

Rapport sur le livre blanc de la Commission: "Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen"

2009/2152(INI) - 01/04/2009 - Document de base non législatif

OBJECTIF : exposer les mesures nécessaires afin de renforcer la capacité de l'Union européenne à se préparer aux conséquences prévisibles du changement climatique (Livre blanc).

CONTEXTE : le changement climatique provoque une hausse des températures terrestres et océaniques et modifie la quantité et les régimes des précipitations, ce qui a pour effets une élévation du niveau moyen global de la mer, un accroissement des risques d'érosion des côtes et une aggravation probable des catastrophes liées au climat. Il aura des répercussions économiques et sociales importantes, notamment dans certaines régions et certains secteurs qui seront touchés plus sévèrement que d'autres. Une partie de la population (les personnes âgées, les handicapés, les ménages à faible revenu) devrait aussi souffrir davantage.

La lutte contre le changement climatique doit se faire à deux niveaux. Il s'agit d'abord et avant tout de **réduire les émissions de gaz à effet de serre** (au moyen de mesures d'atténuation), puis de **prendre les mesures d'adaptation** qui s'imposent pour faire face aux conséquences inévitables de ce changement.

L'Union européenne a adopté il y a peu des actes législatifs relatifs au changement climatique, qui définissent les mesures concrètes nécessaires à la réalisation de l'objectif fixé par l'UE, à savoir **réduire les émissions de 20% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020**. Ces dispositions pourront être modifiées et le taux de réduction porté à 30% si un accord international est conclu qui prévoit que d'autres pays développés s'engagent à réaliser des réductions d'émission comparables et que les pays en développement plus avancés sur le plan économique s'engagent à apporter une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives.

Il faudra du temps pour que la planète se remette des conséquences des gaz à effet de serre déjà présents dans l'atmosphère. **Les incidences du changement climatique se feront encore sentir pendant au moins 50 ans.** L'adaptation a déjà commencé, mais de façon fragmentaire. Il convient à présent d'élaborer **une approche plus stratégique** qui garantisse l'adoption de mesures d'adaptation rapides et efficaces et une certaine cohérence entre les différents secteurs et les différents niveaux de gouvernance.

CONTENU : le présent livre blanc établit **un cadre visant à réduire la vulnérabilité de l'Union européenne aux effets du changement climatique**. Il se fonde sur les réponses à la consultation lancée à grande échelle en 2007 dans le cadre du livre vert intitulé «Adaptation au changement climatique en Europe» ([COM\(2007\)0354](#)) et sur d'autres travaux de recherche qui ont permis de mettre en évidence les mesures à prendre à court terme. Ce cadre a vocation à évoluer à mesure que de nouvelles données seront disponibles. Il viendra compléter l'action des États membres et pourra servir de base à des efforts d'adaptation au changement climatique entrepris au niveau international, en particulier dans les pays en développement.

L'UE travaille avec les autres États parties à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) à la conclusion d'un accord sur le changement climatique pour l'après-2012, accord qui portera tant sur l'adaptation que sur l'atténuation. Les propositions de la Commission en la matière figurent dans la communication intitulée «Vers un accord global en matière de changement climatique à Copenhague» ([COM\(2009\)0039](#)).

Le cadre présenté par la Commission établit **une approche stratégique en deux phases** pour l'adaptation aux effets du changement climatique dans l'UE, qui vient compléter les mesures adoptées par les États membres au moyen d'une approche intégrée et coordonnée.

La première phase (2009-2012) sera consacrée à la préparation d'une stratégie communautaire globale d'adaptation dont la mise en œuvre débutera en 2013, dans le cadre de la deuxième phase. La phase n°1 s'articulera autour de **quatre axes d'action**:

1. édifier un socle de connaissances solide sur l'incidence et les conséquences du changement climatique pour l'UE;
2. intégrer l'adaptation dans les domaines d'action clés de l'UE. Renforcer la résilience : i) des politiques sanitaires et sociales ; ii) du secteur agricole et des forêts ; iii) de la biodiversité, des écosystèmes et des ressources en eau ; iv) des zones côtières et marines ; v) des systèmes de production et de l'infrastructure physique ;
3. combiner plusieurs instruments (instruments fondés sur les mécanismes de marché, lignes directrices, partenariats entre les secteurs public et privé) pour assurer la mise en œuvre effective de l'adaptation et
4. renforcer la coopération internationale en matière d'adaptation. La phase 1 n'aboutira que si les autorités communautaires, nationales, régionales et locales coopèrent étroitement.

L'objectif sera de mieux comprendre le changement climatique et d'examiner les mesures d'adaptation envisageables ainsi que la façon d'intégrer l'adaptation dans les principales politiques communautaires. Les décisions relatives aux meilleures modalités d'adaptation doivent reposer sur une analyse scientifique et économique solide; toutefois, le contenu et la disponibilité des informations varient largement d'une région à l'autre.

Les effets du changement climatique diffèrent également d'une région à l'autre, les zones de montagne, les zones côtières et les plaines inondables étant particulièrement vulnérables. C'est pourquoi la plupart des mesures d'adaptation seront mises en œuvre au niveau national ou régional. Le rôle de l'Union européenne sera de soutenir ces efforts en adoptant une approche intégrée et coordonnée, notamment en ce qui concerne les questions et les politiques transfrontières qui sont largement intégrées au niveau de l'UE.

L'adaptation au changement climatique devra être au cœur de toutes les politiques de l'UE. Elle doit également occuper une place importante dans les politiques extérieures de l'Union pour aider les pays les plus touchés et coopérer avec les pays partenaires sur les questions liées à l'adaptation au niveau international.

Pour soutenir la coopération en matière d'adaptation et guider les progrès du cadre d'action européen, **la Commission a l'intention de créer un groupe de pilotage** consacré aux incidences du changement climatique et à l'adaptation, dont elle remplira les fonctions de secrétariat. Ce groupe réunira des représentants des États membres de l'UE qui participent à l'élaboration de programmes d'adaptation nationaux et régionaux et consultera des représentants de la société civile et de la communauté scientifique. Il recevra le soutien de groupes de travail techniques, notamment dans le domaine de l'agriculture.

De plus, **d'ici 2011**, la Commission : i) établira **un centre d'échange d'informations sur les risques du changement climatique**, les effets de ce phénomène et les meilleures pratiques ; ii) mettra au point des méthodes, modèles, ensembles de données et instruments de prévision; iii) définira des indicateurs permettant de mieux contrôler les effets du changement climatique, la vulnérabilité et les progrès en matière d'adaptation ; iv) évaluera les coûts et avantages des options d'adaptation.

Les propositions exposées dans le Livre blanc portent sur les mesures à prendre lors de la première phase et ne préjugent pas de la future structure du budget de l'UE ni du cadre financier pluriannuel actuel et futur.

Selon le rapport Stern en effet, les contraintes financières sont l'un des principaux obstacles à l'adaptation. **Le changement climatique est l'une des priorités du cadre financier pluriannuel pour la période actuelle (2007-2013)**, et il importe de veiller à ce que les fonds disponibles soient utilisés de manière à refléter cette priorité. Á cet égard, il faudra : i) estimer les coûts d'adaptation dans les domaines politiques concernés afin qu'ils puissent être pris en considération dans les futures décisions financières ; ii) examiner plus en détail l'utilisation potentielle des mesures de financement innovantes dans un but d'adaptation ; iii) étudier les possibilités pour les assurances et autres produits financiers de compléter les mesures d'adaptation et de fonctionner en tant qu'instruments de partage des risques ; iv) encourager les États membres à utiliser les revenus du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE) à des fins d'adaptation.

La Commission examinera régulièrement les progrès de mise en œuvre de la première phase du cadre d'action exposé dans le présent livre blanc dans le but de concevoir une stratégie d'adaptation globale à partir de 2013.