

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 28.1.2009
COM(2009) 39 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Vers un accord global en matière de changement climatique à Copenhague

{SEC(2009) 101}
{SEC(2009) 102}

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Vers un accord global en matière de changement climatique à Copenhague

1. RESUME

L'aboutissement des négociations internationales en matière de changement climatique qui se tiendront à Copenhague fin 2009 revêt une importance primordiale pour l'UE. Maintenant que le paquet de mesures sur le changement climatique et l'énergie a été adopté, l'UE doit intensifier les contacts avec les pays tiers, tant dans le contexte des Nations unies que dans d'autres cadres.

La présente communication formule des propositions concrètes pour atteindre cet objectif. Elle aborde trois questions essentielles: les objectifs et les actions, les aspects liés au financement, et la mise en place d'un marché mondial efficace du carbone. Elle répond également à la demande formulée en juin 2008 par le Conseil européen, qui souhaitait voir présenter une stratégie globale permettant d'accroître les financements et les investissements, tant pour la réduction des émissions que pour l'adaptation au changement climatique.

Pour que l'augmentation de la température moyenne de la planète puisse être limitée à 2 °C au-dessus des valeurs préindustrielles, il faudrait que, d'ici 2020, les pays industrialisés réduisent collectivement leurs émissions de 30 % par rapport aux niveaux de 1990. L'UE a montré l'exemple en s'engageant à réduire ses émissions de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020, indépendamment de la conclusion d'un accord international. Cet engagement est, de loin, le plus ambitieux contracté par un pays ou groupe de pays pour l'après-2012.

L'Union européenne est disposée à aller encore plus loin et à se fixer un objectif de réduction de 30 % en cas de conclusion d'un accord international suffisamment ambitieux et exhaustif, prévoyant la réalisation de réductions comparables par les autres pays industrialisés et l'adoption de mesures appropriées par les pays en développement. Ainsi, les pays en développement pris dans leur ensemble devraient limiter la croissance de leurs émissions de sorte que leur niveau se situe 15 à 30 % en deçà de celui qui serait atteint dans le scénario du statu quo. La mise en œuvre des mesures nécessaires dans les pays en développement exigera des ressources financières sensiblement accrues, qui devront provenir aussi bien de sources nationales et du marché mondial du carbone que des contributions des pays industrialisés. La plupart de ces investissements auront des effets bénéfiques à court comme à long termes sur le changement climatique et la relance économique, et leur coût devrait, en tout état de cause, être inférieur à celui de l'inaction.

Il est possible et nécessaire, en reliant les systèmes comparables d'échange de droits d'émission introduits au niveau national, de mettre en place un marché mondial du carbone. Cela permettra de réduire les émissions de façon économiquement avantageuse. L'Union européenne devrait aller à la rencontre des autres pays afin d'assurer la création d'un marché couvrant l'ensemble de l'OCDE d'ici 2015 et d'un marché encore plus vaste d'ici 2020.

2. INTRODUCTION

L'Union européenne s'est fixé pour objectif de limiter la hausse des températures moyennes de la planète à moins de 2 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle. Si l'augmentation dépasse 2 °C, les pénuries de denrées alimentaires et d'eau s'aggraveront, les événements météorologiques graves deviendront plus fréquents et la menace qui pèse sur des écosystèmes uniques sera fortement accrue. Si l'évolution actuelle des niveaux d'émission se poursuit, il se pourrait que le seuil des 2 °C soit dépassé dès 2050. En tout état de cause, des efforts d'adaptation considérables seront nécessaires même si l'on parvient à rester en deçà de 2 °C. Au vu des données recueillies dans le cadre de travaux de recherche récents, un nombre croissant d'experts scientifiques demandent que la concentration de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère soit stabilisée à un niveau nettement inférieur à celui préconisé auparavant et ramenée à un niveau de 350 ppmv équivalent CO₂. Il est impératif de faire en sorte que les négociations de Copenhague aboutissent à des engagements ambitieux compatibles avec un niveau de stabilisation revu à la baisse.

Du fait de l'inertie physique fondamentale du système climatique mondial, la méconnaissance des avertissements scientifiques risque d'avoir des répercussions sans précédent, coûteuses et potentiellement ingérables. Par ailleurs, les circonstances actuelles sont l'occasion de lutter sur plusieurs fronts à la fois: changement climatique, sécurité énergétique et récession économique. La lutte contre le changement climatique exigera des investissements privés et publics considérables et facilitera la transition vers une économie à faible émission de carbone, ce qui créera de nouvelles possibilités de croissance et d'emploi et favorisera le développement durable. Partout dans le monde, les gouvernements annoncent d'importants programmes d'investissements, comme le plan européen de relance économique adopté récemment, visant à encourager les investissements en faveur des technologies à faible émission de composés carbonés, à promouvoir l'innovation et la croissance et à renforcer la sécurité énergétique. Les mesures destinées à faire face à la crise financière peuvent nous aider à mieux tirer parti des faibles chances qu'il nous reste de rester au-dessous du seuil des 2°C.

Au **niveau international**, le plan d'action de Bali établi en 2007 a engagé un processus qui devait déboucher sur la conclusion, lors de la conférence des Nations unies qui se tiendra à Copenhague en décembre 2009, d'un accord international sur le climat pour l'après-2012. Il importe que cet accord définisse de nouveaux objectifs et actions concrets en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et qu'il favorise le développement durable en renforçant la capacité des différents pays à s'adapter aux conséquences inévitables du changement climatique, tout en stimulant l'innovation et la croissance économique, en réduisant la pauvreté et en donnant accès à des services énergétiques durables («vision commune»). C'est après la conférence des Nations unies tenue à Poznan en décembre 2008 que les discussions sont devenues des négociations à part entière.

Au **niveau national**, les pays industrialisés comme les pays en développement intensifient leurs efforts et définissent des objectifs ou mettent en place des marchés du carbone. En décembre dernier, l'Union européenne a adopté son ambitieux paquet de mesures sur le changement climatique et l'énergie, destiné à mettre en œuvre l'objectif qu'elle s'est fixé unilatéralement, à savoir réduire, pour 2020, ses émissions de GES de 20 % par rapport aux niveaux de 1990, et étendre et améliorer le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). La nouvelle administration américaine considère la lutte contre le changement climatique comme une priorité majeure. Dans le même temps, l'Australie a annoncé elle aussi ses engagements à moyen terme en matière de climat, qui sont fortement

axés sur l'échange de droits d'émission. Ces systèmes d'échange de droits d'émission pourraient constituer le noyau d'un marché mondial du carbone véritablement efficace.

3. OBJECTIFS ET ACTIONS

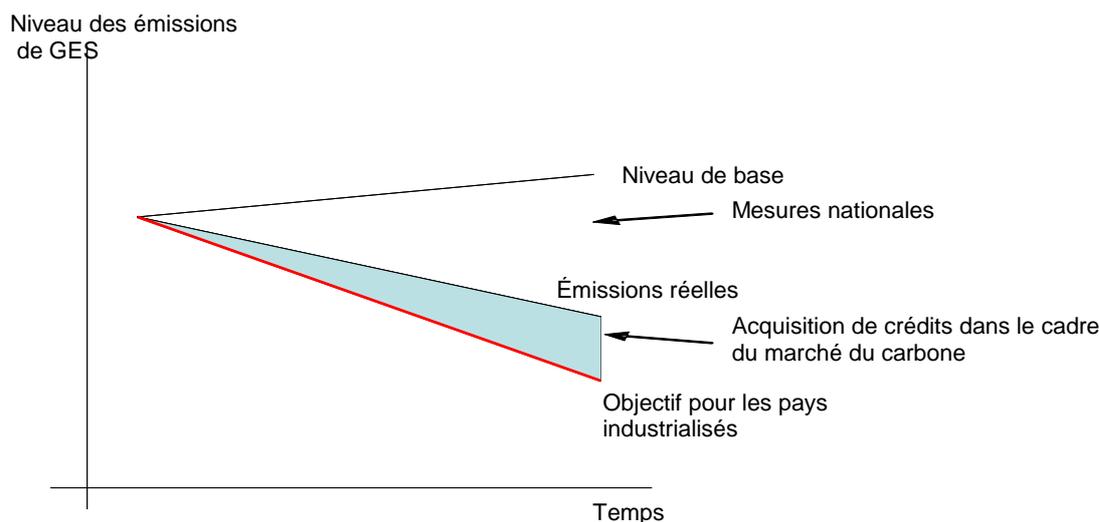
Pour pouvoir raisonnablement espérer rester en deçà du seuil des 2 °C, il faut absolument parvenir, d'ici 2050, à réduire les émissions de GES à l'échelle mondiale de plus de 50 % par rapport à 1990. En outre, les émissions de GES, à l'exclusion de celles liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie, devront avoir atteint leur niveau maximal avant 2020. Les pays industrialisés doivent montrer la voie dans la poursuite de cet objectif planétaire et prouver qu'une économie à faible émission de carbone est à la fois possible et financièrement réalisable. Il est tout aussi essentiel que les pays en développement, et en particulier les plus avancés d'entre eux, apportent une contribution importante, dans la mesure où beaucoup sont responsables d'une quantité croissante d'émissions. Il faudra pour cela renforcer considérablement la coopération afin de leur fournir les capacités, la technologie et les ressources financières requises.

3.1. De nouveaux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les pays industrialisés

L'accord de Copenhague devrait définir pour les pays industrialisés de nouveaux engagements absolus en matière de réduction des émissions s'appliquant à l'ensemble de l'économie. L'Union européenne a montré l'exemple en s'engageant unilatéralement à réduire ses émissions de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020. Cet engagement est, de loin, le plus ambitieux contracté par un pays ou groupe de pays pour l'après-2012. L'Union européenne est disposée à aller encore plus loin et à se fixer un objectif de réduction de 30 % en cas de conclusion d'un accord international ambitieux et exhaustif, à condition que les autres pays industrialisés s'engagent à réaliser des réductions d'émissions comparables et que les pays en développement économiquement plus avancés apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives.

L'UE a proposé que les pays industrialisés réduisent collectivement leurs émissions dans une mesure compatible avec l'objectif de 2 °C. D'après le 4^e rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), il faudrait pour cela que les émissions des pays industrialisés diminuent de 25 à 40 % d'ici 2020 et de 80 à 95 % d'ici 2050. Les pays industrialisés devraient parvenir à atteindre leurs objectifs de réduction en mettant en œuvre des mesures au niveau national et en utilisant les crédits résultant de réductions des émissions dans les pays en développement, comme l'indique la figure 1.

Figure 1: Émissions des pays industrialisés



La répartition de l'objectif global des pays industrialisés doit être équitable et garantir la comparabilité de l'effort. Les paramètres jugés déterminants sont les suivants:

- le PIB par habitant, qui reflète la capacité du pays à financer des réductions des émissions au niveau national et à acheter des crédits de réduction des émissions aux pays en développement;
- les émissions de GES par unité de PIB, qui indiquent le potentiel de réduction des émissions de GES du pays concerné;
- l'évolution des émissions de GES entre 1990 et 2005, qui permet la prise en compte des mesures nationales de réduction des émissions arrêtées à un stade précoce;
- les tendances démographiques sur la période 1990-2005, qui permettent de prendre en compte le lien entre les effectifs de la population et les émissions de GES totales.

Pour déterminer les contributions supplémentaires à l'effort global de réduction des émissions après 2012, il convient de prendre comme point de référence historique l'année 1990, qui est l'année de base convenue dans le cadre du protocole de Kyoto. L'effort total pour le groupe des pays industrialisés devrait correspondre à une réduction de 30 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020. Il serait possible de déterminer les objectifs futurs de chaque pays en matière d'émissions en se basant sur des années plus récentes afin de bénéficier de statistiques plus exactes, à l'instar de ce qu'a fait l'UE dans son paquet de mesures sur le changement climatique et l'énergie, pour lequel elle a utilisé comme année de base l'année 2005. Il convient cependant de ne pas recourir à cette possibilité pour affaiblir les objectifs de réduction des émissions.

Les pays auxquels des objectifs ont été assignés dans le cadre du protocole de Kyoto ne doivent pas être les seuls à contracter des engagements contraignants en matière de réduction des émissions. Il convient que l'accord de Copenhague assigne des objectifs de réduction des émissions au moins à tous les pays figurant à l'annexe I de la CCNUCC, à tous les pays membres de l'OCDE, à tous les États membres actuels de l'UE, ainsi qu'à tous les pays candidats ou susceptibles de le devenir.

Les objectifs pour l'après-2012 devront être fixés en tenant compte des éventuels droits d'émission excédentaires obtenus avant 2012, de façon à garantir que l'objectif des 30 % sera atteint grâce à des réductions réelles réalisées après 2012. De même, les règles applicables en ce qui concerne l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie ne doivent pas compromettre l'intégrité environnementale de l'objectif des 30 %. Il convient

d'améliorer la surveillance, la déclaration et la vérification des réductions, ainsi que les évaluations par des pairs auxquelles sont régulièrement soumises les mesures de lutte contre le changement climatique.

3.2. Mesures destinées à freiner l'augmentation des émissions de GES dans les pays en développement

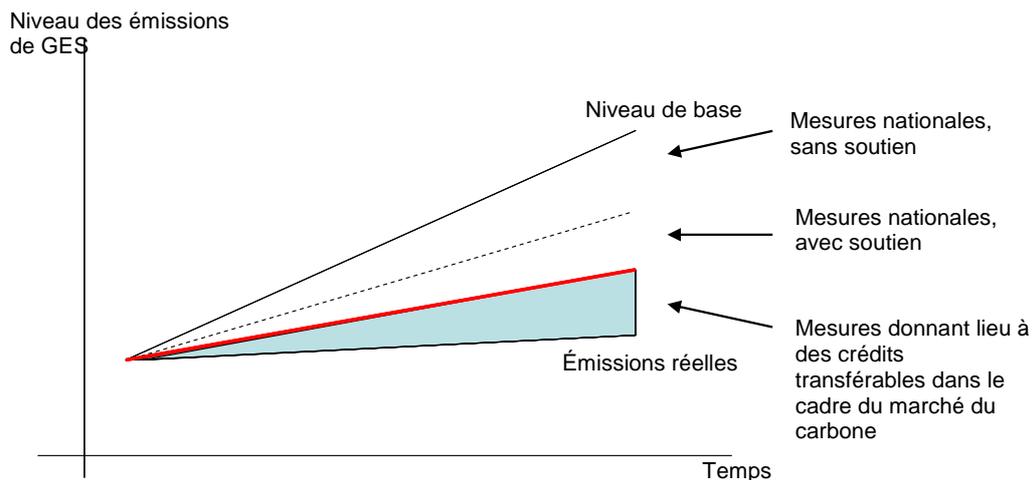
Il apparaît de plus en plus clairement que les pays les plus touchés par les effets du changement climatique seront les pays en développement, qui seront confrontés à des problèmes d'inondations, de sécheresse et de déforestation. En conséquence, même si les pays industrialisés doivent continuer à montrer l'exemple en réduisant leurs émissions, en particulier à très court terme, les pays en développement ont tout intérêt à contribuer eux aussi à la réalisation de l'objectif des 2 °C.

En effet, les émissions de GES des pays en développement sont en rapide augmentation et risquent, en l'absence de mesures, de neutraliser les efforts entrepris par les pays industrialisés pour réduire leurs propres émissions de GES. Il ressort d'un rapport scientifique publié récemment que l'objectif des 2 °C ne pourra être atteint que si les pays en développement, au moyen de mesures nationales appropriées, limitent collectivement, d'ici 2020, l'augmentation de leurs émissions de GES de sorte que leur niveau reste inférieur de 15 à 30 % au niveau de base. Ces estimations ne tiennent pas compte de l'incidence des réductions résultant du transfert de crédits carbone vers les pays industrialisés (voir figure 2). Les mesures appropriées devraient notamment viser à réduire rapidement les émissions liées à la déforestation tropicale. L'objectif à atteindre est de réduire d'ici 2020 la déforestation tropicale brute d'au moins 50% par rapport aux niveaux actuels et de mettre fin d'ici 2030 à la diminution du couvert forestier de la planète.

Les situations nationales et les stades de développement variant d'un pays en développement à l'autre, les mesures doivent être différenciées et leur degré d'ambition adapté en conséquence. Les stratégies nationales en matière de lutte contre le changement climatique peuvent être utilisées à cet effet. Ces dernières années, un certain nombre de pays en développement, dont la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil, ont défini des stratégies d'atténuation nationales dans le contexte du développement. Il serait souhaitable que ces pays, ainsi que d'autres pays en développement économiquement plus avancés, mettent à jour leur stratégie dans le courant de cette année en indiquant leur degré d'ambition global jusqu'en 2020.

Il convient que tous les pays en développement à l'exception des pays les moins avancés (PMA), s'engagent, au titre de l'accord de Copenhague, à adopter d'ici la fin de 2011 des stratégies de développement à faible intensité de carbone. Ces stratégies devraient définir une approche crédible qui permettrait de limiter les émissions de chaque pays concerné au moyen de mesures d'atténuation nationales appropriées couvrant tous les grands secteurs d'activité responsables d'émissions, et notamment le secteur de l'électricité, les transports, les principales industries à forte intensité énergétique et, lorsque leur contribution est importante, les forêts et l'agriculture. Ces stratégies devraient par ailleurs déterminer le soutien nécessaire pour mettre en œuvre celles des actions proposées qui entraîneraient des coûts supplémentaires ne pouvant être pris en charge par le pays lui-même. L'octroi d'un soutien international pour la mise en œuvre de mesures d'atténuation devrait être subordonné à l'établissement de stratégies de développement à faible émission de carbone qui soient vérifiables et reposent sur des bases solides. Dans bien des cas, les pays en développement ne pourront élaborer et mettre en œuvre leurs stratégies de développement à faible émission de carbone que s'ils bénéficient non seulement d'un soutien financier, mais aussi d'aides au renforcement des capacités.

Figure 2: Émissions des pays en développement



Pour que les objectifs soient suffisamment ambitieux, il y a lieu que les discussions ayant trait aux stratégies concrètes, aux propositions d'action et au soutien s'inscrivent dans le cadre d'une analyse technique indépendante. L'analyse et l'élaboration de stratégies d'atténuation pourraient être fondées sur des approches sectorielles et prendre en compte les informations techniques émanant du secteur privé. La mise en place d'un nouveau mécanisme d'aide à l'atténuation devrait permettre, sur la base d'une évaluation technique, de coupler les mesures proposées aux mécanismes de soutien bilatéraux et multilatéraux appropriés. Ce mécanisme permettrait également de déterminer si le degré d'ambition du plan correspond à la capacité d'action du pays concerné et si ce degré d'ambition est compatible avec l'objectif de réduction global des émissions, par rapport au niveau de base du groupe des pays en développement. Le cas échéant, on étudiera les possibilités envisageables pour relever le degré d'ambition.

Les mesures prises par les pays en développement devraient être consignées dans un registre international dressant la liste des mesures adoptées et mettant en évidence les avantages retirés en termes d'atténuation, au moyen de méthodes de mesure, de déclaration et de vérification transparentes et fiables. Les efforts d'atténuation déployés par le groupe des pays en développement dans son ensemble seront examinés lors de la conférence des Nations unies sur le changement climatique et, à l'issue de cet examen, il pourrait être demandé aux pays en développement de renforcer leurs efforts d'atténuation et aux pays industrialisés d'intensifier leur soutien.

3.3. Réduction des émissions de l'aviation et du transport maritime internationaux, ainsi que des émissions de gaz fluorés

Aviation et transport maritime internationaux

Bien que les secteurs de l'aviation et du transport maritime internationaux soient responsables d'une grande partie des émissions de gaz à effet de serre et que cette part augmente rapidement, ils n'ont pas jusqu'ici été pris en compte dans le cadre international en matière de changement climatique. La Commission estime cependant que les émissions de ces secteurs devraient être incluses.

Il y a lieu que la CCNUCC définisse, dans le cadre de l'accord de Copenhague, des objectifs visant à réduire l'impact de ces secteurs en ramenant leurs émissions au-dessous du niveau de 2005 d'ici 2020, et nettement au-dessous du niveau de 1990 d'ici 2050. L'aviation et le transport maritime internationaux étant des activités menées à l'échelle mondiale, les mesures

prises en vue de limiter leur impact sur le climat doivent elles aussi revêtir une dimension mondiale. Il est de la responsabilité de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de l'Organisation maritime internationale de faciliter l'élaboration et l'adoption de ces mesures mondiales pour la fin de l'année 2010. Les mesures fondées sur le marché, comme l'échange des droits d'émission, peuvent permettre de réduire les émissions de façon économiquement avantageuse. Les mesures de réduction des émissions doivent être conçues en tenant compte du risque d'effets négatifs nets sur les régions isolées, les îles éloignées et les PMA. En l'absence d'accord au sein de l'OACI et de l'OMI à la fin de 2010, les émissions de l'aviation et du transport maritime internationaux seront comptabilisées dans les totaux nationaux au titre de l'accord de Copenhague, ce qui garantira une action comparable de la part de tous les pays industrialisés.

L'Union européenne a inclus les émissions de CO₂ de l'aviation dans son système d'échange de quotas d'émission. En ce qui concerne le transport maritime, plusieurs mesures fondées sur le marché sont actuellement à l'examen. Si l'adoption de règles mondiales efficaces pour la réduction des émissions de GES de ce secteur se révèle impossible, l'UE devrait convenir de mesures au niveau communautaire.

Mesures visant les gaz fluorés

L'élimination accélérée des HCFC au cours de la prochaine décennie en vertu du protocole de Montréal pourrait entraîner une augmentation rapide des émissions de HFC, dont beaucoup sont des gaz à effet de serre très puissants. Il importe dès lors que l'accord de Copenhague comprenne un arrangement international relatif à la réduction des émissions de HFC. L'industrie sera ainsi encouragée à intensifier ses activités de recherche et de développement portant sur des HFC à faible potentiel de réchauffement de la planète et sur des substituts sans HFC.

4. FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT A FAIBLE EMISSION DE CARBONE ET DES MESURES D'ADAPTATION

Tout accord global qui sera conclu à Copenhague devra être étayé par des ressources financières suffisantes pour en permettre la mise en œuvre. Compte tenu de la conjoncture économique actuelle, l'accord de Copenhague devra garantir que les objectifs en matière de changement climatique seront réalisés de façon économiquement avantageuse. L'analyse de la Commission montre qu'un véritable marché mondial du carbone peut réduire considérablement les coûts dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, mais que les moyens financiers et les investissements doivent être renforcés, réorientés et optimisés. L'architecture financière internationale mise en place pour soutenir la lutte contre le changement climatique doit respecter les principes de bonne gouvernance et maximaliser l'efficacité, l'adéquation, l'utilisation rationnelle des ressources, l'équité, la responsabilité, la cohérence et la prévisibilité. Il convient que, dans le cadre de l'accord de Copenhague, les dépenses soient consacrées en priorité aux mesures d'atténuation efficaces, sous la forme d'incitations fondées sur les résultats, ainsi qu'à des mesures d'adaptation dans les pays en développement. Les sources de financement potentielles sont notamment le secteur privé et le secteur public, ainsi que les subventions et prêts accordés dans le cadre de systèmes internationaux, bilatéraux et multilatéraux. Les contributions de l'UE proviendront à la fois de fonds communautaires et de fonds nationaux. Les institutions et les mécanismes de financement mis en place pour lutter contre le changement climatique doivent compléter les organismes internationaux et les institutions financières existantes en veillant à la cohérence, et doivent tenir compte du débat en cours concernant leurs rôles et responsabilités respectives.

4.1. Financement des mesures de réduction des émissions

Au niveau mondial

Les investissements en faveur de la réduction des émissions globales devront augmenter chaque année. D'après les recherches menées récemment par le CCR et par d'autres instituts indépendants, les investissements supplémentaires nets à l'échelle mondiale devraient avoisiner les 175 milliards EUR d'ici 2020. On estime que plus de la moitié de ce montant devra être investi dans les pays en développement, et notamment dans le secteur forestier. Les investissements dans des secteurs tels que l'efficacité énergétique et les technologies à faible émission de carbone stimuleront l'innovation et la croissance et amélioreront les économies d'énergie et la sécurité. Les investissements visant à réduire la déforestation contribueront à la protection de la biodiversité mondiale et au développement durable à long terme au niveau local. Ces dépenses doivent être également être mises en balance avec les coûts de l'inaction (qui, selon le rapport Stern, représenteraient 5 à 20 % du PIB mondial).

Pays en développement

Les stratégies nationales de développement à faible émission de carbone devront contenir une estimation des coûts d'investissement supplémentaires nets liés aux mesures d'atténuation et présenter des options viables en matière de financement et d'atténuation afin de rentabiliser ces investissements.

Les sources de financement existant pour les pays en développement sont les suivantes:

- **au niveau national:** jusqu'en 2020, la plupart des mesures figurant dans les stratégies nationales de développement à faible émission de carbone entraînent des coûts supplémentaires faibles, voire produisent un bénéfice net à moyen terme, mais nécessitent un investissement initial. Ainsi, on estime que plus de la moitié des réductions dans le secteur de l'énergie peuvent être réalisées au moyen de mesures d'efficacité énergétique. Ces mesures devront être financées essentiellement par le secteur privé et les ménages, et les pouvoirs publics peuvent soutenir ces investissements par des mesures appropriées. Cela devrait entraîner des investissements considérables au niveau national et favoriser la croissance économique dans un contexte de sécurité énergétique renforcée. Les programmes de prêts internationaux pourraient également faciliter l'accès aux capitaux privés internationaux;
- **au niveau externe:** les stratégies de développement à faible émission de carbone devront déterminer les mesures d'atténuation qui vont au-delà des options à faible coût/produisant un bénéfice net à court terme et nécessitent des moyens financiers dépassant les capacités du pays en développement concerné. Pour financer les coûts supplémentaires liés à ces investissements, il faudra recourir à toute la gamme des sources et mécanismes de financement novateurs, y compris les fonds publics et les mécanismes internationaux d'octroi de crédits carbone. On estime que ces mécanismes permettraient de financer un tiers des investissements supplémentaires nécessaires dans les pays en développement, voire davantage.

4.2. Prise en charge et financement de l'adaptation aux conséquences inévitables du changement climatique

Il importe que l'accord de Copenhague établisse un cadre d'action dans le domaine de l'adaptation qui s'articule autour des éléments suivants:

- la nécessité pour tous de s'adapter: une aide à l'adaptation doit être fournie aux plus vulnérables et aux plus pauvres. Ce n'est qu'en anticipant les effets néfastes

potentiels suffisamment tôt et en réalisant les adaptations nécessaires que l'on pourra éviter des dommages très coûteux;

- l'engagement d'intégrer systématiquement l'adaptation dans les stratégies nationales: il doit s'agir d'une responsabilité partagée des pays industrialisés et des pays en développement;
- l'amélioration des instruments utilisés pour définir et mettre en œuvre les stratégies d'adaptation: citons notamment les méthodes et technologies d'adaptation, le renforcement des capacités et l'intensification du rôle du processus de la CCNUCC grâce à la mobilisation des parties prenantes, dont les organisations internationales, et à une approche plus coordonnée de la gestion des risques/réduction des risques de catastrophe.

Aux fins de la mise en commun des expériences, il faut que l'Union européenne recommande la création d'un groupe technique pour l'adaptation sous l'égide de la CCNUCC. Tous les pays doivent être tenus d'élaborer des stratégies nationales d'adaptation complètes. Pour être efficaces, les politiques d'adaptation ne devront pas simplement répondre aux besoins urgents et immédiats. Il importe de dépasser les approches axées sur les projets et d'opter pour une intégration stratégique à long terme dans la stratégie globale de planification et de développement du pays. L'expérience acquise à cet égard dans le cadre de l'alliance mondiale contre le changement climatique sera utile. Un soutien financier et technologique doit être apporté aux pays les plus vulnérables, notamment aux PMA et aux petits États insulaires en développement.

Les coûts liés au renforcement des capacités et à l'action prioritaire à mener en faveur des pays les plus vulnérables pourraient, dans une large mesure, être pris en charge par le Fonds d'adaptation existant. Cependant, même si les estimations du coût supplémentaire engendré par l'adaptation divergent fortement, il est certain que le Fonds d'adaptation ne permettra pas à lui seul de financer l'adaptation dans l'ensemble des pays en développement. C'est pourquoi des sources de financement innovantes devront être trouvées pour répondre aux besoins d'adaptation. De même que pour l'atténuation, les possibilités de financement doivent être fonction de l'investissement réel. Selon le Secrétariat de la CCNUCC, le coût de l'adaptation pour l'ensemble des pays en développement pourrait se situer dans une fourchette de 23 à 54 milliards EUR par an en 2030. Un grand nombre de mesures anticipatives généreront même un bénéfice net pour l'économie, par exemple, les mesures visant une exploitation plus efficace des ressources hydriques dans les régions qui devront faire face à des pénuries d'eau. Il faudra examiner la possibilité d'instituer un groupement multilatéral d'assurances couvrant les pertes liées aux catastrophes afin de compléter les mécanismes de financement utilisés actuellement en cas de calamités naturelles dues au changement climatique. La Commission européenne participe d'ores et déjà à des projets pilotes dans ce domaine.

4.3. Financement des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration au niveau mondial

Il faut donner un coup d'accélérateur décisif à la recherche dans le domaine des technologies à faible émission de carbone et des technologies d'adaptation, ainsi qu'au développement et à la démonstration de ces technologies, et ce dans l'ensemble des secteurs et activités économiques. L'action à mener doit être axée sur les besoins recensés dans les stratégies nationales de développement compatible avec de faibles émissions et sur les évaluations réalisées par le mécanisme d'aide à l'atténuation. Cette action pourrait porter sur le renforcement des capacités, la coopération scientifique et technologique, la réduction des entraves à l'accès aux marchés pour les biens et services environnementaux et l'amélioration de la coordination de la recherche au niveau mondial.

Un financement public supplémentaire devra être consenti pour toutes ces activités. Globalement, il serait souhaitable d'au moins doubler les activités de RD&D liées à l'énergie d'ici à 2012 et de les multiplier par quatre d'ici à 2020, en opérant une nette réorientation vers les technologies à faible émission de carbone, notamment les sources d'énergie renouvelables. De même, la recherche dans le domaine des effets du changement climatique, de l'adaptation et des possibilités d'atténuation doit être renforcée au niveau international. Il faut qu'un engagement en ce sens fasse partie intégrante de l'accord de Copenhague. La Commission doit s'employer avec les États membres à encourager de manière cohérente la coopération scientifique et technologique internationale pour toutes les activités de recherche liées à la lutte contre le changement climatique, y compris le développement de technologies à faible émission de carbone, dans tous les secteurs.

Pour accélérer le développement de technologies à faible émission de carbone qui revêtent une importance stratégique et donner un coup de fouet à leur déploiement, l'Union européenne met en œuvre le plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (plan SET). Elle envisage également de créer l'une de ses premières communautés de la connaissance et de l'innovation en matière d'atténuation et d'adaptation dans le cadre du lancement de l'Institut européen de technologie (IET), conformément à ses grands objectifs dans le domaine de la RD&D. En application des nouvelles dispositions du SCEQE, 300 millions de quotas sont réservés dans le but d'encourager la construction d'installations de démonstration du piégeage et du stockage géologique du carbone ainsi que la mise au point de technologies innovantes liées aux énergies renouvelables. Par ailleurs, la Commission est en train de préparer une communication sur le financement des technologies à faible émission de carbone.

Enfin, il faut intensifier nos efforts, notamment en exploitant toutes les formes d'éducation, pour mieux comprendre l'évolution du climat ainsi que ses conséquences pour la société, l'économie et les écosystèmes.

4.4. Des sources de financement internationales innovantes

Les pays industrialisés apporteront leur contribution grâce à des financements publics et à l'utilisation des mécanismes d'octroi des crédits carbone. Les enveloppes publiques devront être comparables et être déterminées selon le principe du pollueur-payeur et la capacité économique de chaque pays. Le barème des contributions devra être négocié et faire partie intégrante de l'accord de Copenhague.

Deux grands systèmes permettant de générer des financements innovants ont été retenus. Dans le cadre du premier, l'engagement financier annuel des pays industrialisés est calculé selon une formule définie d'un commun accord. Cette formule pourrait combiner le principe du pollueur-payeur (quantité totale d'émissions autorisées) et la capacité contributive du pays (PIB/habitant). Le second système repose sur la mise en réserve d'un certain pourcentage des émissions autorisées pour chaque pays industrialisé. Ces émissions seraient alors mises aux enchères à l'échelle mondiale à l'intention des États. Ce pourcentage pourrait augmenter progressivement au prorata du revenu par habitant.

Le premier système permet d'avoir une certitude quant au montant total des ressources financières engagées. Les différents pays pourraient rassembler les fonds individuellement puis les dépenser de manière décentralisée en utilisant tous les canaux bilatéraux ou multilatéraux existants. Il faudrait toutefois disposer d'un mécanisme fiable et transparent qui permette d'assurer un suivi de ce financement public supplémentaire destiné à des actions liées au climat, d'en rendre compte et de le contrôler. Pour assurer le respect des engagements financiers, les pays ne fournissant pas le montant convenu pourraient se voir retirer un nombre correspondant de droits d'émission. Dans le cadre du second système, les niveaux de

financement ne seraient pas forcément prévisibles, étant donné que les gouvernements pourraient par ailleurs recourir aux crédits carbone au titre du mécanisme de développement propre. Il faudrait aussi disposer d'une structure de gouvernance centralisée au niveau des Nations unies afin d'organiser les mises aux enchères, de définir les priorités en matière de dépenses et d'aiguiller les fonds destinés à l'atténuation et à l'adaptation.

Pour l'Union européenne, des recettes publiques supplémentaires considérables seront générées par la mise aux enchères des quotas dans le cadre du SCEQE. Les États membres pourraient utiliser une partie de ces recettes pour remplir les obligations financières internationales qui leur incomberont en vertu du futur accord sur le changement climatique, dans le cadre des deux systèmes.

Ces deux instruments peuvent être couplés à un financement qui pourrait provenir d'un instrument global régissant les transports aériens et maritimes internationaux (il s'agirait du produit de la mise aux enchères des quotas dans le cadre d'un système international de plafonnement et d'échange applicable à ces secteurs).

Il conviendra de réfléchir à la manière dont les pays en développement, à l'exception des PMA et des petits États insulaires en développement, pourraient également apporter une contribution qui augmenterait au fil du temps, en fonction de leur capacité financière.

4.5. Financement des actions anticipatives

Le renforcement des capacités en vue de garantir la capacité institutionnelle nécessaire à une réduction et une adaptation efficaces constituera un facteur déterminant dans les années qui suivront la conclusion du nouvel accord.

En agissant très tôt, on pourra faire en sorte que l'adaptation et la transition vers une économie à faible émission de carbone se déroulent de manière plus harmonieuse. L'Union européenne doit examiner la possibilité de mettre au point un mécanisme d'anticipation (*frontloading*) pour dégager rapidement des fonds substantiels en faveur des pays en développement les plus vulnérables et les plus pauvres. Il s'agirait là d'une initiative relais pour la période de transition entre 2010 et la pleine mise en œuvre de la nouvelle architecture financière qui doit être définie à Copenhague. Reposant sur l'émission d'obligations, le mécanisme international proposé pour le financement de la lutte contre le changement climatique permettrait d'effectuer rapidement des dépenses pour mettre en œuvre les actions prioritaires dans ce domaine. Les ressources dégagées permettraient notamment de mettre en œuvre une action immédiate à rentabilité élevée répondant à des besoins d'adaptation urgents (réduction des risques de catastrophe, par exemple). Une part des fonds obtenus pourrait aussi servir à financer des activités d'atténuation, notamment des activités générant des synergies entre l'atténuation et l'adaptation, telles que la réduction des émissions dues au déboisement. Le mécanisme international pour le financement de la lutte contre le changement climatique devrait permettre de collecter environ 1 milliard EUR par an durant la période 2010-2014, pour autant que les États membres s'engagent à apporter les contributions nécessaires.

4.6. Gouvernance des flux financiers internationaux destinés à la lutte contre le changement climatique

Étant donné que les sources de financement de l'adaptation et de l'atténuation seront probablement multiples, il faudra améliorer la coordination et la coopération. Une instance de haut niveau consacrée au financement international de la lutte contre le changement climatique devrait rassembler les grands décideurs du secteur public et du secteur privé ainsi que les institutions financières internationales. Cette instance examinerait régulièrement la disponibilité des capitaux ainsi que les dépenses et formulerait des recommandations sur les

améliorations éventuelles à apporter. Elle travaillerait en étroite coopération avec le mécanisme d'aide à l'atténuation.

5. ATTENUATION DES EMISSIONS DE GES ET PRODUCTION DE RECETTES SUR UN MARCHE MONDIAL DU CARBONE

5.1. Systèmes nationaux de plafonnement et d'échange

Les systèmes nationaux de plafonnement et d'échange représentent l'un des instruments les plus prometteurs dont disposent les pays pour réduire les émissions de GES, en particulier dans les secteurs grands émetteurs de ces gaz. Le plafonnement des émissions garantit l'efficacité sur le plan environnemental de ces systèmes, qui présentent aussi, grâce à la flexibilité offerte par les échanges de quotas, un bon rapport coût-efficacité. Les marchés nationaux du carbone peuvent et doivent être reliés de manière à former un marché mondial efficace, permettant de faire baisser le coût de l'atténuation. L'accord de Copenhague peut favoriser l'émergence de ce marché du carbone en fixant des objectifs globaux et par pays.

L'Union européenne dispose de l'expérience du précurseur avec la mise en place du SCEQE, le plus vaste système de plafonnement et d'échange du monde. Ce système suscite un intérêt grandissant dans plusieurs autres pays industrialisés. Parallèlement aux négociations menées dans le cadre des Nations unies, l'Union européenne devrait encourager la création d'un marché du carbone performant au niveau de l'OCDE d'ici à 2015, lequel serait ensuite élargi, d'ici à 2020, aux pays en développement économiquement plus avancés.

Pour accomplir un pas important vers la réalisation de cet objectif, l'Union européenne doit nouer un dialogue efficace avec la nouvelle administration et les nouveaux législateurs des États-Unis. Le président Obama a déjà fait part de son intention d'établir un système rigoureux de plafonnement et d'échange au niveau national. La Commission s'efforcera de mettre en place un groupe de travail UE-USA sur la création de marchés du carbone. Il conviendra de mettre sur pied des processus bilatéraux similaires avec les autres pays industrialisés et les pays en développement économiquement plus avancés.

Les pays en développement devront contribuer de plus en plus à l'effort général d'atténuation des émissions et devront donc adopter et appliquer progressivement des systèmes nationaux de plafonnement et d'échange qui leur permettent d'agir efficacement à leur niveau. L'Union européenne devra aider les pays en développement concernés à acquérir de l'expérience en matière d'échanges de droits d'émissions, et notamment à créer des structures de bonne gouvernance ainsi que de solides institutions nationales, et à améliorer leur capacité de surveillance et de notification des émissions. Le secteur privé et les autres parties prenantes devront être consultés à cet égard.

5.2. Amélioration des mécanismes de compensation relevant des Nations unies

Le mécanisme de développement propre (MDP) du protocole de Kyoto permet aux pays en développement de participer au marché du carbone. Il a été conçu comme un mécanisme de compensation axé sur les projets, en vertu duquel les pays en développement peuvent vendre des crédits représentant les réductions d'émissions réalisées dans le cadre d'un projet donné. Ces crédits peuvent être achetés par les pays industrialisés afin d'atteindre leur objectif de réduction nationale. Les projets menés au titre du MDP permettent de financer les technologies propres et de renforcer les capacités de mise en œuvre des stratégies de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement.

Pour garantir qu'une large part des réductions d'émissions de l'Union européenne soient réalisées au niveau interne et pour améliorer l'intégrité environnementale, le SCEQE limite le

recours aux crédits MDP en fixant des critères quantitatifs et qualitatifs. Dans le contexte de la CCNUCC, le MDP doit être réformé de façon à ce que seuls les projets qui permettent de réelles réductions supplémentaires et vont au-delà des options bon marché puissent être pris en compte. En outre, pour les pays en développement avancés et les secteurs économiques hautement compétitifs, le MDP tel qu'il est conçu actuellement doit être supprimé progressivement pour faire place à un mécanisme sectoriel d'octroi de crédits carbone. Les mécanismes de ce type peuvent contribuer efficacement au développement et à la mise en œuvre de technologies à faible émission de carbone dans les pays en développement, et poser les jalons nécessaires à l'élaboration de systèmes de plafonnement et d'échange. Pour garantir une transition cohérente, il importe que l'Union européenne trouve un terrain d'entente avec les États-Unis et les autres pays appliquant des systèmes de plafonnement et d'échange en ce qui concerne la coordination de la demande de crédits de compensation.

6. ACCORD DE COPENHAGUE: UN SOCLE POUR DES STRATEGIES A LONG TERME

L'Union européenne doit faire en sorte que l'accord de Copenhague jette les bases d'un cadre international à long terme qui revoie l'ambition générale à la hausse et augmente le niveau des contributions tant pour les pays industrialisés que pour les pays en développement, en tenant compte des connaissances scientifiques. Par conséquent, une évaluation périodique de l'avancement général et de l'adéquation des engagements et actions doit être expressément prévue par l'accord, de même qu'un réexamen intégral en 2016. Sur cette base, l'objectif global devra être ajusté et les engagements, actions et flux financiers à moyen terme adaptés aux dernières données scientifiques disponibles. S'il apparaît, à l'occasion du réexamen intégral de l'accord de Copenhague, prévu en 2016, que les efforts conjugués des pays industrialisés et des pays en développement sont insuffisants pour atteindre les objectifs d'atténuation, la conférence des Nations unies sur le changement climatique devra fixer de nouvelles ambitions nationales pour la période d'engagement suivante.

7. PROCHAINES ETAPES ET CONCLUSIONS

Au cours des prochains mois, l'Union européenne devra mobiliser toutes les ressources disponibles pour établir un dialogue approfondi et coopérer étroitement avec les pays tiers. L'un des principaux enjeux des négociations de 2009 sera d'assurer un effort adéquat et comparable des pays industrialisés, complété par une contribution significative des pays en développement, auxquels les pays industrialisés apporteront leur aide. Il est essentiel de parvenir à relever ce défi si l'on veut assurer une efficacité environnementale globale et répondre aux préoccupations en matière de compétitivité. Lors des contacts bilatéraux dans le cadre du processus de la CCNUCC, des prochaines réunions du G8, du suivi donné aux rencontres des économies majeures et des discussions bilatérales entre l'Union européenne et les grands pays tiers, il conviendra de voir comment les pays industrialisés et les pays en développement peuvent contribuer concrètement à la conclusion de l'accord de Copenhague. Au terme de ces discussions, les pays industrialisés devraient être en mesure de s'engager en faveur d'objectifs de réduction suffisamment ambitieux à Copenhague, et les pays en développement économiquement plus avancés de proposer des stratégies ambitieuses en matière de développement à faible émission de carbone ou des actions significatives qui feront partie de ces stratégies. Les modalités de la contribution de l'Union européenne à ces processus devront également être discutées lors du Conseil européen de mars 2009.

En conclusion, il est proposé que l'Union européenne:

1. réaffirme sa détermination à conclure un accord international ambitieux et exhaustif au mois de décembre 2009 à Copenhague;

2. noue le dialogue avec les autres pays industrialisés en vue de s'entendre sur un ensemble d'objectifs de réduction des émissions de GES garantissant un niveau d'effort comparable, sur la base des critères énoncés dans la présente communication, le but étant de parvenir d'ici à 2020 à une réduction collective des émissions de 30 % par rapport à 1990;
3. noue le dialogue avec les pays en développement, notamment les pays en développement économiquement plus avancés, pour faire en sorte que ces derniers prennent les mesures nécessaires afin de limiter collectivement, d'ici à 2020, la croissance de leurs émissions de manière à ce que leur niveau se situe 15 à 30 % en deçà du niveau qui serait atteint dans le scénario du statu quo;
4. prenne acte du fait que pour ne pas dépasser la barre des 2 °C, il faudra consacrer des ressources financières considérables à la réduction des émissions et à l'adaptation, mais que cet effort permettra également de stimuler l'innovation et la croissance économique, ce qui aura pour effet d'assurer un développement durable à long terme; se déclare disposée à fournir une contribution financière substantielle pour soutenir l'action des pays en développement, notamment les plus vulnérables et les plus pauvres d'entre eux, par exemple au moyen du mécanisme international de financement de la lutte contre le changement climatique;
5. propose de nouer des partenariats bilatéraux avec les États-Unis et les autres pays industrialisés afin de partager l'expérience acquise dans l'élaboration des systèmes nationaux d'échange de droits d'émission et de faciliter la création d'un marché du carbone performant au niveau de l'OCDE d'ici à 2015. Ce marché serait ensuite élargi, d'ici à 2020, aux pays en développement économiquement plus avancés.

La Commission invite le Conseil à approuver les conclusions figurant ci-dessus et à prendre note des orientations exposées dans la présente communication. Elle est prête à poursuivre les discussions au sein du Conseil et à présenter toutes les propositions appropriées.