 - Une planète propre pour tous — Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat.

⁴ EUCO 9/19 Conclusions du Conseil européen du 20 juin 2019.

achèvera ses orientations avant la fin de l'année afin de présenter la stratégie à long terme de l'UE à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) au début 2020. Il a également invité la banque européenne d'investissement à intensifier ses activités de soutien à l'action pour le climat. Le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions ont déjà approuvé l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050.

Parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050 — objectif plus ambitieux que la trajectoire préconisée par le rapport spécial du GIEC sur le réchauffement de 1,5 °C — représente, pour l'Union européenne, un défi sur les plans de l'investissement et de la modernisation, mais cela lui donne aussi l'opportunité de bénéficier de l'avantage concurrentiel de celui qui prend l'initiative, de créer de nouveaux emplois et d'améliorer le niveau de vie de la population. Viser moins haut équivaldrait à renoncer aux objectifs ambitieux qui ont été fixés de longue date à l'échelle mondiale et à laisser passer une opportunité économique pour l'UE.

Le budget de l'Union européenne est le principal instrument qui peut nous permettre de concrétiser notre ambition climatique. La Commission européenne a proposé pour la période 2021-2027 un budget de plus de 1000 milliards d'euros⁵, qui est toujours en négociation. Elle a proposé qu'au moins 25 % des dépenses de l'UE soient consacrées à des activités d'atténuation du changement climatique et d'adaptation, y compris le budget de l'Union pour la coopération internationale et la coopération au développement. En conséquence, le futur budget encouragera une action respectueuse du climat dans tous les domaines d'action et fera l'objet de contrôles qui permettront de vérifier que nous ne finançons pas d'investissements non compatibles avec la transition vers la neutralité climatique. Le programme Horizon Europe donnera une nouvelle orientation à la recherche et l'innovation européennes, et l'action pour le climat en sera un élément essentiel. Le programme InvestEU, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, tous nos fonds de cohésion et les fonds de développement rural de l'UE pourront être utilisés pour encourager les investissements dans l'infrastructure et les investissements productifs dont nous avons besoin partout dans l'Union européenne.

Le processus de modernisation en profondeur devra être géré convenablement, afin que la transition soit équitable et socialement acceptable pour tous, dans un esprit d'inclusion et de solidarité. Tant l'Union que les États membres doivent d'emblée tenir compte des implications sociales et mettre en œuvre toutes les mesures pertinentes pour atténuer les difficultés. Les politiques de l'Union dans les domaines du budget, de l'emploi et des affaires sociales, tout comme les mesures de cohésion, peuvent réduire les disparités économiques, sociales et territoriales dans l'ensemble de l'Union. Les initiatives régionales en cours lancées par la Commission Juncker, telles que la plateforme et les projets pilotes sur les régions en transition dépendant fortement du charbon et d'activités à forte intensité de carbone, représentent un pas dans cette direction. De nouvelles initiatives, comme le Fonds pour une transition équitable, sont en préparation pour prendre en compte de manière globale les coûts sociaux et économiques de la modernisation induite par les politiques en faveur du climat. La mise en œuvre intégrale du plan d'action en faveur de l'économie circulaire⁶ contribue aux efforts déployés par l'UE pour bâtir une économie neutre pour le climat, conciliant efficacité des ressources et compétitivité⁷. Il est également essentiel de garantir une parfaite cohérence et une synergie optimale entre tous les domaines d'action pertinents, tels que la qualité de l'air et la biodiversité. Les politiques dans les domaines du climat et de l'environnement doivent aller de pair.

⁵ Proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027.

⁶ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Boucler la boucle - Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire», COM(2015) 614.

⁷ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relatif à la mise en œuvre du plan d'action en faveur d'une économie circulaire, COM(2019) 190.

Il est fondamental aussi que le secteur privé accepte cette vision et que les autorités progressent dans la mise en place du cadre facilitateur qui permettra au secteur privé d'investir dans une économie neutre pour le climat dans le monde entier. Avec la série de mesures de financement durable mise en place dans le cadre de l'union des marchés des capitaux, l'Union européenne ouvre également la voie aux efforts déployés sur le plan international pour réorienter les flux de capitaux vers nos objectifs climatiques et pour gérer les risques financiers liés au changement climatique. Par ailleurs, l'Union européenne prépare avec d'autres partenaires l'initiative «plateforme internationale pour la finance durable» qui sera lancée à New York lors de la semaine du climat des Nations unies, afin de coordonner les instruments de politique réglementaire pour les marchés de capitaux. Cette plateforme est destinée à l'échange de bonnes pratiques et au rapprochement des diverses initiatives en matière de finance et d'investissement durables sur le plan environnemental, qu'il s'agisse de taxinomie, d'informations fournies, de normes (obligations vertes, par exemple), de labels ou de référentiels

L'Union européenne est convaincue que l'élaboration de stratégies internationales de ce type, avec des partenaires tels que le G20, est le meilleur moyen de stimuler l'investissement à l'échelle requise pour la transition économique la plus importante de notre époque et pour adapter les flux de capitaux aux objectifs de l'accord de Paris. L'UE et ses États membres ont placé l'accord de Paris et les objectifs de développement durable au cœur de leur action extérieure. De même, les multiples accords commerciaux et de coopération de l'UE, qui sont juridiquement contraignants, continueront de contenir des dispositions précises visant à promouvoir l'action pour le climat et à mettre en œuvre l'accord de Paris.

L'Union européenne continue de tenir ses promesses

Le message que l'Union européenne délivrera lors du sommet sur le climat ne se limitera à la fixation d'objectifs ambitieux. Il insistera sur la rigueur et l'exhaustivité de la mise en œuvre. L'Union européenne a déjà dépassé son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020 et achevé son cadre législatif contraignant unique, qui nous permettra de surpasser nos objectifs en matière de climat fixés pour 2030, y compris en ce qui concerne le mécanisme de gouvernance, de surveillance et de vérification.

Pour la première fois, l'Union européenne s'est également dotée d'un cadre de gouvernance de l'union de l'énergie, en vertu duquel les États membres doivent établir des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat couvrant la période 2021-2030, afin de démontrer comment ils pourront atteindre les objectifs fixés pour 2030. Le règlement relatif à la gouvernance garantit la transparence au moyen d'une vaste consultation sur les plans nationaux, et prévoit une coopération renforcée entre les États membres pour atteindre les objectifs de l'union de l'énergie. Les premiers projets de plans ont été évalués; ils mettent en évidence les aspects à améliorer pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2030 et se trouver sur la bonne voie pour parvenir à la neutralité climatique à plus long terme. Selon les estimations, ces mesures, une fois totalement mises en œuvre, permettront à l'Union européenne de réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'environ 45 % (par rapport aux niveaux de 1990) d'ici à 2030 et partant, de dépasser l'objectif défini dans sa contribution déterminée au niveau national (CDN), à savoir réduire ses émissions d'au moins 40 % d'ici à 2030.

Dans le même temps, la stratégie d'adaptation de l'Union européenne⁸ encourage depuis 2013 les mesures d'adaptation nationales, régionales et locales afin de rendre l'Europe plus résiliente au changement climatique. Grâce aux enseignements que nous avons tirés de nos efforts pour améliorer notre résilience aux effets du changement climatique, notamment par des infrastructures et des investissements rendus résilients au changement climatiques, par des synergies avec la réduction des

⁸Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique» [COM(2013) 216 final].

risques de catastrophe, y compris dans le cadre du programme RescEU⁹, par la généralisation de solutions écologiques dans les villes et l'utilisation innovante des données géographiques, nous aiderons également nos partenaires internationaux à renforcer leur propre résilience. En outre, la Commission européenne étudiera de façon plus approfondie la manière dont les risques climatiques peuvent menacer la stabilité financière ou la cohésion sociale.

Par ailleurs, d'après les dernières données scientifiques du GIEC et de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, il n'y aura pas de solution durable au changement climatique si nous ne prêtons pas davantage attention à celles qui sont fondées sur la nature, comme le fait de disposer de forêts saines et résilientes. À cet égard, l'Union européenne coopère également avec les pays partenaires pour intensifier la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, en accord avec la récente communication¹⁰ de la Commission sur cette question. En outre, le GIEC met actuellement la dernière main à son rapport sur les océans et la cryosphère.

Pour l'Union européenne, tout cela constitue un investissement pour notre prospérité et pour la transition vers une économie durable, circulaire et neutre pour le climat.

L'Union européenne, premier bailleur de fonds de la lutte contre le changement climatique

Sachant que ses émissions ne représentent qu'environ 9 % des émissions mondiales, l'UE va intensifier ses activités de sensibilisation et de coopération, à la fois financière et technique, avec tous ses pays partenaires. Notre soutien sera principalement axé sur les contributions déterminées au niveau national. L'UE a pris la tête de la transition vers une économie mondiale inclusive, équitable et neutre pour le climat.

La coopération avec nos partenaires internationaux et le partage d'expérience pour susciter une action mondiale en faveur du climat restent une priorité, et nous montrons l'exemple. L'Union européenne demeure le premier donateur mondial en matière d'aide au développement. Celle-ci s'est élevée à 74,4 milliards d'euros en 2018 et elle intègre de plus en plus l'action pour le climat; nous renforçons notre aide à la mise en œuvre des CDN des pays partenaires par une assistance économique et un renforcement des capacités, en défendant leurs intérêts et en assumant un rôle de chef de file dans les négociations multilatérales.

Le changement climatique affecte de manière disproportionnée les pays les plus vulnérables. L'Union européenne est le premier bailleur de fonds au monde en ce qui concerne le financement de la lutte contre le changement climatique. Les contributions de l'UE et de ses États membres, qui représentent plus de 40 % des fonds publics mondiaux consacrés à la lutte contre le changement climatique, ont plus que doublé depuis 2013 et dépassent les 20 milliards d'euros annuels¹¹. Là encore, l'approche de l'UE en ce qui concerne l'action mondiale en faveur du climat — qui passe notamment par la banque européenne d'investissement et l'augmentation de l'enveloppe consacrée à l'action pour le climat dans le prochain budget — ira bien au-delà de la sphère publique et inclura de nouvelles initiatives visant à catalyser et à renforcer l'investissement du secteur privé.

Le plan d'investissement extérieur de l'Union européenne sera renforcé par le «Fonds européen pour le développement durable plus» à hauteur de 60 milliards d'euros, afin d'encourager des

⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité des régions Renforcer la gestion des catastrophes par l'UE: rescEU Solidarité et responsabilité [COM(2017) 773 final].

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Renforcer l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts de la planète», COM/2019/352 final.

¹¹ 2018/11/06/2018-ecofin-climate-finance-conclusions.

investissements durables en vue de la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030 et de l'accord de Paris sur le climat.

Conclusions et étapes suivantes

L'Union européenne a à cœur la réussite du Sommet Action Climat 2019. Nous estimons que notre bilan en matière d'action pour le climat, nos délibérations inclusives pour établir un plan permettant d'atteindre, et pas seulement de viser, la neutralité climatique d'ici 2050, notre détermination à faire respecter les engagements pris en matière de climat, lesquels sont déjà inscrits dans la législation européenne, sont autant d'éléments qui constituent un programme convaincant à présenter au sommet en septembre.

L'Union européenne sera représentée au Sommet Action Climat par Donald Tusk, le président du Conseil européen. Grâce à la coordination des messages destinés au sommet entre les États membres et les institutions européennes ainsi qu'au taux de participation exceptionnellement élevé des dirigeants de l'Union au sommet, l'UE sera à même de transmettre de manière exhaustive et cohérente l'histoire européenne d'ambition, d'action, d'unité et de détermination, tout en reconnaissant la richesse des approches appliquées par les différents États membres.

La synthèse de la présidence rendra compte des initiatives et des engagements présentés lors du Sommet Action Climat. Des mesures de suivi seront mises en place pour suivre les progrès accomplis, garantir l'obligation de rendre des comptes et faciliter la mise en œuvre des propositions du sommet. Ces aspects seront pris en charge par le système des Nations unies et notamment la CCNUCC.

Tout cela constitue une base solide justifiant une action pour le climat encore plus ambitieuse. À l'issue des récentes élections au Parlement européen et après la formation de la nouvelle Commission européenne, l'Union poursuivra le débat interne sur la manière de relever encore le niveau d'ambition et d'atteindre les objectifs fixés sans laisser personne ni aucune région sur le carreau. Nous souhaitons continuer à prendre de nouvelles mesures audacieuses et ambitieuses en nous appuyant sur les excellents résultats que nous avons obtenus à ce jour.

L'action pour le climat figure d'ailleurs en bonne place dans les orientations politiques de la présidente élue de la Commission, M^{me} Ursula von der Leyen, puisqu'elle fait partie de la proposition de pacte vert européen visant à faire de l'Union européenne le premier continent climatiquement neutre au monde¹². Au nombre des grandes priorités de la prochaine Commission figurera le triple objectif suivant: 1) inscrire dans une législation contraignante l'objectif à long terme de neutralité climatique à l'horizon 2050; 2) relever le niveau d'ambition de l'action pour le climat à court et moyen termes en synergie avec la préservation de l'environnement naturel en Europe, et 3) renforcer l'action internationale pour inciter les pays tiers à faire preuve de plus d'ambition dans la lutte contre le changement climatique.

¹² Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne (2019-2024) - «Une Union plus ambitieuse – Mon programme pour l'Europe» - 16 juillet 2019: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf