



MISE EN ŒUVRE DES CDN ET DES PNIEC DE L'UE

Traçage des actions en faveur de la justice climatique en Allemagne et en France

L'Accord de Paris sur le climat vise à limiter le réchauffement climatique à moins de 2°C. La réalisation de ces objectifs exige une transition urgente et ambitieuse vers des systèmes d'énergie renouvelable respectant l'équité sociale. Cette étude est une évaluation de la mise en œuvre des CDN et des PNIEC de l'UE sur la base des cas français et allemand.

Dr Beate Richter, Annika Patry, Holger Bär, Edward Tyler et Illiana Aleksandrova

Contexte et objectifs de l'étude

Le 12 décembre 2015, 197 pays se sont engagés à combattre ensemble les effets du changement climatique en signant l'Accord de Paris sur le climat, dont l'objectif principal est de limiter le réchauffement climatique à moins de 2°C d'ici la fin du siècle. Pour atteindre ces objectifs climatiques, les signataires de l'Accord de Paris ont accepté de soumettre à la CCNUCC des contributions déterminées au niveau national (CDN) au travers desquelles ils définissent des objectifs, des politiques et des mesures de réduction de leurs émissions au niveau national. À partir de 2020, ces contributions doivent être actualisées tous les cinq ans afin de les rendre plus ambitieuses. Il s'agit ensuite de concrétiser les objectifs nationaux des CDN par des lois et des politiques nationales.

L'[étude](#) a été réalisée dans le cadre de l'initiative *NDC Transparency* de la CIDSE, laquelle vise à comparer des études de cas nationales sur la transparence dans le suivi et l'évaluation des CDN et à évaluer leur lien avec les politiques nationales et l'action climatique locale. Une attention particulière a été accordée à l'analyse des CDN relatives à l'expansion et à la diffusion des énergies renouvelables et à un meilleur accès à l'énergie. L'étude se base sur la méta-analyse effectuée en 2023 par Castro & Chaianong sur la transparence et l'action

climatique locale, dans laquelle trois dimensions sont abordées: la transparence des objectifs des CDN et des plans nationaux intégrés énergie-climat (PNIEC), le suivi et l'évaluation de l'action climatique, et l'analyse de l'action climatique locale en appui aux objectifs climatiques internationaux.

CDN de l'UE et niveaux d'émission en France et en Allemagne

D'ici 2030, l'objectif de la CDN de l'UE est de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % par rapport à 1990, année de référence des niveaux d'émission de CO₂. La CDN actualisée de l'UE se réfère à la législation existante et est assortie d'objectifs sectoriels précis, avec des mesures visant à réduire les émissions des voitures particulières et à accroître l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables. Un objectif est par ailleurs fixé pour l'ensemble de l'économie. La mise en œuvre se fait par le biais de rapports nationaux et d'actes législatifs européens tels que le Pacte Vert et l'Ajustement à l'objectif 55. Le développement des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique figurent parmi les objectifs clés. Tous les deux ans, l'UE doit soumettre un rapport à la CCNUCC sur la réalisation de ces objectifs.

En 2022, la France a enregistré une réduction de 25 % de ses émissions équivalent CO₂ par rapport à 1990, tandis que

L'Allemagne a abaissé ses émissions de 40,4 % depuis 1990, la plus grosse partie des émissions venant du secteur de l'énergie, principalement la production d'électricité à partir de charbon. Les deux pays ont ratifié l'Accord de Paris et vont actualiser leurs PNIEC, l'Allemagne ayant publié son PNIEC en novembre 2023 avec plus de quatre mois de retard.

Mise en œuvre du PNIEC en France

Le projet de mise à jour du PNIEC français formule les orientations préliminaires des nouvelles SNBC 3 et PPE 3¹, qui sont conformes aux objectifs européens de réduction des émissions (55 % de réduction d'ici 2030). Ces objectifs doivent néanmoins être transposés en droit national, les objectifs contraignants du Code de l'énergie n'étant pas conformes aux objectifs européens. Le PNIEC brosse un tableau panoramique assez transparent des stratégies, objectifs et mesures existants et prévus, mais force est de constater le manque d'objectifs transparents sur la part des énergies renouvelables et le manque de mesures suffisantes en matière d'efficacité énergétique.

Les nouveaux objectifs et les principales politiques sont définis dans la stratégie pour l'énergie et le climat, y compris via la loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC). D'autres mesures sont énoncées dans la loi climat et résilience, qui s'inspire des recommandations de la Convention citoyenne pour le climat.

Nous avons analysé le cinquième rapport bisannuel de la France à la CCNUCC sur le suivi de la mise en œuvre de la CDN afin d'évaluer la transparence du suivi et son évaluation. Deux scénarios d'émissions sont décrits : AME (« avec mesures existantes ») et AMS (« avec mesures supplémentaires »). Le rapport contient des projections sur les trajectoires d'émissions, mais souligne que, même avec des mesures supplémentaires, les objectifs du Pacte Vert pourraient ne pas être atteints. Des informations relatives aux politiques et mesures climatiques sont fournies dans la communication nationale, laquelle décrit les actions menées dans différents secteurs, ainsi que des informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre et les incidences estimées sur les émissions de gaz à effet de serre. Il manque des informations plus spécifiques sur les projets locaux.

La France suit la mise en œuvre de sa stratégie nationale bas-carbone (SNBC) au travers de 162 indicateurs tels que les émissions de gaz à effet de serre et des indicateurs contextuels. Des évaluations plus complètes de ces stratégies seront publiées au cours de la quatrième année de la période quinquennale de mise en œuvre.

Le rapport sur la transparence climatique évalue les performances de la France en termes d'émissions et de

politique climatique. L'intensité des émissions du secteur énergétique est faible grâce à l'énergie nucléaire, mais la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité est moyenne. L'expansion des énergies renouvelables a été lente. La France a dépassé ses objectifs en matière d'efficacité énergétique et a économisé une quantité considérable d'énergie entre 2014 et 2020. L'approvisionnement en énergie a diminué, ce qui est un résultat positif. Malgré ces aspects positifs, le rapport indique que le taux actuel de réduction des émissions en France est en-deçà des objectifs de son PNIEC et des objectifs plus stricts du Pacte Vert européen.

S'agissant des mesures locales de protection face au climat, deux projets sont cités en exemples : DAISEE et Gecler. Notre évaluation se fonde sur l'analyse de ces deux exemples et est de nature purement descriptive. Il est en principe possible pour l'État de soutenir des projets locaux, même si, en l'espèce, seul l'un d'entre eux l'est effectivement. Les deux projets ne font néanmoins état d'aucun effet de mise en œuvre. Rien n'est dit quant aux effets de synergie, mais le projet Gecler met en exergue la participation régionale.

Mise en œuvre du PNIEC en Allemagne

Le projet de mise à jour du PNIEC allemand fait largement référence aux lois, stratégies et objectifs existants. Il ne prévoit pas de stratégies adéquates pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique. La société civile et les groupes de parties prenantes n'ont pas été associés à un stade précoce de son élaboration.

La principale législation nationale relative au climat est la loi fédérale sur la protection du climat, laquelle fixe des objectifs nationaux de réduction des émissions de CO₂ conformes aux engagements internationaux pris par l'Allemagne. Celle-ci entend arriver à la neutralité climatique d'ici 2045 et réduire ses émissions de 65 % d'ici 2030. Sa stratégie climatique sur le long terme prend la forme d'un programme d'action pour le climat qui définit des mesures et des objectifs sectoriels et fait référence à la CDN de l'UE. La version 2023 de ce programme est une mise à jour qui vise à réduire l'écart prévu entre les ambitions de l'objectif 2030 et la trajectoire d'émissions projetée. La loi sur les sources d'énergie renouvelables est présentée comme la loi fondamentale régissant l'essor des énergies renouvelables en Allemagne. Elle se donne pour objectif de porter la part des énergies renouvelables à 80 % d'ici 2030. La loi sur l'efficacité énergétique est pour sa part présentée comme un moyen de réduire la consommation d'énergie finale dans l'UE, conformément aux objectifs de cette dernière.

Le cinquième rapport bisannuel de l'Allemagne à la CCNUCC sur le suivi de la mise en œuvre de la CDN fournit des informations

¹ Note de traduction : SNBC = Stratégie Nationale Bas-Carbone.
PPE = Programmation Pluriannuelle de l'Énergie.

détaillées sur l'inventaire des gaz à effet de serre, conformément aux lignes directrices du GIEC, ainsi que des évaluations de certaines mesures.

Pour contrôler le respect de la loi fédérale sur la protection du climat, le gouvernement allemand publie deux rapports : un rapport sur le contrôle des données d'émissions et un rapport sur les prévisions en vue d'une évaluation prospective. La mise en œuvre des programmes de protection du climat fait également l'objet d'une évaluation. Les rapports sont généralement standardisés. Le Conseil consultatif allemand sur l'environnement évalue la politique climatique du gouvernement. Le conseil consultatif indépendant contrôle le respect de la loi fédérale sur la protection du climat et l'efficacité des programmes de protection face au climat.

S'agissant des mesures locales de protection face au climat, deux projets sont cités en exemples : la Caravane de l'énergie et Énergie citoyenne. Notre évaluation se fonde sur l'analyse de ces deux exemples et est de nature purement descriptive. Ces deux projets auraient pu prétendre à un soutien des autorités, mais ne l'ont pas fait. En revanche, les deux initiatives fixent des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, sans toutefois fournir d'informations détaillées sur le niveau de réduction effectivement atteint. La participation aux projets se fait sur une base volontaire. Les informations sur la continuité du processus consultatif sont incomplètes.

Conclusions

Notre étude analyse la transparence, la mise en œuvre et la pertinence des CDN de l'UE en mettant l'accent sur les PNIEC français et allemand. Les objectifs des CDN de l'UE sont partiellement transparents, mais il n'y a pas d'objectifs sectoriels. On peut se demander si la limite inférieure à 2°C (1,5°C) peut être atteinte par la mise en œuvre du Pacte Vert européen et de l'Ajustement à l'objectif 55. La France et l'Allemagne ont mis en place des politiques énergétiques et

climatiques qu'elles s'emploient néanmoins à ajuster aux nouveaux objectifs européens.

Les rapports de suivi français et allemand sont complets. Les mesures locales de protection face au climat s'avèrent peu pertinentes pour les PNIEC. L'Allemagne améliore son efficacité énergétique, mais elle doit encore faire preuve d'ambition. La France cherche également à atteindre des objectifs climatiques internationaux, mais on peut se demander à raison si elle prend des mesures suffisantes pour réduire les émissions et assurer la transition vers les énergies renouvelables.

Recommandations et conclusions :

- Renforcer les ambitions en matière de développement des énergies renouvelables et compléter les PNIEC par des mesures supplémentaires d'efficacité énergétique afin d'atteindre les objectifs européens et nationaux en matière de climat.
- Les rapports de suivi exhaustifs sont jugés positifs car ils sont complets et évalués par des comités d'experts. Il faudrait toutefois que les futurs rapports de suivi décrivent l'impact des projets de protection face au climat.
- Les PNIEC ne sont guère pertinents lorsqu'il s'agit de mettre œuvre des projets au niveau local. Bien que le gouvernement propose son appui, celui-ci n'est pas lié au PNIEC.
- Le projet de PNIEC allemand n'affiche aucune mesure ambitieuse ; il se contente de présenter les mesures existantes. Par ailleurs, le processus de consultation publique prescrit n'a pas eu lieu, ce qui constitue un manque de transparence majeur qui doit être corrigé de toute urgence dans les processus de consultation à venir.
- La France dispose d'un rapport de suivi complet, qui donne des informations sur la mise en œuvre de la SNBC en termes de réduction des émissions. L'accessibilité des mesures visant à atteindre ces objectifs de réduction des émissions et la transition vers les énergies renouvelables soulèvent néanmoins quelques inquiétudes.

Cette étude a été commanditée par la CIDSE, Action de Carême et Misereor dans le cadre de leur initiative *NDC Transparency*.

La CIDSE est une famille internationale d'organisations catholiques d'Europe et d'Amérique du Nord qui œuvrent pour la justice sociale.

Point de contact à la CIDSE : Lydia Machaka, chargée de mission Énergie et extractivisme - machaka@cidse.org | <https://www.cidse.org>

Point de contact chez Action de Carême : David Knecht, chargé de mission Énergie et climat - knecht@fastenaktion.ch | <https://fastenaktion.ch/>

Point de contact chez Misereor : Madeleine-Alisa Wörner, chargée de mission Politique énergétique mondiale - madeleine.woerner@misereor.de | <http://www.misereor.de>

