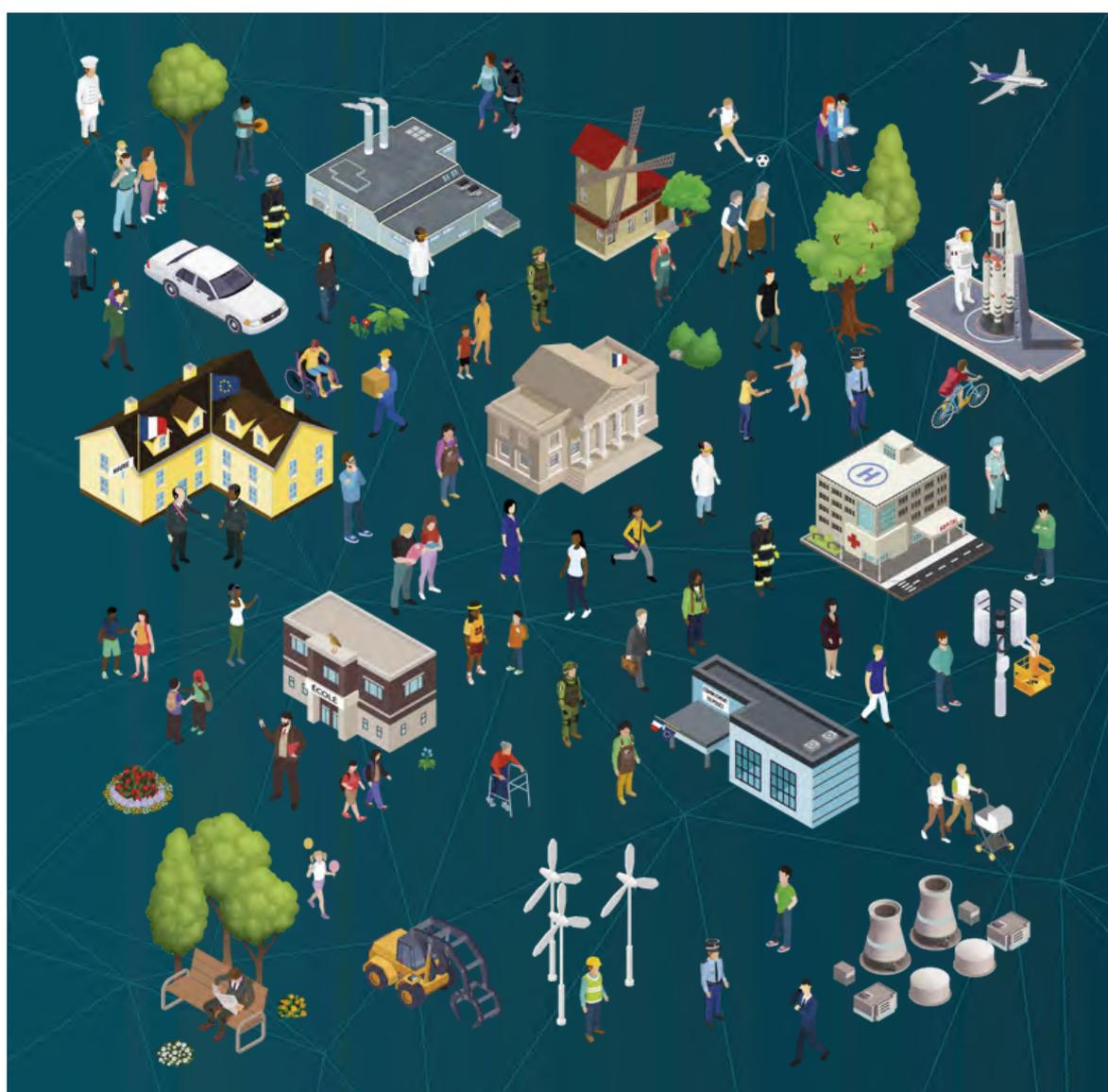


Mercredi 12 février 2025

# Temps long et urgences climatiques



Étude annuelle 2025



# Cycle de conférences 2024-2025

## L'État stratège : penser le temps long dans les politiques publiques

Le Conseil d'État a décidé de consacrer son étude annuelle pour 2025 au thème : **L'État stratège ou comment prendre en compte le temps long dans les politiques publiques.**

Ce choix s'inscrit dans le prolongement des deux dernières études, consacrées au « dernier kilomètre de l'action publique » (2023) et à « la souveraineté » (2024). En effet, ces études ont mis en évidence que, pour réussir l'action publique sur le terrain comme pour répondre aux défis de l'exercice de la souveraineté aujourd'hui, il est indispensable, pour la puissance publique, de développer une aptitude à bien prendre en compte le temps long, à développer une stratégie. Certes, l'État est, par construction, fondé sur l'idée de continuité : il peut apparaître comme étant, par principe, bien armé pour agir dans et sur le temps long. Pour autant, alors que la notion d'État stratège a pu faire l'objet d'interprétations différentes au cours des dernières décennies, il convient de réinterroger aujourd'hui la capacité de l'État à mettre en place et à faire vivre une stratégie sur le temps long pour assurer l'avenir du pays.

\*\*\*

En prenant appui sur des exemples concrets, l'étude s'efforcera d'interroger les différentes formes d'intervention de l'État, en partant des enjeux de temps long qui s'imposent à l'action publique.

L'étude approfondira ainsi la façon dont la conception et la mise en œuvre des politiques publiques intègrent cette dimension du temps long, la place de la prospective à cet égard, les difficultés rencontrées, les voies d'amélioration et les outils dont l'État dispose ou devrait disposer dans un contexte où on ne peut être stratège qu'en lien avec d'autres acteurs – qu'ils soient institutionnels, socio-économiques ou plus largement issus de la société civile, nationaux ou non.

L'étude abordera également le rôle de la délibération démocratique dans la prise en compte du temps long. Elle appréciera à cet égard, y compris en s'intéressant à l'expérience d'autres pays, les moyens de favoriser cette prise en compte sur le plan institutionnel et sur celui des pratiques administratives et, plus généralement, la nécessité de porter une vision stratégique et de la capacité à la partager, afin de permettre à la puissance publique d'être davantage garante du temps long.

Chaque conférence de ce cycle aura pour objectif d'éclairer et de prolonger les réflexions menées sur ces différents champs.

**Temps long et État stratège**

*Mercredi 20 novembre 2024, de 18h à 20h*

**Temps long et démocratie**

*Mercredi 15 janvier 2025, de 18h à 20h*

**Temps long et urgences climatiques**

*Mercredi 12 février 2025, de 18h à 20h*

**Temps long et outils de l'action publique**

*Mercredi 12 mars 2025, de 18h à 20h*

**Regards croisés sur le temps long**

*Mardi 29 avril 2025, de 18h à 20h*

**Publication de l'étude**

*Septembre 2025*

## Agenda

# Conférence 3/5 – Mercredi 12 février 2025

## Temps long et urgences climatiques

Parmi les enjeux majeurs de notre société au regard du temps long, le dérèglement climatique et les menaces sur la biodiversité constituent des défis existentiels, mobilisant potentiellement tous les champs des politiques publiques. Pour y répondre, plusieurs stratégies ont été mises en place par la puissance publique ces dernières années afin de mettre en œuvre les objectifs fixés aux plans européen et international, comme celui de la neutralité carbone en 2050 ou de la préservation de la biodiversité. La réussite de ce que l'on appelle ainsi la transition écologique nécessite une articulation étroite de l'État et des acteurs publics et privés, des entreprises, des associations, de la société civile dans son ensemble ainsi que de l'expertise scientifique.

La 3<sup>e</sup> conférence de notre cycle interrogera ainsi les façons d'élaborer et de mettre en œuvre ce cadre stratégique et la planification écologique, afin d'illustrer par cette problématique particulière la question de l'action publique dans le temps long. Comment traduire et maintenir une trajectoire en impliquant tous les acteurs concernés et en la déclinant de façon sectorielle ? Quelles sont les conditions de succès, aussi bien sur le plan technique que sur celui de la participation des citoyens ? Comment articuler au mieux les études et avis scientifiques et la prise de décision à plus court terme ? Autant de problématiques qui seront discutées par les intervenants lors de cette conférence publique.

### Temps long et urgences climatiques

Mercredi 12 février 2025

18h à 20h

#### Ouverture et animation

Edmond Honorat, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

#### Intervenants

Antoine Gatet, président de France Nature Environnement. Juriste en droit de l'environnement

Florence Lustman, présidente de France Assureurs

Valérie Masson-Delmotte, chercheuse en sciences du climat

Antoine Pellion, secrétaire général à la planification écologique auprès du Premier ministre



#### Programme



# Intervenants

## Ouverture et animation

### Edmond Honorat



#### Président de la section des travaux public du Conseil d'État

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État, où il a précédemment exercé les fonctions de président adjoint, Edmond Honorat a intégré le Conseil d'État comme auditeur en 1985, à la sortie de l'École nationale d'administration.

Il a exercé des fonctions variées au sein du Conseil d'État, notamment comme responsable du centre de documentation, commissaire du Gouvernement (1998-2000), président de la 2<sup>e</sup> sous-section (2003-2012) et président adjoint de la section du contentieux (2012-2019). Il a également été référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes entre 1991 et 1997 auprès du juge Fernand

Grévisse.

Ancien membre du Conseil de la concurrence, il est également membre de la commission des requêtes de la Cour de justice de la République et président de la commission consultative des trésors nationaux.

## Intervenants

### Antoine Gatet



#### Président de France Nature Environnement Juriste en droit de l'environnement

Antoine Gatet est juriste en droit de l'environnement, avocat non inscrit, spécialisé en droit de l'évaluation environnementale et démocratie environnementale, droit de l'eau et de la nature, droit des ICPE, droit pénal de l'environnement et droit minier. Il est également spécialisé en droit du patrimoine culturel.

Juriste associatif en Limousin et Nouvelle-Aquitaine pendant 25 ans, et bénévole engagé à France Nature Environnement au niveau national depuis 20 ans, il a conduit des actions associatives d'éducation et de formation au droit de l'environnement, de participation à la décision publique (membre du CNPN puis du CNE, membre de CODERST, etc.), des actions contentieuses devant les juridictions administratives et judiciaires. Membre du Conseil d'Administration de FNE depuis 10 ans, il occupe la fonction de président FNE depuis juin 2023 après en avoir été vice-président.

Enseignant-Chercheur en droit de l'environnement à la Faculté de Droit de Limoges entre 2004 et 2021, il a été professeur contractuel à temps plein entre 2013 et 2018 et intervient régulièrement dans les formations supérieures en environnement. Il a coordonné des colloques universitaires et participé à des projets de recherche du CRIDEAU, comme celle pour le Conseil Constitutionnel en 2020 : « 10 ans de QPC en environnement : quelle (r)évolution ? ».

Membre du Conseil économique social et environnemental depuis 2021 en représentation de France Nature Environnement, il a co-rapporté l'avis du CESE « inégalités de genre, crise climatique et transition écologique » de mars 2023.

## Florence Lustman



### Présidente de France Assureurs

Florence Lustman est présidente de France Assureurs (ex-FFA) depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

Diplômée de Polytechnique (X 1980), de l'IEP de Paris et membre de l'Institut des actuaires français, Florence Lustman est inspectrice générale des finances et ingénieure générale des Mines. De 2000 à 2007, elle a dirigé la Commission de contrôle des assurances en tant que secrétaire générale. Elle a été membre fondateur du CEIOPS (devenu EIOPA), membre du comité exécutif de l'IAIS (*International Association of Insurance Supervisors*) et membre du SAC (*Standard Advisory Council*) de l'IASB

(*International Accounting Standards Board*).

Entre 2007 et 2012, elle a assuré le pilotage interministériel du Plan Alzheimer et son rayonnement international pour le compte du Président de la République.

Elle a été directrice financière et des affaires publiques et membre du Comex de La Banque Postale de 2012 à 2019.

## Valérie Masson-Delmotte



### Chercheuse en sciences du climat

Valérie Masson-Delmotte est directrice de recherches CEA au laboratoire des sciences du climat et de l'environnement à Saclay, et responsable du centre climat société de l'institut Pierre Simon Laplace.

Elle est membre du Haut conseil pour le climat, du Comité national consultatif d'éthique, et vice-présidente du Comité éthique en commun.

Après une formation initiale en physique des fluides, son activité de recherche s'est portée sur la quantification et la compréhension des mécanismes des changements du climat et du cycle de l'eau atmosphérique.

Ses travaux s'appuient sur les reconstructions paléoclimatiques à partir des isotopes stables d'archives naturelles (glaces, cernes d'arbres), la modélisation et le suivi des isotopes stables de l'eau.

Elle co-dirige le projet AWACA financé par l'European research council.

Son activité professionnelle a trois dimensions, la recherche fondamentale en sciences du climat, l'expertise sur le changement climatique pour éclairer l'action publique et le partage de connaissances pour renforcer la littéracie climatique.

Elle a été co-présidente du groupe I du GIEC (Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat / bases physiques) de 2015 à 2023.

Ses recherches ont donné lieu à plus de 260 publications scientifiques, et ses activités ont été récompensées de nombreux prix : prix Descartes de la Commission européenne (2008), prix Irène Joliot Curie (2013), Martha T. Muse pour l'Antarctique (2015), Nature's 10 (2018), médaille d'argent du CNRS (2019), médaille d'or de l'Académie d'agriculture (2019), médaille Milankovz de l'Union européenne des géosciences (2020), médaille du président du SCAR - comité scientifique pour l'Antarctique (2020), médaille d'or de l'IUGG (2023), prix BBVA *Frontiers of Knowledge* (2024).

Membre de l'Academia europaea, l'Académie des technologies et l'Académie des sciences.

Doctorat Honoris Causa des universités d'Utrecht, KU Leuven, Bern, et du *Tibetan Plateau Research Institute*, Beijing.



### Secrétaire général à la planification écologique auprès du Premier ministre

Ingénieur des Mines de formation, Antoine Pellion entre en 2012 au ministère de l'écologie comme chef de bureau de la production électrique, et devient deux ans plus tard conseiller énergie de Ségolène Royal, ministre de l'environnement sous François Hollande.

Chef du pôle « écologie » à l'Élysée de 2017 à 2019, il prend la tête de ce même pôle à Matignon en 2020, avec un portefeuille comprenant les sujets d'environnement, d'agriculture, de transports, de logement et d'énergie auprès de Jean Castex d'abord, puis d'Elisabeth Borne, et de Gabriel Attal.

Entre l'été 2022 - date à laquelle fut créé le Secrétariat général à la planification écologique - et l'arrivée de Michel Barnier, il cumulait le rôle de conseiller du Premier ministre à celui de secrétaire général à la planification écologique. Il n'endosse désormais plus cette double fonction, et consacre l'intégralité de son activité au service du Secrétariat général à la planification écologique. Il a par ailleurs fondé début 2024 l'association « La Planification écologique ».

## Présentation de la conférence

La prise de conscience de ce que l'impact sur notre environnement des activités humaines et de notre modèle économique de développement était si important qu'il entraînerait à long terme un changement climatique mettant en péril les conditions d'habitabilité de la Terre pour les générations à venir a été tardive et progressive. En octobre 1987, le rapport « *Notre avenir à tous* »<sup>1</sup>, donne une première définition du développement durable « *qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». En 1988, le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en charge du suivi scientifique des processus de réchauffement climatique est créé. En 1992, le Sommet de la Terre de Rio réunissant 178 pays aboutit à l'Agenda 21, plan d'action pour le développement durable et à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui consacre les principes de précaution, de responsabilité différenciée et de droit au développement. Depuis 1994, les États signataires de la CCNUCC se réunissent chaque année pour les "conférences des parties", plus connues sous l'acronyme de COP. Premier grand accord ambitieux et international sur le climat, le Protocole de Kyoto a été adopté en 1997 lors de la COP3. Il prévoyait une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2012, avec des flexibilités offertes aux pays ne pouvant appliquer entièrement les dispositions. Après l'échec relatif de plusieurs COP, les États ne parvenant pas à s'entendre sur un accord contraignant juridiquement, l'action internationale pour le climat est relancée par la COP21 organisée en 2015 par la France à Paris, qui aboutit au premier accord universel (lors de sa conclusion du moins) sur le climat. Son principal objectif est de maintenir l'augmentation de la température mondiale « nettement en dessous » de 2°C et de s'efforcer de « limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C » d'ici à 2100 par rapport aux niveaux préindustriels. L'Accord prévoit en outre la baisse des investissements dans les énergies fossiles, ou encore la constitution d'un fonds de 100 milliards de dollars par an pour les pays en développement. La lutte contre les urgences climatiques suppose une gouvernance globale pour définir les objectifs et évaluer régulièrement l'efficacité des actions menées afin de gérer le climat comme un bien public mondial<sup>2</sup>. Mais ce sont les États souverains qui demeurent en charge de décider des stratégies à conduire pour atteindre la neutralité carbone à l'échelle nationale. À l'échelle européenne, l'Union joue un rôle majeur dans la définition des objectifs et le choix des moyens mis en œuvre pour y parvenir.

La lutte contre les urgences climatiques exige une forme de gouvernance mondiale pour fixer les objectifs et assurer la coopération effective des États en tenant compte de leurs contraintes et des moyens dont ils disposent (I). En Europe, les États membres et l'Union ont fait de la lutte contre le changement climatique un axe majeur de leur action, avec l'ambition de conduire une « révolution verte » pour parvenir à une économie compétitive et décarbonée en 2050 (II).

**I- La lutte contre les urgences climatiques, si elle exige une forme de gouvernance mondiale pour fixer les objectifs, nécessite pour être mise en œuvre que les États souverains en fassent une priorité et adoptent une stratégie à moyen et long terme.**

La Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a reçu à ce jour les instruments de ratification de 196 États auxquels s'ajoute l'Union européenne, ce qui lui donne une portée quasi-universelle, sous réserve des évolutions américaines. La Convention prévoit que les parties signataires dressent et mettent à jour périodiquement des inventaires de gaz à effet de serre (GES), en vue d'une mise à disposition de la Conférence des parties (COP) annuelle. Association de tous les pays signataires de la Convention, la Conférence des parties est l'organe suprême de la Convention. Le secrétariat de la CCNUCC, créé en 1996, soutient l'action de la Convention, particulièrement lors de la tenue des COP. Responsable du maintien des efforts internationaux pour faire face aux changements climatiques, la COP a en effet un rôle crucial puisqu'elle est chargée de réviser les communications nationales soumises par les États. Sur la base des informations obtenues, elle évalue les effets des mesures qu'ils ont pris et les progrès accomplis pour atteindre l'objectif

<sup>1</sup> Présenté par la Première ministre de Norvège, Go Harlem Brutland.

<sup>2</sup> Mark Carney, « *Une gouvernance mondiale pour gérer le climat en tant que bien public* » : <https://www.aefr.eu/fr/article/4070-une-gouvernance-mondiale-pour-gerer-le-climat-en-tant-que-bien-public>

ultime fixé par la Convention. Et chaque année, les Nations unies publient un rapport "Emissions Gap" qui mesure l'écart entre les réductions des émissions de gaz à effet de serre et le niveau où elles devraient se situer pour éviter les pires effets du changement climatique. La contribution des scientifiques pour évaluer les causes et les impacts de l'évolution du climat est évidemment essentielle pour la crédibilité de ces travaux.

Le GIEC explore les possibilités d'atténuer l'évolution future du climat et de s'adapter aux changements attendus, en réalisant à échéances régulières un état des lieux des connaissances les plus avancées<sup>3</sup>. Cette production scientifique est donc au cœur des négociations internationales sur le climat. Elle est aussi fondamentale pour alerter les décideurs et la société civile. Le rapport de synthèse du GIEC qui porte sur les années 2016 à 2023 rappelle ainsi que les émissions de gaz à effet de serre dues aux activités humaines ont réchauffé le climat à un rythme sans précédent : la température de la surface du globe s'est élevée d'1,1 °C par rapport à la période préindustrielle. Et le GIEC estime que le réchauffement de la planète atteindra 1,5 °C dès le début des années 2030<sup>4</sup>. Il atteste d'une augmentation des risques : vagues de chaleur, précipitations extrêmes, sécheresses, fonte de la cryosphère, changement du comportement de nombreuses espèces... Et il alerte sur le fait que limiter ce réchauffement à 1,5 °C et 2 °C ne sera possible qu'en accélérant et en approfondissant dès maintenant la baisse des émissions pour ramener les émissions mondiales nettes de CO<sub>2</sub> à zéro. En parallèle, le rapport sur l'état du climat mondial 2023 de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) a confirmé que des records ont de nouveau été battus en ce qui concerne les niveaux de gaz à effet de serre, les températures de surface, la chaleur et l'acidification des océans, l'élévation du niveau de la mer, la couverture de glace de mer de l'Antarctique et le recul des glaciers et a souligné la nécessité d'une action climatique beaucoup plus ambitieuse pour tenter de limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C par rapport à l'ère préindustrielle<sup>5</sup>.

Les sommets de la Terre organisés tous les dix ans depuis 1972 dans le cadre de l'organisation des Nations-Unies ont aussi une dimension symbolique importante en attestant du développement d'une culture mondiale de respect de l'environnement. Le premier qui s'est tenu en 1972 à Stockholm a d'ailleurs donné naissance à une organisation indépendante, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Le PNUE est l'instance prééminente en matière environnementale dans le système des Nations Unies. Fort de son expertise, elle aide au respect des obligations en matière environnementale au niveau national, régional et international et contribue à définir des normes universelles. Elle est aussi une source d'inspiration et d'information pour les États et un instrument de facilitation pour les aider à améliorer la qualité de vie sans toutefois compromettre celle des générations à venir. Elle facilite la gestion et la restauration des écosystèmes essentiels : le programme d'action mondiale pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres en est un exemple<sup>6</sup>. Le PNUE a aussi lancé en 1974 un [Programme de protection pour les mers régionales](#), qui concerne en particulier la dégradation accélérée des océans et des zones côtières. Le [Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres](#), seul mécanisme intergouvernemental qui étudie à l'échelle internationale le lien entre les écosystèmes terrestres, d'eau douce, côtiers et marins, en est une illustration. Le PNUE s'efforce enfin de réduire l'impact des substances nocives et des déchets dangereux sur la santé humaine et l'environnement, à travers l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques<sup>7</sup>.

Au sein du Système des Nations Unies, les travaux de la [Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO](#) contribuent également à la coopération internationale et à la coordination de programmes dans les domaines de la recherche et l'observation marine, la conservation et la protection des environnements marins. L'enjeu de la protection des océans et de leur extraordinaire biodiversité est d'une importance capitale. À peine 7 % des océans sont protégés aujourd'hui et tout juste 2,7 % le sont fortement<sup>8</sup>. On estime que la protection de 30 % des océans permettrait non seulement de rétablir la biodiversité marine mais également d'augmenter les prises annuelles de huit millions de tonnes, soit 10 % des prises actuelles. En outre, ces aires fourniraient une « solution économique et naturelle » pour lutter contre le changement climatique en réduisant le taux de carbone émis par les chalutiers. Après 20 ans de pourparlers, les délégués de la Conférence

<sup>3</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/travaux-du-giec>

<sup>4</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/actualites/publication-du-6e-rapport-synthese-du-giec>

<sup>5</sup> OMM : Le climat mondial 2011-2020, « Une décennie d'accélération des changements climatiques », éd.2023.

<sup>6</sup> [Océans et droit de la mer | Nations Unies](#)

<sup>7</sup> [Approche stratégique de la gestion internationale ...](#)

<sup>8</sup> <https://www.nationalgeographic.fr/environnement/pourquoi-il-est-crucial-de-protoger-les-océans-et-leur-extraordinaire-biodiversite>

intergouvernementale sur la biodiversité marine des zones situées au-delà de la juridiction nationale (BBNJ) viennent d'ailleurs de s'engager devant l'ONU à la protection de 30 % des océans du monde afin « d'assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine dans les eaux internationales », ce qui représenterait un grand pas en avant<sup>9</sup>.

Il y a des boucles de rétroaction entre le réchauffement climatique et la perte de biodiversité, qui ont été démontrées par les scientifiques<sup>10</sup>. La hausse de la température serait ainsi la troisième cause la plus importante de perte de biodiversité, après le changement des terres et la surexploitation des milieux. Elle accélère en particulier la fragilisation des forêts, voire leur destruction, à cause d'épisodes de sécheresses, de températures moyennes plus chaudes et de tempêtes plus fortes. À long terme, cela pourrait même entraîner la transformation des forêts tropicales en savanes. La dégradation rapide de la forêt amazonienne, la plus vaste forêt tropicale au monde, en est une illustration spectaculaire<sup>11</sup>. Sa capacité à absorber le dioxyde de carbone de l'atmosphère et à compenser les émissions résultant de la combustion des énergies fossiles est aujourd'hui gravement altérée par la hausse des températures, les épisodes de sécheresse et la déforestation provoquée par les activités agricoles et industrielles<sup>12</sup>. L'Amazonie pourrait retrouver son équilibre si les émissions mondiales liées au charbon, au pétrole et au gaz naturel étaient enrayerées. Mais pour y parvenir, il faudrait réduire son exploitation et l'impact des activités anthropiques, limiter la construction de barrages et multiplier les efforts de reforestation<sup>13</sup>. Le changement climatique et la perte de biodiversité peuvent également se combiner pour renforcer certains dangers spécifiques, comme l'augmentation des risques de diffusion d'agents pathogènes et de franchissement de la barrière entre les humains et les animaux<sup>14</sup>.

L'effondrement de la biodiversité, qui apparaît parfois secondaire au regard des enjeux climatiques a en effet des conséquences majeures. Depuis une dizaine d'années, un faisceau d'études scientifiques converge pour souligner l'importance de la dégradation de la biodiversité à l'échelle mondiale, notamment sous l'effet de l'anthropisation des écosystèmes<sup>15</sup>. On a ainsi assisté à une diminution de 32 % des populations et aires de répartition des vertébrés suivis par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) depuis sa création en 1948. L'UICN, au fil de son histoire, a bâti des outils pour dresser l'état des lieux, alerter sur les menaces de dégradation, proposer des solutions et accompagner leur mise en œuvre<sup>16</sup>. Elle est aussi à l'origine de grandes conventions internationales comme la Convention de Ramsar (1971), prônant la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), qui permet d'interdire ou de réguler le commerce international des animaux et des plantes inscrites dans ses Annexes, et d'agir contre le trafic (1973) ou encore la Convention sur la diversité biologique - la première et la seule convention internationale concernant la biodiversité, relative à sa conservation, son utilisation durable et à son partage juste et équitable (1992). La création la plus connue de l'UICN demeure la Liste rouge des espèces menacées (1964), devenue depuis la source de données la plus importante sur le risque d'extinction des espèces à l'échelle mondiale. L'UICN a aussi défini le concept de développement durable dans sa *Stratégie mondiale de la conservation* (1980). Elle a également démontré les conséquences nocives des pesticides et initié les « Solutions fondées sur la Nature » en 2000, destinées à répondre à de grands enjeux mondiaux (changement climatique, sécurité alimentaire, approvisionnement en eau, santé) tout en protégeant ou restaurant la nature<sup>17</sup>.

Mais force est hélas de constater que ces efforts, si louables et utiles qu'ils soient, ne suffisent pas à arrêter la dégradation de la biodiversité à l'échelle mondiale et en Europe. Ainsi, une étude publiée en 2019 en Allemagne a confirmé le déclin massif des populations d'insectes volants. Dans les prairies, le nombre d'espèces a chuté

<sup>9</sup> <https://www.mer.gouv.fr/traite-international-pour-la-protection-de-la-haute-mer-et-de-la-biodiversite-marine-bbnj>

<sup>10</sup> Ripple W.J., Wolf C., Newsome T.M et al. (2017), « *World Scientists' Warning to Humanity : A Second Notice* », *BioScience*, 67 (12), décembre.

<sup>11</sup> <https://www.nationalgeographic.fr/environnement/victime-de-lhomme-la-foret-amazonienne-aggraverait-desormais-le-rechauffement>

<sup>12</sup> [https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/01/26/la-foret-amazonienne-est-detruite-a-un-rythme-sans-precedent-sous-l-effet-des-activites-humaines\\_6159472\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/01/26/la-foret-amazonienne-est-detruite-a-un-rythme-sans-precedent-sous-l-effet-des-activites-humaines_6159472_3244.html)

<sup>13</sup> Voir supra note 12.

<sup>14</sup> Lugassy L., Amdouni-Boursier L., Alout H. et al. (2021), « *What evidence exists on the impact of specific ecosystem components and functions on infectious diseases ? A systematic map* », *Environnemental Evidence*, 10, avril.

<sup>15</sup> Voir l'appel à contributions « *Covid-19 : pour un « après » soutenable* » (avril 2020) du séminaire « *Soutenabilités* », et notamment l'axe « *Quelles interactions humains-nature, mondialisation et pandémies ?* ».

<sup>16</sup> <https://uicn.fr/75-ans-dhistoire-et-daction-de-lunion-internationale-pour-la-conservation-de-la-nature-uicn/>

<sup>17</sup> [Standard mondial de l'UICN pour les solutions fondées sur ...](#)

d'un tiers et la biomasse de 67 % tandis que dans les forêts, la biomasse a diminué de 41 % et le nombre d'espèces de 36 %<sup>18</sup>. En France, la disparition de 24 % des oiseaux communs a été observée entre 1989 et 2019 selon l'Observatoire national de la biodiversité (ONB) et cette chute s'élève à 30 % des populations d'oiseaux en milieu agricole depuis 1990<sup>19</sup>. L'ONB estime par ailleurs que 14% des mammifères, 24 % des reptiles, 23 % des amphibiens et 32 % des oiseaux nicheurs sont menacés de disparition en France métropolitaine. Les explications de cette dégradation à l'échelle mondiale et nationale sont bien connues. Le changement climatique mais aussi la déforestation, l'artificialisation des sols et la pratique de l'agriculture intensive en sont responsables. La forte consommation de pesticides constitue l'un des principaux facteurs incriminés dans la disparition des insectes et, par voie de conséquence, de la diminution des populations de vertébrés qui s'en nourrissent<sup>20</sup>. Ces pratiques agricoles, en France et à l'échelle mondiale, sont notamment liées à une mutation des régimes alimentaires caractérisée par un accroissement de la consommation de produits carnés, elle-même facteur, en fonction des modes d'élevage utilisés, de déforestation et d'émissions de gaz à effet de serre, donc de réchauffement... et par conséquent d'altération de la biodiversité. Pour parvenir à briser ce cercle vicieux, une coopération active des États est nécessaire, au stade d'abord de l'adoption des mesures par la communauté internationale et plus encore pour leur mise en œuvre à l'échelle de leur territoire.

En effet, rien ne peut se faire dans la lutte contre le changement climatique sans l'accord et le soutien des États, parties prenantes du processus de décision à chaque étape. En amont d'abord, il leur appartient de négocier et d'adopter par consensus les objectifs fixés chaque année par la Conférence des parties (COP). Les négociations sont complexes car elles supposent de prendre en compte le degré de responsabilité des États dans le réchauffement climatique, variable selon leur niveau de développement, leur production industrielle, leur productivité agricole, leur modèle économique, etc. C'est pourquoi dès le Protocole de Kyoto, il a été fait une différenciation entre les économies les plus avancées qui ont une responsabilité particulière dans le réchauffement climatique et les autres. Le Protocole a imposé à 37 pays développés des réductions d'émissions d'une moyenne globale de -5% par rapport à 1990 (- 8 % pour l'UE par exemple) sur la période 2008 à 2012. Les autres pays ne se sont pas engagés sur des objectifs chiffrés mais ont été associés au processus par des mécanismes incitatifs. Le Protocole a été prolongé à la conférence de Doha de 2012 pour une deuxième période d'engagement, imposant un objectif de réduction des émissions globales des gaz à effet de serre des pays développés d'au moins 18 % de 2013 à 2020 par rapport aux niveaux de 1990. Le compromis final a été impulsé par l'Union européenne. L'Union a souhaité lier la prolongation de son engagement au Protocole de Kyoto à l'adoption d'une feuille de route pour un accord mondial. Ainsi, la France, avec l'Union européenne, s'est engagée à participer à la seconde période d'engagement du Protocole de Kyoto à partir du 1er janvier 2013. Mais le processus s'est grippé en raison de l'absence de pays comptant parmi les principaux émetteurs de gaz à effet de serre : les États-Unis (qui ont signé mais n'ont pas ratifié le protocole) et le Canada qui s'était retiré en 2011. Par ailleurs la Chine et l'Inde, étaient considérés encore comme émergents, alors même que leur contribution au changement climatique était devenue importante en raison de leur poids démographique et de leur croissance économique.

L'accord de Paris adopté en 2015 a changé la donne en raison de sa dimension universelle : en particulier, alors que le Protocole de Kyoto n'engageait que les pays industrialisés, l'accord de Paris inclut également les pays en développement. Le texte s'efforce d'aller vers une répartition juste des efforts en incitant les pays développés à soutenir les efforts des pays en développement. Il reconnaît notamment la situation particulière des pays les moins avancés (PMA) et des petits États insulaires en développement. Point essentiel, le principe de transparence impose régulièrement aux États parties des "contributions déterminées au niveau national" (CDN), qui consistent à décrire et communiquer les actions climatiques mises en œuvre pour atteindre les objectifs communs. L'accord de Paris n'est cependant pas sans limites : s'il est juridiquement contraignant pour les États parties, il n'est pas assorti d'un mécanisme coercitif ou de sanction. Et des compromis ont été nécessaires pour des raisons géopolitiques sur des points importants : ainsi, le pétrole<sup>21</sup> ou le charbon<sup>22</sup>, dont l'exploitation est très émettrice de gaz à effets de serre ne sont pas mentionnés dans l'accord. Un bilan collectif est par ailleurs

---

<sup>18</sup> Seibold S., Gossner M.M., Simons N.K et al. (2019), « *Arthropod decline in grasslands and forests is associated with landscape-level drivers* », *Nature*, 574, octobre, p. 671-674.

<sup>19</sup> Muséum national d'histoire naturelle (2018), « *Le printemps 2018 s'annonce silencieux dans les campagnes françaises* », mars.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> <https://www.sciencesetavenir.fr/nature-environnement/petrole-et-gaz/le-palmares-des-pays-ou-l-extraction-du-petrole->

<sup>22</sup> [Le charbon, toujours le champion des émissions de CO2](#)

prévu tous les cinq ans à compter de 2023. Le premier bilan mondial a donc été dressé à l'occasion de la COP28, qui s'est tenue en décembre 2023 à Dubaï. Il a abouti à la suite d'une initiative de l'Union européenne et des États membres à ce que l'ensemble des parties prenantes se mette d'accord sur un objectif énergétique mondial ambitieux : l'abandon progressif des combustibles fossiles dans le secteur de l'énergie d'ici à 2050, ce qui représenterait un pas en avant considérable. Il est vrai que le revirement des États-Unis avec le retour au pouvoir de Donald Trump soulève de nouvelles interrogations.

Un des points les plus délicats à chaque COP concerne l'accord sur la finance climatique et en particulier l'adoption du « *New collective quantified goal on climate Finance* » (NCQG)<sup>23</sup>. Il a pour objet de fixer le montant du budget alloué à l'aide aux pays en développement dans leur lutte contre le changement climatique<sup>24</sup>. Cela suscite de fortes tensions entre les parties prenantes. Le bilan de la COP 29, qui s'est tenue récemment à Bakou a été ainsi jugé insuffisant par les pays en voie de développement qui n'obtiennent que 284 milliards d'euros à l'horizon 2035 alors que leurs besoins pour faire face au changement climatique sont estimés à environ 1200 milliards. L'échec à élargir le socle des pays donateurs à la Chine et aux pays pétroliers contribue à cette situation<sup>25</sup>. Et pourtant, le Fonds monétaire international (FMI) a souligné dans une étude publiée en 2022, consacrée aux relations entre adaptation au climat et politique fiscale<sup>26</sup>, le caractère vital des aides financières aux pays les moins avancés. Il insiste notamment sur l'importance d'investir dans les mécanismes de résilience et d'adaptation, tels que l'amélioration de l'irrigation, le perfectionnement des variétés de semences, le renforcement des systèmes de santé ou encore l'ouverture de l'accès aux financements et aux télécommunications... Il donne en exemple l'Afrique subsaharienne, qui subit un tiers des sécheresses dans le monde et dont la résilience pourrait être significativement augmentée par l'investissement dans l'adaptation à une planète plus chaude, mais qui n'a pas les financements et les capacités institutionnelles nécessaires pour mettre en œuvre les programmes d'adaptation requis<sup>27</sup>. Selon le FMI, les coûts publics d'adaptation atteindront environ 0,25 % du produit intérieur brut mondial par an au cours des prochaines décennies. Si ces estimations peuvent sembler acceptables à l'échelle mondiale, elles ne reflètent pas l'ampleur du défi auquel sont confrontés de nombreux pays pauvres et vulnérables. Selon les prévisions, les besoins annuels dépasseront 1 % du PIB dans une cinquantaine de pays à faible revenu et en développement au cours des dix prochaines années. Les coûts peuvent être encore plus élevés pour les petites nations insulaires exposées aux cyclones tropicaux et à la montée des eaux. L'exemple des îles Maldives est illustratif : menacé par la montée des eaux, l'archipel s'est donné comme objectif de protéger 20 % de ses ressources océaniques d'ici 2030 afin de sauvegarder la diversité biologique et en particulier la mangrove et les récifs<sup>28</sup>. Ce pays est accompagné et soutenu dans cette politique par des prêts de la Banque asiatique de développement.

La Banque mondiale demeure la principale source multilatérale de financements climatiques pour les pays en développement. Le premier plan portant sur les années 2016 à 2020 avait déjà permis d'investir plus de 83 milliards de dollars de financements. Et en 2021, le Groupe de la Banque mondiale a adopté un nouveau plan d'action, qui prévoit d'aligner ses flux de financements sur les objectifs de l'accord de Paris avec une hausse sans précédent de ses financements pour le climat en faveur des pays en développement, dans le but de renforcer leur adaptation et de soutenir la réduction des émissions de carbone. Avec ce nouveau plan, qui porte sur la période 2021-2025, [le Groupe de la Banque mondiale a entendu élargir son action, pour non plus seulement investir dans des projets « verts », mais aider les pays à intégrer pleinement leurs objectifs en matière de climat et de développement](#). Le Groupe de la Banque mondiale s'est ainsi engagé à porter la part de sa contribution pour le climat à 35 % en moyenne de la totalité de ses financements entre 2021 et 2025. Et 50 % au moins des financements climatiques de la Banque mondiale — qui comprend la Banque internationale pour la reconstruction (BIRD) et l'Association internationale de développement (IDA) — seront consacrés à l'adaptation des pays vulnérables au changement climatique. Un nouvel outil de diagnostic permettra d'établir des rapports

---

<sup>23</sup> Qui peut être traduit en français par « nouvel objectif chiffré ».

<sup>24</sup> [https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/cop/cop29-ncqg-quantum-aosis-on-vous-explique-les-mots-de-la-conference-sur-le-climat\\_6891266.html](https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/cop/cop29-ncqg-quantum-aosis-on-vous-explique-les-mots-de-la-conference-sur-le-climat_6891266.html)

<sup>25</sup> Carola Kloeck : « *Les COP sont comme la démocratie : pas parfaites, mais sans alternative* », Le Monde du 30 novembre 2024, rubrique idées.

<sup>26</sup> [Economic Principles for Integrating Adaptation to Climate Change into Fiscal Policy](#)

<sup>27</sup> [Les pays pauvres et vulnérables ont besoin de soutien pour s'adapter au changement climatique](#)

<sup>28</sup> Voir le témoignage émouvant donné en septembre 2021 par la ministre de l'environnement de l'archipel des Maldives, menacé par la montée des eaux : [No Higher Ground](#).

nationaux sur le climat et le développement, qui aideront les pays à aligner leurs efforts sur ces deux fronts et à adopter les nouvelles technologies dans le domaine climatique, au fur et à mesure de leur développement.

Un des enjeux est de mobiliser davantage de capitaux privés pour financer l'action climatique. À cette fin, il faut intensifier les efforts visant à développer les marchés de crédits carbone, les obligations et les prêts verts dans les pays et promouvoir les biens publics mondiaux<sup>29</sup> dans les pays les plus pauvres grâce notamment aux fonds de l'Association internationale de développement (IDA)<sup>30</sup>. Les projets financés concerneront en priorité les principaux systèmes — énergie, agriculture, alimentation, eau et utilisation des terres, villes, transports et industrie manufacturière — qui doivent être transformés pour faire face aux dérèglements du climat, forger un avenir résilient et sobre en carbone, et soutenir la protection du capital naturel et de la biodiversité. Le plan d'action mettra fortement l'accent sur l'appui à une « transition juste » vers la sortie du charbon. Autre exemple, l'accord-cadre signé en 2018 entre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)<sup>31</sup> et la banque asiatique de développement<sup>32</sup>, qui concerne notamment le développement d'une agriculture résiliente face au climat, la gestion des forêts et de l'environnement, la lutte contre la désertification, la gestion des ressources en eau, l'assainissement, la prévention des risques de catastrophe ou encore les risques sur la santé humaine et animale...<sup>33</sup>

Mais c'est encore aux États qu'il incombe de mettre en place et de conduire les politiques et les transitions nécessaires à moyen et long terme pour limiter le réchauffement climatique et ses effets. Chaque État partie à l'Accord de Paris est ainsi tenu de présenter une contribution déterminée au niveau national (CDN), prenant la forme d'un plan d'action visant à réduire les émissions et à s'adapter aux effets des changements climatiques. Cela concerne en particulier les secteurs de l'énergie, l'industrie, l'agriculture et des transports, qui sont les principaux émetteurs de gaz à effet de serre<sup>34</sup>. Et les États ont l'obligation d'actualiser leur contribution tous les cinq ans, l'objectif étant qu'elle soit de plus en plus ambitieuse et traite de l'ensemble des transformations nécessaires à moyen et long terme. Dans leurs CDN, les États fournissent une analyse prévisionnelle des risques climatiques et décrivent avec précision leurs plans de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les CDN fixent aussi des objectifs quantitatifs ou qualitatifs, un calendrier et une série d'actions à mener pour protéger par exemple la santé et la qualité de l'eau, les infrastructures essentielles, encadrer le tourisme... La plupart des États ont également défini un budget prévisionnel pour atteindre leurs objectifs climatiques et de nombreux pays en développement soulignent dans leur contribution qu'ils auraient besoin d'un soutien financier extérieur, leurs ressources nationales étant insuffisantes. La contribution des États doit aussi être accompagnée depuis 2010 en application du Cadre d'adaptation de Cancun<sup>35</sup>, d'un plan national d'adaptation (PNA) au changement climatique<sup>36</sup>. En France, le gouvernement a ainsi présenté récemment la troisième version du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), qui vise à se préparer à une hausse de température de + 2,7° d'ici 2050. Priorité est donnée notamment à une carte des vulnérabilités des infrastructures publiques ainsi qu'au maintien de la possibilité de s'assurer partout contre les risques climatiques à un prix abordable<sup>37</sup>. À titre d'exemple, EDF doit mener d'ici 2025 une étude de vulnérabilité, notamment pour ses centrales nucléaires, « pour intégrer le climat futur dans son programme de modernisation et éviter les ruptures de service »<sup>38</sup>. Enfin, en prévision de la COP 30 qui se tiendra au Brésil, il a été demandé à tous les États d'arriver avec de nouvelles contributions déterminées au niveau national (CDN). Elles devront s'appliquer à l'ensemble de l'économie, couvrir tous les champs d'émission de gaz à effet de serre et être pleinement alignées sur l'objectif de limiter la hausse de

---

<sup>29</sup> Pour une définition des biens publics mondiaux : [Les biens publics mondiaux - France Diplomatie](#)

<sup>30</sup> A titre d'illustrations des actions menées par l'IDA en Afrique : <https://ida.banquemondiale.org/fr/topics/theme/climate>

<sup>31</sup> <https://www.iaea.org/fr/laiea>

<sup>32</sup> <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/banque-asiatique-de-developpement>

<sup>33</sup> <https://www.iaea.org/fr/laiea/banque-asiatique-de-developpement-basd>

<sup>34</sup> <https://www.un.org/fr/climatechange/all-about-ndcs>

<sup>35</sup> <https://unfccc.int/tools/cancun/adaptation/index.html>

<sup>36</sup> Le premier adopté en France date de 2011. Pour un historique, voir :

[https://fr.wikipedia.org/wiki/Plan\\_national\\_d%27adaptation\\_au\\_changement\\_climatique](https://fr.wikipedia.org/wiki/Plan_national_d%27adaptation_au_changement_climatique)

<sup>37</sup> [https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/crise-climatique/ce-qu-il-faut-retenir-du-nouveau-plan-national-d-adaptation-au-changement-climatique-qui-prepare-la-france-a-vivre-avec-une-hausse-de-4-c-d-ici-2100\\_6859235.html](https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/crise-climatique/ce-qu-il-faut-retenir-du-nouveau-plan-national-d-adaptation-au-changement-climatique-qui-prepare-la-france-a-vivre-avec-une-hausse-de-4-c-d-ici-2100_6859235.html)

<sup>38</sup> [Comment EDF s'adapte au changement climatique](#)

température à 1,5 °C. Il est également recommandé d'associer la société civile et toutes les parties prenantes à l'élaboration de la feuille de route et à sa mise en œuvre en encourageant la participation des citoyens<sup>39</sup>.

C'est sur le continent européen que la prise de conscience de la nécessité de lutter contre le changement climatique est allée le plus loin quant à l'adoption d'un cadre législatif cohérent et contraignant. Les États membres mettent ainsi en place dès la fin des années 1970 les premières mesures pour évaluer - et si possible atténuer - les conséquences sur l'environnement des grands projets<sup>40</sup>. Le premier programme communautaire sur l'environnement remonte même à 1972, avec l'appel du Conseil européen à la mise en place d'un programme d'action pour la conservation et l'amélioration de l'environnement ainsi que pour la lutte contre les pollutions et les nuisances. Depuis 1973, la Commission européenne publie des programmes d'action pluriannuels en matière d'environnement, qui présentent les propositions législatives à venir et les objectifs de la politique environnementale européenne. La célèbre directive « oiseaux sauvages » de 1979, qui régit encore aujourd'hui la chasse dans l'Union en est une illustration<sup>41</sup>. En 1987, l'[Acte unique européen](#) a introduit un nouveau titre consacré à l'environnement (titre VII), qui constitue la première base juridique d'une politique environnementale commune<sup>42</sup>. Les objectifs visés sont de préserver la qualité de l'environnement, de protéger la santé humaine et d'assurer une utilisation rationnelle des ressources naturelles. Et en 1993, le [traité de Maastricht](#) franchit une nouvelle étape en faisant de l'environnement un domaine d'action officiel de l'Union. Il introduit la procédure de codécision et institue le vote à la majorité qualifiée au Conseil en tant que règle générale pour les textes relatifs à la préservation de l'environnement. En outre, il prévoit que les États membres doivent évaluer leurs incidences sur l'environnement et respecter le principe de croissance durable<sup>43</sup>. En 1997, le [traité d'Amsterdam](#) a organisé l'intégration de la protection de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles de l'UE afin de promouvoir le développement durable<sup>44</sup>. Dans la foulée, l'Union a présenté sa première stratégie en faveur du développement durable (SDD) en 2001. En 2004, la France adopte la Charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle<sup>45</sup>. Et en 2007, le [traité de Lisbonne](#), qui fait du changement climatique et du développement durable une priorité de l'Union, marque une étape décisive<sup>46</sup>. L'Union agit aussi avec constance pour la préservation de la biodiversité : en 2011, l'Union a planifié sa stratégie en faveur de la biodiversité jusqu'à l'horizon 2020. Elle a pris en compte les engagements souscrits dans le cadre de la convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB), principal accord international sur la biodiversité, auquel l'Union est partie<sup>47</sup>. L'Union est également signataire de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ([CITES](#)), soulignant ainsi son engagement pour promouvoir la conservation de la biodiversité<sup>48</sup>.

**II - En Europe, les États membres et l'Union ont fait de la lutte contre le changement climatique un axe majeur, avec l'ambition de conduire une « révolution verte » pour parvenir à une économie compétitive et décarbonée en 2050.**

En France, la création de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) en 2001 avec une mission explicite sur l'adaptation au changement climatique, puis l'adoption de la Stratégie nationale d'adaptation en 2006<sup>49</sup>, ont marqué le début de l'action de l'État en ce domaine. L'objectif fixé est d'ores et déjà, de préparer le territoire à affronter les bouleversements nés d'une dérive climatique planétaire qui affecteront aussi bien les modes de vie des français que la vie économique et les modes d'action publique. Les enjeux définis comme prioritaires concernent la sécurité, la santé publique, la prise en compte des inégalités sociales,

---

<sup>39</sup> <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/de-la-cop-29-la-cop-30-acceler-les-efforts-dadaptation>

<sup>40</sup> A titre d'exemple, la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature adoptée en France.

<sup>41</sup> [La Directive Oiseaux, 1979 - Free ; il s'agit aujourd'hui de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009.](#)

<sup>42</sup> Journal officiel des Communautés européennes en date du 29.6. 1987, Titre VII L'ENVIRONNEMENT.

<sup>43</sup> Titre XVI du traité de Maastricht.

<sup>44</sup> Voir article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 du traité. « DÉTERMINÉS à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du principe du développement durable et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement... »

<sup>45</sup> [La Charte de l'environnement | Conseil constitutionnel](#)

<sup>46</sup> [Le traité de Lisbonne et l'environnement - Persée](#)

<sup>47</sup> Voir la déclaration de l'Union européenne accompagnant sa ratification de la Convention.

<sup>48</sup> [La Convention sur le commerce international des espèces ...](#)

<sup>49</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/ONERC\\_Rapport\\_2006\\_Strategie\\_Nationale\\_WEB.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/ONERC_Rapport_2006_Strategie_Nationale_WEB.pdf)

la limitation des coûts et la préservation du patrimoine naturel<sup>50</sup>. Et dès 2011, la France s'est dotée de son premier Plan national d'adaptation au changement climatique (PNAC) pour une période de cinq ans<sup>51</sup>. Premier plan de cette ampleur à être publié dans l'Union européenne, il a été précédé d'une concertation approfondie réunissant les collègues du « Grenelle Environnement » (Élus et collectivités, État, employeurs, syndicats et salariés, associations). Cela a conduit à plus de 200 recommandations qui ont servi de base à sa réalisation. La logique poursuivie était déjà de faire de l'adaptation une priorité transversale concernant l'ensemble des politiques publiques. Les objectifs sont déclinés dans une vingtaine de domaines thématiques : santé, eau, biodiversité, risques naturels, agriculture, forêt, pêche et aquaculture, tourisme, énergie et industrie, infrastructures et services de transport, urbanisme et cadre bâti, information, éducation et formation, recherche, financement et assurance, littoral, montagne, action européenne et internationale, et gouvernance. La conférence environnementale qui s'est tenue en 2014 a conclu après avoir procédé à une évaluation externe du PNAC, à la nécessité de renforcer la stratégie d'adaptation nationale avant la fin du plan en cours eu égard à l'urgence d'agir<sup>52</sup>. Trois axes ont été retenus comme prioritaires : promouvoir la croissance verte en engageant la transition énergétique, impliquer davantage les citoyens et les territoires dans la transition écologique et préserver les milieux et la biodiversité afin d'améliorer le cadre de vie et la santé de tous. Cette mission a été confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en juin 2015<sup>53</sup>. Les travaux d'évaluation ont ensuite été présentés aux membres du Conseil d'orientation de l'ONERC le 23 novembre 2015. Enfin, le rapport a été soumis à l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) le 17 décembre 2015<sup>54</sup>.

En parallèle, la Loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) adoptée en 2015<sup>55</sup> prévoit l'élaboration d'une stratégie nationale bas carbone (SNBC) ainsi qu'une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). La SNBC est la feuille de route de la France pour lutter contre le changement climatique<sup>56</sup>. Elle donne des orientations afin de mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité, la transition vers une économie bas-carbone, circulaire et durable. Elle définit une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à 2050 et fixe des objectifs à court-moyen termes : les budgets carbone, établis par décret. Elle a deux ambitions : atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 et réduire l'empreinte carbone de la consommation des Français. Les décideurs publics, à l'échelle nationale comme territoriale, doivent la prendre en compte. Adoptée pour la première fois en 2015, la SNBC a été révisée en 2018-2019, pour fixer l'objectif très ambitieux consistant à atteindre la neutralité carbone en 2050. Ce projet de SNBC révisée a fait l'objet d'une consultation du public du 20 janvier au 19 février 2020. La nouvelle version de la SNBC et les budgets carbone pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033 ont été ensuite adoptés par décret le 21 avril 2020<sup>57</sup>.

Les enseignements tirés de l'exercice de modélisation prospective mené pour bâtir la SNBC montrent que réussir la transition bas-carbone nécessitera des efforts d'adaptation considérables. L'ambition est de parvenir à terme à décarboner complètement l'énergie utilisée à l'horizon 2050 (à l'exception du transport aérien) et de réduire de moitié les consommations d'énergie dans tous les secteurs d'activité. Il faudra aussi diminuer au maximum les émissions non énergétiques, issues majoritairement du secteur agricole et des procédés industriels. Cela exigera d'augmenter et de sécuriser les puits de carbone, c'est-à-dire les écosystèmes naturels et les procédés et les matériaux capables de capter une quantité significative de CO<sub>2</sub>, même si cette capacité de captation peut elle-même être affectée par les changements climatiques : sols, forêts, produits issus de la bio économie (paille, bois pour la construction...), et de développer des technologies de capture et stockage du carbone<sup>58</sup>. De telles transformations nécessiteront une transition énergétique, agricole et industrielle conduite sur trente ans. Un des objectifs majeurs est de parvenir d'ici 2050 à atteindre la décarbonation complète des transports et des bâtiments. Pour l'industrie, la cible est une réduction de 81 % et pour l'agriculture de 46 %. Il faudra ainsi réussir

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/ONERC\\_PNACC\\_1\\_complet.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/ONERC_PNACC_1_complet.pdf)

<sup>52</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/conference-environnementale>

<sup>53</sup> Le CGEDD résultait de la fusion du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) et du service de l'Inspection générale de l'environnement (SIGE). Il a été créé par le décret n° 2008-679 du 9 juillet 2008.

<sup>54</sup> Le conseil national de la transition écologique (CNTE) est l'instance de dialogue en matière de transition écologique et de développement durable. Sa création vise à renforcer le dialogue social environnemental. Voir <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/conseil-national-transition-ecologique>

<sup>55</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/loi-transition-energetique-croissance-verte>

<sup>56</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

<sup>57</sup> [Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets ...](#)

<sup>58</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/capture-utilisation-stockage-du-carbone-carbon-capture-utilization-and-storage>

à réduire de moitié les consommations d'énergie, ce qui suppose d'augmenter l'efficacité énergétique des équipements et d'inciter à la sobriété des modes de vie<sup>59</sup>. Pour maximiser les puits de carbone, le développement d'une gestion forestière active et durable paraît indispensable, permettant à la fois l'adaptation de la forêt au changement climatique et la préservation des stocks de carbone dans l'écosystème forestier. D'ores et déjà, malgré les actions mises en œuvre par l'Office national des forêts (ONF), plus de 300 000 hectares de forêts publiques en France ont subi un recul inédit<sup>60</sup>.

Après la réussite de la COP21, la France a lancé les travaux pour actualiser sa politique d'adaptation en cohérence avec l'Accord de Paris. Avec son deuxième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-2) adopté en 2018, l'État s'est donné comme objectif une adaptation effective, dès le milieu du XXI<sup>e</sup> siècle, à un climat régional en métropole et dans les outre-mer cohérent avec une hausse de température de + 1,5 à 2 °C au niveau mondial par rapport au XIX<sup>e</sup> siècle. L'enjeu est donc de se préparer dans le cadre d'une transition écologique et solidaire qui intègre les questions climatiques dans leurs deux composantes : d'une part, la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour limiter l'impact des activités humaines sur le climat et l'environnement; d'autre part, l'anticipation nécessaire des effets d'ores et déjà inéluctables du changement climatique pour être en mesure d'y faire face. Les mesures préconisées par le PNACC-2 visent ainsi à prendre en compte les vulnérabilités sociales et économiques des individus, des territoires (notamment ultra-marins) et des secteurs d'activité, ainsi que les inégalités tant dans l'exposition aux risques que dans les capacités d'adaptation, dans le respect du principe de justice climatique<sup>61</sup>. L'accent est mis sur la gouvernance afin notamment d'articuler efficacement les échelons nationaux et territoriaux et d'impliquer la société autour de la mise en œuvre et du suivi du PNACC 2. Il est ainsi prévu de mettre en place une coordination entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs concernés pour assurer la meilleure articulation possible des politiques d'adaptation depuis l'échelle nationale jusqu'à l'échelle locale. Par exemple, des comités régionaux de l'adaptation doivent être mis en place dans le cadre de l'élaboration ou de la révision d'orientations régionales traitant d'adaptation au changement climatique<sup>62</sup>. C'est tout particulièrement nécessaire dans les Outre-mer qui sont les territoires français les plus exposés aux impacts du changement climatique<sup>63</sup>. L'état des récifs coralliens, écosystème essentiel pour la pêche dans ces départements et territoires, se dégrade déjà en raison du réchauffement<sup>64</sup>. Le risque à terme est d'entraîner une érosion côtière aux conséquences irréversibles sur l'environnement et même des submersions marines<sup>65</sup>. L'augmentation du nombre de cyclones liée au changement climatique est aussi très lourde de conséquences pour ces territoires. Enfin, la fonte des glaces continentales fait monter le niveau de la mer, ce qui accroît les risques d'effondrement du littoral<sup>66</sup>.

Le troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) est en cours d'adoption. Il fait l'objet d'une consultation publique avant sa mise en œuvre, qui devait commencer début 2025. Il a été actualisé pour tenir compte des prévisions du GIEC sur l'ampleur du changement climatique, qui ont été revues à la hausse. Ce plan est ainsi fondé sur une augmentation des températures moyennes en France qui serait de 2°C en 2030, de 2,7°C en 2050 et même de 4°C en 2100 par rapport à l'ère préindustrielle. L'élaboration du PNACC 3 a été marquée par la volonté d'associer élus, citoyens, acteurs économiques, société civile et experts. Réalisé avec le concours de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en charge d'accompagner la transition écologique<sup>67</sup>, il vise notamment à décliner les objectifs de la lutte contre les effets du changement climatique dans les territoires. Il s'appuie sur les « COP régionales » lancées en 2023<sup>68</sup>: orchestrées par les préfets et les présidents de conseils régionaux, elles sont utiles pour une approche

---

<sup>59</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/19092\\_strategie-carbone-FR\\_oct-20.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/19092_strategie-carbone-FR_oct-20.pdf)

<sup>60</sup> <https://www.onf.fr/vivre-la-foret/%2B/1544::deperissements-et-changement-climatique.html>

Voir aussi : [Reconstituer une forêt primaire en Europe de l'Ouest](#)

<sup>61</sup> Voir l'avis du Conseil économique, social et environnemental, « *Une justice climatique pour la France* », publié le 27 septembre 2016.

<sup>62</sup> À titre d'exemple : <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/provence-alpes-cote-dazur/Region-et-institutions/L-action-de-l-Etat/Massif-des-Alpes/Plan-strategique-d-Adaptation-au-Changement-Climatique-PACC-du-massif-alpin>

<sup>63</sup> <https://reseauactionclimat.org/impacts-du-changement-climatique-les-outre-mer-en-premiere-ligne/>

<sup>64</sup> [Les coraux, un indicateur du réchauffement climatique](#)

<sup>65</sup> Voir le rapport du Sénat : [Les outre-mer français face au défi climatique](#)

<sup>66</sup> <https://www.vie-publique.fr/eclairage/288586-protection-du-littoral-quelle-strategie-face-aux-risques-climatiques>

<sup>67</sup> [Ademe transition écologique](#)

<sup>68</sup> [https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/10/07/des-cop-territoriales-pour-decliner-la-transition-ecologique-au-niveau-regional\\_6192911\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/10/07/des-cop-territoriales-pour-decliner-la-transition-ecologique-au-niveau-regional_6192911_3244.html)

transversale des enjeux, même si leur verticalité fait l'objet de critiques<sup>69</sup>. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), placé sous la tutelle conjointe du ministre de la Transition écologique et solidaire et du ministre de la Cohésion des territoires, est également mobilisé<sup>70</sup>. En 2024, plusieurs plans de résilience territoriaux sont ainsi en cours d'adoption pour faire face à des situations de crise. Le plan « résilience » du Pas-de-Calais décidé à la suite des épisodes successifs d'inondations en est une illustration<sup>71</sup>. On peut aussi citer celui mis en œuvre pour faire face au manque d'eau dans les Pyrénées-Orientales en raison de la sécheresse<sup>72</sup>. La trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC)<sup>73</sup> devra être progressivement intégrée dans l'ensemble des documents de planification et sectoriels locaux pertinents. Les différents opérateurs de l'État porteurs d'expertise en matière d'adaptation au changement climatique devront déployer une offre commune pour accompagner les collectivités territoriales dans cette mutation. L'adaptation des transports nécessitera de faire des études multimodales sur leur résilience (routes, voies ferrées, voies navigables, ports, aéroports...) conduites à l'échelle des régions. L'accompagnement des agriculteurs pour assurer la résilience de leur exploitation devrait également être prioritaire. Un plan d'adaptation des sites culturels et patrimoniaux majeurs sera lancé en 2025 pour les préserver des effets du changement climatique et sensibiliser le grand public à leur vulnérabilité. Enfin, l'approche « Une seule santé » reconnaissant l'interdépendance de la santé animale, de la santé humaine et de la santé environnementale sera promue pour la prévention des risques sanitaires liés au changement climatique<sup>74</sup>.

L'Union européenne joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la lutte contre le changement climatique, que ce soit dans la définition des objectifs à atteindre, l'adoption des outils de régulation, le suivi des mesures prises ou encore l'évaluation des efforts fournis par les États membres. À l'échelle internationale, sa contribution est majeure et a souvent valeur d'exemple. Son action a été ainsi décisive dans la négociation et l'adoption du protocole de Kyoto<sup>75</sup> ou encore dans la mise en place d'un premier système d'échanges de quotas d'émission en 2005<sup>76</sup>. Son action a pris de l'ampleur avec l'adoption cruciale du « paquet énergie-climat » (PEC) adopté fin 2008, pendant la présidence française de l'Union européenne. Il marque une rupture dans l'importance des engagements souscrits par l'Union et se traduit d'ailleurs institutionnellement par la création d'une nouvelle direction générale de la Commission, la « DG climat », placée sous l'autorité d'un commissaire en charge de la conduite de la politique climatique. Avec ce paquet adopté par les 27 États membres et le Parlement européen, l'Union a pris des engagements juridiquement contraignants d'une portée sans précédent dans le monde. Elle s'est ainsi imposée unilatéralement une réduction de 20 % de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici à 2020 par rapport au niveau d'émission de 1990. Cela concerne en particulier les secteurs de l'industrie et de l'énergie pour lesquels un système d'échange de droits d'émission a été mis en place au niveau européen dès 2005, puis étendu et renforcé en 2013, et qui doivent réduire leurs émissions de GES de 21 % par rapport à 2005<sup>77</sup>. Les entreprises et installations consommatrices peuvent ainsi acheter des droits d'émission via un système d'enchères, ce qui en donnant un prix au carbone, incite les acteurs à l'intégrer dans leurs calculs économiques et à choisir les investissements les moins polluants. Dans tous les autres secteurs (transport, agriculture, chauffage ...), l'Union s'est fixée comme objectif de réduire ses émissions de GES de 10 % en 2020 par rapport à 2005. Cet engagement est réparti entre États : ainsi, la cible a été fixée à - 14 % pour la France<sup>78</sup>. Des objectifs annuels permettant d'assurer l'effectivité des réductions de GES s'imposent à chaque État membre. Un mécanisme de surveillance et de correction est prévu, et un système d'échange de quotas d'émissions entre États (SEQE) a été créé afin de garantir le meilleur rapport coût efficacité<sup>79</sup>. Une trajectoire de référence pour atteindre les objectifs nationaux est définie au niveau européen. Le SEQE en est actuellement à sa quatrième phase, qui couvre la période allant de 2021 à 2030. L'UE a fixé pour cette période un nouvel objectif plus

---

<sup>69</sup> [COP régionales : les sénateurs regrettent un pilotage trop ...](#)

<sup>70</sup> <https://www.cerdd.org/Parcours-thematiques/Territoires-durables/Ressources-territoires-durables/La-resilience-territoriale-enjeux-et-applications>

<sup>71</sup> <https://www.actu-environnement.com/ae/news/pas-de-calais-inondations-plan-resilience-44848.php4>

<sup>72</sup> [Plan de résilience pour l'eau dans les Pyrénées-Orientales](#)

<sup>73</sup> <https://meteofrance.com/la-trajectoire-de-rechauffement-de-reference-pour-sadapter-au-changement-climatique>

<sup>74</sup> <https://www.anses.fr/fr/content/one-health-une-seule-sante-pour-les-etres-vivants-et-les-ecosystemes>

<sup>75</sup> Adopté en 1997 lors de la COP3, voir supra p.1.

<sup>76</sup> <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-du-climat-decembre-2022/22-le-systeme-europeen-dechange-de>

<sup>77</sup> [Échange de quotas d'émission \(EU ETS\)](#)

<sup>78</sup> Voir <https://macop21.fr/comprendre-cop-21/que-peut-faire-la-france/>

<sup>79</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/AUTO/?uri=celex:32003L0087>

contraignant de réduction des émissions de GES par rapport aux niveaux de 2005: l'objectif a ainsi été porté à – 40 % en 2030 et a même été porté à – 55 %. L'Union s'est par ailleurs imposée un objectif de 20 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables (ci-après « énergies renouvelables ») dans la production d'énergie totale en 2020, réparti entre les États en fonction de leur PIB/habitant, qui a été atteint<sup>80</sup> avec des écarts importants selon les États<sup>81</sup>. La France se situait légèrement en dessous de la moyenne européenne avec 19,3 %.

Une obligation spécifique est également instaurée en vue de garantir que 10 % de l'énergie consommée dans les transports sera réalisée sur la base d'énergies renouvelables en 2020. À cette fin, le développement de véhicules électriques doit être fortement encouragé. L'incorporation de biocarburants est également une priorité à condition que leur mise en œuvre réponde à des critères de durabilité: réduction d'au moins 50 % des émissions de GES à partir de 2017 et même 60 % pour les nouvelles installations, protection des zones de stocks de carbone et de la biodiversité, critères environnementaux et sociaux... Une directive spécifique a aussi été adoptée en 2013 pour fixer les conditions juridiques et techniques du déploiement des technologies de captage et de stockage du carbone (CSC)<sup>82</sup>. Leur développement pourrait contribuer à concilier la demande croissante de combustibles fossiles avec la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le rapport 2005 du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) avait ainsi conclu qu'il est « très probable » que les réservoirs géologiques, s'ils sont soigneusement sélectionnés et gérés, conservent plus de 99 % du CO<sub>2</sub> stocké pendant cent ans et qu'ils en conservent 99 % pendant plus de mille ans. En parallèle, des outils et programmes divers sont développés par l'Union pour encourager l'adaptation au changement climatique. Ils ont été rassemblés en 2021 dans une stratégie cohérente présentée par la Commission européenne, qui définit la voie à suivre pour se préparer d'ores et déjà aux conséquences inévitables du changement climatique<sup>83</sup>. Les pertes économiques dues à la multiplication des phénomènes climatiques extrêmes sont d'ores et déjà en augmentation constante: dans l'UE, elles dépassent en moyenne 12 milliards d'euros par an. Des estimations montrent qu'un réchauffement planétaire de 3°C par rapport aux niveaux préindustriels entraînerait, pour l'économie actuelle de l'UE, une perte annuelle d'au moins 170 milliards d'euros. Le changement climatique touche non seulement l'économie, mais aussi la santé et le bien-être des Européens, qui souffrent de plus en plus de vagues de chaleur. Exemple parmi d'autres, la catastrophe naturelle la plus meurtrière de 2019 à l'échelle mondiale, a été la canicule en Europe qui a coûté la vie à 2500 personnes<sup>84</sup>. Le plan d'action en matière d'adaptation au changement climatique de l'UE prévoit d'associer toutes les composantes de la société et tous les niveaux de gouvernance, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. L'objectif est d'œuvrer à la construction d'une société plus résiliente face au changement climatique, en améliorant et en diffusant les connaissances sur ses conséquences économiques et sociales et en développant des outils pour y faire face.

Dans le domaine sanitaire, un Observatoire a été créé dans le cadre d'un partenariat entre la Commission européenne et l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)<sup>85</sup>. Il vise à préparer l'Europe aux impacts du changement climatique sur la santé humaine. Il comprend 38 membres dont les 27 États membres de l'UE<sup>86</sup>. À cette fin, [Climate-ADAPT](#)<sup>87</sup>, la plateforme européenne de connaissances en matière d'adaptation, sera renforcée et élargie et il est prévu d'établir un observatoire de la santé afin de mieux suivre, analyser et prévenir les effets du changement climatique sur la santé. Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (CEPCM) a d'ores et déjà étudié en détail les effets du changement climatique sur la santé<sup>88</sup>. Par ailleurs, plusieurs programmes-cadres de recherche de l'Union européenne ont trait aux conséquences prévisibles du changement climatique sur la santé: ceux effectués sur « *évaluation et prévention des conséquences graves pour la santé des conditions climatiques en Europe* » ou encore « *changement climatique et stratégies d'adaptation pour*

---

<sup>80</sup> L'Union a ainsi plus que doublé la part des énergies renouvelables dans son mix énergétique entre 2004 et 2021 pour la porter à 21,8 %.

<sup>81</sup> <https://www.touteurope.eu/environnement/les-energies-renouvelables-dans-l-ue/>

<sup>82</sup> <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/the-future-of-carbon-capture-and-storage-in-europe.html>

<sup>83</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_21\\_663](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_663) : « *Construire un avenir résilient face au changement climatique* », communiqué de presse en date du 24 février 2021.

<sup>84</sup> <https://meteofrance.com/magazine/meteo-histoire/les-grands-evenements/ete-2019-deux-canicules-exceptionnelles>

<sup>85</sup> [Agence européenne pour l'environnement - European Union](#)

<sup>86</sup> <https://climate-adapt.eea.europa.eu/fr/observatory>

<sup>87</sup> [Climate ADAPT](#)

<sup>88</sup> Le CEPCM a été institué par le règlement (CE) n°851/2004.

la santé humaine en Europe » en sont des illustrations. Ces travaux scientifiques pourraient s'élargir à d'autres pays, notamment voisins de l'UE, et faire l'objet de recherches menées à l'échelle internationale<sup>89</sup> dans le cadre notamment du groupe de haut niveau « Une seule santé »<sup>90</sup>. Dans les pays de l'UE, on estime que la mortalité augmente de 1 à 4 % lorsque la température croît d'un degré, ce qui signifie que la mortalité liée à la chaleur pourrait connaître dans l'Union une hausse de 30 000 décès par an d'ici les années 2030 et de 50 000 à 110 000 décès par an d'ici les années 2080<sup>91</sup>. Outre les inondations, d'autres problèmes liés à l'eau sont également lourds de conséquences. Un lien a pu être établi entre de fortes précipitations et plusieurs épidémies de maladies d'origine hydrique, dues à la mobilisation de pathogènes ou à une vaste contamination de l'eau à la suite du débordement des égouts. La réduction des flux hydriques durant l'été pourrait accroître le potentiel de contamination bactérienne et chimique. En outre, le manque d'eau pour effectuer des gestes d'hygiène quotidiens extrêmement importants pour la santé, comme se laver les mains correctement, pourrait contribuer à l'augmentation du nombre d'épidémies et de maladies infectieuses. Le financement de programmes par l'Union a contribué à améliorer les connaissances concernant la santé de manière à mettre au point des systèmes d'information sur la santé environnementale ayant trait aux expositions à la pollution de l'air dans les villes<sup>92</sup> ou encore à la surveillance de l'exposition aux ultraviolets et de ses effets sur l'incidence des cancers.

Fin 2019, l'UE a franchi encore un pas supplémentaire avec l'adoption par le Conseil et le Parlement européen d'un « pacte vert » ambitieux. La finalité du Pacte vert est que l'Europe parvienne à la neutralité climatique à l'horizon 2050. Cela signifierait que la totalité des émissions de gaz à effet de serre seraient captées ou absorbées par les « puits de carbone » : les forêts, les sols ou encore les océans. Un objectif climatique contraignant pour l'Union est fixé en vue de réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. À cette fin, le Pacte décline un ensemble de mesures visant à accélérer la transition écologique dans l'UE, notamment en développant l'énergie produite à partir de sources renouvelables, en renforçant l'efficacité énergétique et en instaurant une « taxe carbone » aux frontières de l'Union<sup>93</sup>. Tous les acteurs doivent contribuer à la lutte contre le changement climatique. La stratégie définie prévoit ainsi des mesures applicables à l'ensemble des secteurs économiques : énergie, transports, industrie, agriculture, finance durable, etc. L'économie circulaire, la protection de la biodiversité<sup>94</sup> et la promotion d'un système alimentaire respectueux de l'environnement<sup>95</sup> sont également encouragées. Un conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique a été créé, qui a publié son premier rapport en 2023<sup>96</sup>. Il a vocation à donner des avis scientifiques et à évaluer les mesures prises, les objectifs climatiques et les budgets indicatifs des émissions de gaz à effet de serre de l'UE en s'assurant de leur cohérence avec les objectifs européens sur le climat et les engagements internationaux pris par l'UE. En parallèle, le règlement sur la répartition de l'effort entre les États membres a été révisé en 2023 afin de rehausser les objectifs pour tenir compte de l'aggravation du changement climatique. Les objectifs de réduction fixés pour chaque État membre se fondent sur le PIB par habitant et le rapport coût-efficacité. En France, la Stratégie nationale bas-carbone vient ainsi d'être revue à la hausse et la Programmation pluriannuelle de l'énergie a été mise à jour. Ces documents actent l'adoption par la France d'objectifs très ambitieux en cohérence avec les engagements inscrits dans le Pacte vert pour l'Europe<sup>97</sup>. Un des principaux enjeux est de parvenir à sortir des énergies fossiles, en investissant si besoin dans la construction de nouveaux réacteurs nucléaires et en accélérant l'expansion des énergies renouvelables qui devraient représenter la moitié de notre production d'énergie décarbonée d'ici 2035, ou encore en développant les mobilités propres pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> dans le transport.

L'Union européenne est donc à l'avant-garde de la lutte contre les urgences climatiques et le Pacte vert est une référence dans la conduite des politiques publiques pour sauvegarder l'environnement. Néanmoins, des doutes

<sup>89</sup> [https://ec.europa.eu/health/ph\\_threats/climate/docs/com\\_2009-147\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/health/ph_threats/climate/docs/com_2009-147_fr.pdf)

<sup>90</sup> <https://www.anses.fr/fr/content/one-health-une-seule-sante-pour-les-etres-vivants-et-les-ecosystemes>

<sup>91</sup> Voir projet PESETA10

<sup>92</sup> [Pollution de l'air et changement climatique - Airparif](#)

<sup>93</sup> <https://www.touteurope.eu/environnement/changement-climatique-qu-est-ce-que-le-mecanisme-d-ajustement-carbone-aux-frontieres-ou-taxe-carbone-europeenne/>

<sup>94</sup> <https://www.touteurope.eu/environnement/protection-de-la-biodiversite-que-fait-l-europe/>

<sup>95</sup> <https://www.touteurope.eu/agriculture-et-peche/de-la-ferme-a-la-table-comment-l-ue-veut-verdir-nos-assiettes/>

<sup>96</sup> <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040-climate-target-and-a-greenhouse-gas-budget-for-2030-2050.pdf/@@display-file/file>

<sup>97</sup> <https://concertation-strategie-energie-climat.gouv.fr/les-grands-enjeux-de-la-snb-3>

et des résistances s'expriment au sein de l'Union et dans les États membres. L'Allemagne s'inquiète ainsi des conséquences pour son industrie, secteur économique essentiel et grand contributeur d'émissions de gaz à effets de serre : elle va devoir investir plusieurs dizaines de milliards d'euros dans les années qui viennent pour mener à bien la transition énergétique dans ce secteur<sup>98</sup>. L'industrie automobile allemande, dont la réputation est mondiale, déjà ébranlée par la concurrence de la Chine, leader incontesté sur les batteries et le véhicule électrique, s'inquiète pour sa compétitivité<sup>99</sup>. D'ores et déjà, les constructeurs et les équipementiers allemands ont engagé un programme stratégique sur l'utilisation de l'hydrogène vert, fabriquée à l'aide d'électricité issue d'énergies renouvelables. Son développement est considéré comme indispensable pour réussir la transition vers une industrie durable car l'hydrogène vert peut être utilisé dans les domaines où une électrification n'est pas possible<sup>100</sup>. En France, si des efforts ont été faits, des efforts supplémentaires paraissent s'imposer pour atteindre les nouveaux objectifs de baisse des émissions, réduire nos pressions sur la biodiversité et mieux gérer nos ressources essentielles<sup>101</sup>. Le Haut Conseil sur le Climat s'inquiète notamment de l'état fragile des ressources naturelles d'absorption des gaz à effets de serre et estime qu'il est urgent de mettre en place un plan de renouvellement forestier pour le stockage du carbone. L'Office national des forêts (ONF) a fait ainsi de l'adaptation des forêts publiques au changement climatique une priorité<sup>102</sup>. L'énergie a une place prépondérante sur le chemin de la neutralité carbone, puisqu'en 2022 la part des émissions de gaz à effet de serre dues à l'utilisation de l'énergie représentait 73 %. La nouvelle Programmation pluriannuelle de l'énergie, qui établit les priorités d'action de l'État en matière d'énergie pour la France hexagonale jusqu'en 2035, est donc cruciale pour l'action climatique. L'objectif fixé est qu'à l'horizon 2050, aucune énergie ne devra provenir des énergies fossiles, ce qui signifie qu'il y aura essentiellement quatre sources d'énergie : la chaleur renouvelable (géothermie, solaire, thermique, pompes à chaleur) ; la biomasse ; l'énergie de récupération et les énergies renouvelables dont le déploiement s'est accéléré. Cependant, beaucoup reste à faire pour parvenir à une sortie réussie des énergies fossiles et disposer d'une énergie décarbonée en quantité suffisante pour répondre à nos besoins. La conversion du parc de véhicules routiers et la rénovation énergétique des logements sont deux axes prioritaire<sup>103</sup>.

Surtout, au-delà de l'Union, force est de constater qu'à l'échelle mondiale, en dépit d'une réelle prise de conscience et des efforts des États, des difficultés demeurent. Le quinzième « *Emissions Gap Report* » du Programme des Nations unies pour l'environnement publié en mars 2024, alerte ainsi sur des émissions toujours trop élevées<sup>104</sup>. Il estime que, même en intégrant les engagements pris par les États, la trajectoire actuelle si elle se poursuivait, mènerait la planète vers +3,1° en 2100. Pour déjouer ce « scénario catastrophe », il appelle à renforcer drastiquement les contributions déterminées au niveau national (CDN) par les États. Il souligne aussi qu'il y a six fois plus de ressources consommées par habitant au sein des pays à revenus élevés et dix fois plus d'impacts climatiques, que dans les pays à faibles revenus. Selon le rapport, si des mesures ne sont pas prises rapidement, une augmentation significative de l'extraction de ressources d'ici 2060 est à prévoir, qui dépasserait les limites nécessaires pour répondre aux besoins humains fondamentaux et mettrait en danger les objectifs environnementaux mondiaux. Il esquisse cependant aussi des scénarios plus optimistes basés sur des réductions de l'utilisation mondiale de matériaux qui seraient envisageables à partir de 2040, ce qui pourrait potentiellement entraîner une amélioration du PIB mondial et de l'indice de développement humain. Des solutions telles que des changements dans les pratiques alimentaires, la promotion de la mobilité partagée et l'adoption de pratiques de construction circulaire sont identifiées dans le rapport comme des moyens efficaces de réduire l'empreinte écologique humaine. En conclusion, il appelle à une action concertée pour assurer un avenir durable pour les générations futures.

Autre signal inquiétant, l'échec des négociations internationales pour venir en aide aux pays les plus démunis pour l'adaptation aux urgences climatiques : la COP 16 sur la désertification qui s'est tenue à Ryad n'a pas permis

---

<sup>98</sup> [https://www.se-developper-en-allemande.fr/allemande\\_defi\\_decarbonation\\_industrie/](https://www.se-developper-en-allemande.fr/allemande_defi_decarbonation_industrie/)

<sup>99</sup> Cécile Boutelet, « *En Allemagne, le désarroi face à un modèle qui vacille* », Le Monde du 19 décembre 2024.

<sup>100</sup> Industrie sidérurgique et chimique, aéronautique ou encore dans le trafic maritime.

<sup>101</sup> <https://www.actu-environnement.com/ae/news/haut-conseil-climat-france-emissions-2023-budget-carbone-44262.php4>

<sup>102</sup> <https://www.onf.fr/vivre-la-foret/raconte-moi-la-foret/comprendre-la-foret/foret-et-changement-climatique>

<sup>103</sup> [https://concertation-strategie-energie-climat.gouv.fr/sites/default/files/2024-](https://concertation-strategie-energie-climat.gouv.fr/sites/default/files/2024-11/241104_Projet%20de%20Programmation%20pluriannuelle%20de%20l%27%C3%A9nergie%203%20VFF.pdf)

[11/241104\\_Projet%20de%20Programmation%20pluriannuelle%20de%20l%27%C3%A9nergie%203%20VFF.pdf](11/241104_Projet%20de%20Programmation%20pluriannuelle%20de%20l%27%C3%A9nergie%203%20VFF.pdf)

<sup>104</sup> <https://www.transition-europe.eu/fr/news/rapport-du-programme-des-nations-unies-pour-lenvironnement-un-nouvel-avertissement-sur>

de dégager des ressources pour endiguer ce fléau qui s'étend, en particulier en Afrique<sup>105</sup>. Cela confirme la difficulté à aller plus loin dans la solidarité financière entre les pays développés et les pays en voie de développement, qui est pourtant un des piliers de l'accord de Paris. Pourtant, tout le monde s'accorde à reconnaître que les pays les plus démunis qui sont les plus atteints par le changement climatique, en particulier en Afrique, ne pourront pas y faire face sans un soutien massif des pays développés<sup>106</sup>. La constitution en 2023 d'un groupe de travail sur les taxes de solidarité afin de mobiliser des financements indispensables pour lutter contre le changement climatique a été saluée par Greenpeace, CARE et Oxfam<sup>107</sup>. Constitué de cinq gouvernements (France, Espagne, Kenya, Barbade, Antigua et Barbuda), de la Commission de l'Union africaine et de la Commission européenne, il a pour objectif de faire contribuer les entreprises les plus polluantes, en particulier les multinationales des énergies fossiles, au financement du changement climatique. Enfin, dès son investiture le 20 janvier dernier, le président Trump a annoncé le prochain retrait des États-Unis de l'accord de Paris, lequel ne devrait toutefois devenir juridiquement effectif qu'en 2026.

Le changement climatique et les conséquences qu'il comporte dans de nombreux domaines, pose donc à l'humanité toute entière un défi multiforme : celui de sa capacité à agir aujourd'hui pour atteindre des objectifs qui se déploient dans un temps qui apparait long voire très long pour l'action publique mais qui demeure très bref à l'échelle de la nature.

---

<sup>105</sup> [À Riyad, la COP16 s'achève sans accord contraignant sur la ...](#)

<sup>106</sup> L'appel fait en ce sens à la Conférence des parties en 2021 a été réitéré lors du bilan mondial de 2023.

<sup>107</sup> <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/12/02/lancement-de-la-taskforce-sur-la-fiscalite-internationale-pour-renforcer-laction-en-faveur-du-developpement-du-climat-et-de-la-nature>

