



**DOSSIER**

Élections européennes



# LES ENJEUX ÉCOLOGIQUES DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

---

**Fiche Adaptation**

**Février 2024**

## **Politique d'adaptation à l'échelle européenne**

*Lucile Schmid, Vice-Présidente de LFE*

L'adaptation aux dérèglements climatiques pose au continent européen des défis importants. L'élévation des températures pourrait y être située entre 2,6° à 4,8° d'ici la fin du siècle<sup>1</sup>. Le nombre de citoyens exposés aux vagues de chaleur dans l'UE et au Royaume-Uni passerait de 10 millions par an à 300 millions, soit 50 % de la population. Dans l'hypothèse d'un scénario de réchauffement à 3 degrés, une vague de chaleur intervenant aujourd'hui tous les 50 ans dans certaines régions d'Espagne et du Portugal, se produirait chaque année dans ces régions, tous les trois ans dans les autres régions méditerranéennes et tous les cinq ans dans les autres régions européennes. Les phénomènes de submersion sont fréquents, surtout en France, en Belgique, aux Pays-Bas ou dans le nord de l'Italie<sup>2</sup>.

Les territoires européens ne sont pas exposés avec la même intensité à ces effets, ce qui alimente le débat entre les régions du sud qui dépendent de la solidarité européenne, et l'Europe du Nord moins vulnérable. Dans plusieurs pays (en Bulgarie, en Grèce, en Italie, en Espagne...), les régions les plus affectées par les vagues de chaleur sont celles où le PIB/habitant est le plus faible, voire qui comptent la plus forte proportion de personnes âgées (Grèce, Italie, Portugal)<sup>3</sup>.

### **1. Un intérêt ancien pour l'adaptation, mais des actions limitées**

Comme l'ensemble des questions environnementales, les politiques d'adaptation sont une **compétence partagée** entre l'Union européenne et les États membres. Lorsqu'il s'agit d'adaptation, ce partage de compétences existe aussi entre les États et les différents échelons locaux. D'un territoire à l'autre — mer, montagne, espace rural ou urbain — les vulnérabilités, les besoins et les moyens d'action sont en effet variables, y compris en fonction de l'organisation institutionnelle (État fédéral ou centralisé).

Dès 2005 l'Union européenne (UE) engage une réflexion sur l'adaptation avec plusieurs rapports : un Livre vert<sup>4</sup> en 2007 avec les axes de ce que pourrait être une stratégie, un Livre blanc<sup>5</sup> en 2009, qui a fondé la préparation de cette stratégie européenne, mise en œuvre à partir de 2013. Celle-ci met en avant le rôle de coordination des institutions européennes. L'accompagnement des politiques nationales et les travaux de recherche sont les deux priorités. Les États membres sont donc en première ligne en termes d'initiatives comme de mesures concrètes. Grâce à un partenariat entre la Commission européenne et l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), une plateforme consacrée à l'adaptation (Climate-ADAPT) est mise en place pour élaborer une base de connaissances.

Ces orientations n'ont pas en revanche été pleinement intégrées aux textes sectoriels : la directive-cadre sur l'eau adoptée en 2000 et la directive Inondation en 2007 ont connu un effet peu opérant face à l'intensité des phénomènes (crues, sécheresses). Concernant la PAC (l'agriculture est responsable de près d'un quart des captages d'eau), l'intégration des préoccupations d'adaptation a été trop limitée. La gestion durable des ressources naturelles (y compris l'eau) constitue un des trois objectifs stratégiques de la PAC 2014-2020, mais le pourcentage de terres irriguées passant à des systèmes d'irrigation plus économes en eau reste très faible. En 2017, la Cour des comptes européenne ne relève ainsi de changements dans les pratiques agricoles que sur 5 % de l'ensemble des terres agricoles, et l'UE continue de soutenir sans restriction des cultures nécessitant de grandes quantités d'eau.

---

<sup>1</sup> Limb, L. et Yanatma, S. 2023. « 2023, année record : à quelle vitesse les pays européens se réchauffent-ils ? » *Euronews*, le 12 septembre 2023. <https://fr.euronews.com/green/2023/09/12/2023-année-record-a-quelle-vitesse-les-pays-europeens-se-rechauffent-ils#:~:text=En%202022%2C%20la%20température%20annuelle,plus%20de%202°C>

<sup>2</sup> Lepesant, G. 2023. « Quelle stratégie européenne face au changement climatique ? » Blog Caisse des Dépôts, le 14 mars 2023. <https://www.caissedesdepots.fr/blog/article/quelle-strategie-europeenne-face-au-changement-climatique>

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Ce Livre vert s'intitule *Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'UE*.

<sup>5</sup> Le Livre blanc s'intitule *Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen*.

## **2. Face à l'accélération des dérèglements, les ambitions renouvelées avec le Pacte vert**

Pour le GIEC, l'Europe doit affronter quatre risques clés, les vagues de chaleur avec des conséquences irréversibles sur les écosystèmes, des diminutions très fortes des rendements agricoles, des pénuries d'eau et des inondations. Ces risques peuvent se cumuler et générer des risques en cascade. En Outre-mer, les impacts sont encore plus marqués et les risques plus élevés. Les événements extrêmes (vagues de chaleur, cyclones...) sont plus fréquents et plus intenses et la montée des eaux menace fortement les habitats. Les écosystèmes sont également en grand danger. À l'échelle européenne, les obstacles à l'action cités par le GIEC sont le manque de volonté politique, le faible engagement des citoyens et du secteur privé ainsi qu'un « sentiment d'urgence faiblement ressenti ». Plus que les solutions, ce qui manque c'est la volonté de les appliquer.

Avec l'adoption du Pacte vert en 2019, la stratégie d'adaptation européenne s'est pourtant nettement amplifiée. Si la quasi-totalité des pays membres dispose désormais d'un plan d'adaptation, le manque d'articulation au sein des États entre les différents échelons de gouvernance, des moyens financiers trop faibles, le manque de synergies entre services d'urgence et organismes publics en charge de l'adaptation, et l'insuffisance des dimensions sociales, sont autant de limites. De ce diagnostic conforté par deux consultations des parties prenantes en 2018 et 2020, la Commission a tiré une nouvelle stratégie d'adaptation en février 2021 : renforcement de la capacité d'adaptation de l'Europe et du reste du monde, réduction de la vulnérabilité des territoires, définition et accélération des mesures d'adaptation.

La nouvelle stratégie donne une importance centrale aux enjeux d'amélioration des connaissances et à la gestion des incertitudes (y compris sanitaires). Elle prévoit l'élaboration d'une politique qui concerne toutes les échelles et l'ensemble des secteurs via les programmes et fonds européens existants (FESI, Life, etc.). Elle met l'accent sur l'interaction avec les autres politiques de l'UE — agriculture, industrie et innovation, pêche, biodiversité, aides régionales — pour une vision d'ensemble. Au moins 37 % de l'enveloppe allouée aux plans nationaux pour la reprise et la résilience doivent être consacrés à l'action pour le climat couvrant à la fois l'atténuation et l'adaptation. Enfin, dans le cadre de la Convention des maires de l'UE, l'Union pilotera un mécanisme de soutien destiné à aider à passer de la planification à l'action. Il fournira une assistance technique directe pour élaborer et mettre en œuvre les plans d'adaptation locaux.

Reconnaissant un important déficit de financement, la nouvelle stratégie prévoit d'accélérer les investissements et les opportunités en termes de financements innovants (investEU, BEI). Le premier plan de la BEI relatif à l'adaptation aux changements climatiques a en ce sens été rendu public en octobre 2021.

Face à la multiplication des catastrophes naturelles, le secteur de l'assurance apparaît comme un partenaire indispensable dans la collecte de connaissances, et pour augmenter la couverture des territoires. À l'échelle européenne, la moitié des compagnies d'assurance n'a pas fait d'évaluation des implications du réchauffement climatique sur le modèle d'affaire. La Commission a annoncé le lancement d'une série d'exams des risques climatiques (EUCRA — *EU-wide climate risk assessment*). Le premier EUCRA, préparé conjointement par la Commission et l'Agence européenne de l'environnement, sera soumis en 2024 et d'autres EUCRA sont prévus tous les cinq ans. En outre, parmi les cinq Missions Europe lancées récemment dans le cadre de la politique recherche-innovation, une Mission sur l'adaptation visant à assister 150 municipalités et régions en Europe à améliorer leur résilience face au changement climatique a été initiée.

Le 26 juillet 2023, la Commission européenne présente, en complément, des lignes directrices à l'intention des États membres. Elle y liste les éléments nécessaires à une politique d'adaptation effective — cadre national contraignant, mise à jour régulière, évaluations précises et régulières des risques climatiques, ressources financières et humaines, participation de l'ensemble des parties prenantes, de tous les secteurs concernés et de tous les niveaux de l'administration publique. Les

lignes directrices s'inscrivent également dans la mission « adaptation » du programme Horizon Europe qui a pour objectif d'accompagner les territoires européens dans leurs stratégies d'adaptation.

À ce jour, la mesure d'adaptation la plus visible de l'UE reste la mise en commun des « capacités de réaction » pour aider les pays en cas d'urgence, comme les pompiers et les avions qui se tiennent prêts, en Grèce, l'été, ou les fonds destinés à la reconstruction après les catastrophes.

### **3. Les enjeux et les modalités des changements nécessaires au niveau européen**

Il est d'abord indispensable de parler de politiques d'adaptation à l'échelle européenne, et non d'une politique d'adaptation globale. Les situations d'un État membre à l'autre sont très variables, qu'il s'agisse des défis posés aux territoires eux-mêmes, des modalités d'intervention des acteurs publics et privés, des moyens humains et financiers à mobiliser. Mais des politiques d'adaptation à l'échelon européen sont aussi nécessaires parce que les catastrophes et leur prévention sont souvent transnationales. Les rivières qui traversent plusieurs pays doivent être gérées conjointement comme en cas de sécheresse ou d'inondation.

Le premier enjeu est celui de la solidarité entre les États. On sait d'ores et déjà en effet que les conséquences socioéconomiques du changement climatique, en termes de mortalité, de pertes dans l'agriculture et la production d'électricité, ou de dommages causés par les inondations, seront plus importantes autour de la Méditerranée. La hausse des températures pourrait aussi avoir un impact sur la croissance économique à long terme, augmentant les clivages entre les pays européens. Les mécanismes de redistribution (fonds de cohésion régionale) devront être abondés. Les besoins annuels en investissements pour l'adaptation représenteraient entre 0,2 et 3,5 % du PIB de l'Union européenne, selon la BEI.

Le second enjeu est l'élaboration d'une planification à l'échelle européenne, comme à celle des États ou des régions, ce qui implique une capacité à produire des connaissances régulièrement actualisées, à les structurer et les organiser en termes d'outils, à les doter des moyens adéquats. Cette capacité doit être améliorée au sein des États membres comme à Bruxelles. La mise en commun de celles-ci entre les pays de l'UE ne peut que nourrir l'efficacité des politiques d'adaptation nationales et favoriser la coordination et la définition d'actions transverses.

Enfin le principal enjeu pour l'UE reste *in fine* d'intégrer les enjeux de l'adaptation dans l'ensemble des politiques européennes, au premier rang desquelles la PAC.

### **4. Des propositions pour faire avancer cette politique**

❖ **Intégrer les enjeux de l'adaptation à l'ensemble des politiques et initiatives européennes.** Dès le début de la nouvelle mandature, un travail de réflexion approfondi devra être engagé pour proposer les réformes indispensables à cette intégration dans les politiques européennes. Cet exercice devra donner une importance particulière à l'adaptation de la PAC.

❖ L'augmentation des inégalités territoriales et sociales devant l'adaptation implique inévitablement **une forme de refondation des mécanismes de solidarité européens pour que les moyens humains, financiers et techniques adéquats soient mis en place.** La Commission devrait porter des propositions précises en ce sens et un débat politique d'orientation avoir lieu au Parlement européen.

❖ **L'enjeu d'une couverture plus équilibrée des territoires européens par des mécanismes d'assurance adéquats est essentiel.** Pour élaborer des propositions, un groupe de travail de haut niveau devrait être lancé conjointement par la Commission et le Conseil, et des acteurs européens de l'assurance.

## **A RETROUVER DANS LE DOSSIER**

<https://www.lafabriqueecologique.fr/dossier-6-les-enjeux-ecologiques-des-elections-europeennes/>

### **CHAPITRE 1 : CLIMAT ET BIODIVERSITÉ**

L'action climatique : une nouvelle étape, un changement de méthodes  
Biodiversité : pour une approche stratégique, au-delà de simples objectifs  
Rendre concrète la transition juste  
L'écologie face à la montée du populisme  
Sobriété, quel récit pour l'Union européenne  
Choisir les bons mots pour l'écologie européenne  
Politique d'adaptation à l'échelle européenne

### **CHAPITRE 2 : AGRICULTURE ET ALIMENTATION**

Politique agricole et alimentaire européenne, une nécessaire refondation  
Renforcer la régulation européenne des OGM et nouveaux OGM  
Lutte contre les pesticides en Europe : la grande désillusion  
Engager la transition sociale et écologique des pêches d'ici 2030  
Condition animale : les bons sentiments ne suffisent pas  
Le tournant climatique et environnemental de la politique commerciale européenne : une avancée fragile à consolider et à développer  
L'artificialisation des sols : l'essentiel reste à faire

### **CHAPITRE 3: ÉNERGIE ET ENTREPRISES**

Des politiques énergétiques au milieu du gué  
Quelle stratégie européenne vis-à-vis des producteurs d'énergies fossiles ?  
Le système d'échange de quotas : garde-fou face à la vague populiste ?  
La mobilité des personnes et des biens : il reste tant à faire  
L'Europe, chef de file de la durabilité des entreprises  
La low-tech, angle mort de la politique industrielle de l'UE  
L'impact écologique du numérique : des premières mesures, à renforcer

### **CHAPITRE 4 : CITOYENS ET ENVIRONNEMENT**

Réenchanter l'Europe de l'eau  
Consommation durable : de nombreuses initiatives à finaliser et amplifier  
Un nouveau souffle pour la co-construction citoyenne de la transition écologique  
Impliquer plus et mieux les territoires  
Une Europe pionnière pour la reconnaissance du crime d'écocide  
Pollution atmosphérique : redoubler d'efforts  
Pollution sonore : un sujet majeur trop mal traité