

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.3.2010
COM(2010) 86 final

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

**Politique internationale en matière de climat après Copenhague:
agir maintenant pour redynamiser l'action mondiale contre le changement climatique**

{SEC(2010) 261}

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

Politique internationale en matière de climat après Copenhague: agir maintenant pour redynamiser l'action mondiale contre le changement climatique

1. MESSAGES CLES

Les ambitions européennes en matière de lutte contre le changement climatique ont toujours largement intégré une dimension internationale. L'objectif principal de l'Europe est de réussir à limiter l'augmentation de la température en-dessous du seuil de 2 °C et de prévenir les conséquences les plus néfastes du changement climatique, et la seule façon d'y parvenir est d'assurer la coordination des efforts au niveau international. C'est pourquoi l'UE a toujours énergiquement encouragé le processus engagé par les Nations unies et c'est également la raison pour laquelle les résultats du sommet de Copenhague n'ont pas été à la hauteur de nos ambitions. Néanmoins, le soutien croissant apporté à l'accord de Copenhague montre qu'une majorité de pays sont à présent déterminés à mener des actions de lutte contre le changement climatique. L'UE doit s'appuyer sur cette détermination et faire en sorte qu'elle aboutisse à des actions concrètes. La présente communication propose une stratégie visant à entretenir la dynamique en matière de lutte internationale contre le changement climatique.

L'UE a toujours été la première à prendre des mesures concrètes contre le changement climatiques: elle est sur le point de respecter les engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto pour la période 2008-2012 et elle s'est fixé des objectifs ambitieux pour 2020, dont celui de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 20 % d'ici 2020 et de porter cette réduction à 30 % si les conditions¹ le permettent. Nous sommes maintenant prêts à faire de l'Europe la région du monde la plus respectueuse du climat en passant à une économie à faibles émissions de carbone, efficace dans l'utilisation des ressources et résiliente au changement climatique. La réalisation de cet objectif et la mise en œuvre effective de l'accord de Copenhague constituent des arguments convaincants pour persuader nos partenaires mondiaux de relever le défi.

La stratégie «Europe 2020» a défini comme élément central de sa vision de l'avenir une croissance économique plus durable, source de création d'emplois et d'amélioration de la sécurité énergétique. La Commission va à présent s'appliquer à définir dans les grandes lignes la voie à suivre pour que l'UE opère sa transition vers une économie à faibles émissions de carbone d'ici 2050. Elle aura également à cœur de renforcer la résilience aux risques climatiques et d'améliorer notre capacité à répondre aux catastrophes et à les prévenir.

¹ Le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009 a conclu que, dans le cadre d'un accord planétaire et global pour l'après-2012, l'UE réitère son offre conditionnelle de porter la réduction à 30 % en 2020 par rapport aux niveaux atteints en 1990, pour autant que d'autres pays développés prennent l'engagement de parvenir à des réductions comparables de leurs émissions et que les pays en développement contribuent à l'effort de façon appropriée, en fonction de leurs responsabilités et de leurs capacités respectives.

Le processus des Nations unies est tout à fait essentiel si l'on veut obtenir un engagement plus large au niveau mondial afin de soutenir la lutte contre le changement climatique. Un point capital pour atteindre cet objectif est l'utilisation du processus des Nations unies dans la préparation de la conférence de Cancun afin d'intégrer les orientations politiques de l'accord de Copenhague dans les textes de négociation de l'ONU. Il importe également de remédier aux lacunes encore existantes et de veiller à l'intégrité environnementale d'un accord dont le but essentiel doit être la réduction des émissions de GES à l'échelle nécessaire. Il convient pour ce faire de s'assurer que les autres pays participent largement et affichent un niveau d'ambition plus élevé, et d'apporter une solution aux points faibles éventuels, tels que les règles relatives à la comptabilisation des émissions de la foresterie et la gestion des budgets d'émissions excédentaires de la période 2008-2012 du protocole de Kyoto. Il y a également lieu de mettre en place un cadre solide et transparent de comptabilisation des émissions et des performances, de mobiliser un financement à mise en œuvre rapide de façon coordonnée et d'assurer des crédits à long terme destinés aux mesures d'atténuation et d'adaptation. En outre, il convient que l'UE contribue à développer le marché international du carbone en assurant la mise en relation des systèmes nationaux compatibles et en favorisant le passage sans heurts du mécanisme de développement propre (MDP) aux nouveaux mécanismes sectoriels reposant sur le marché.

Notre objectif premier reste de parvenir à un accord solide et juridiquement contraignant dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Pour réaliser cet objectif, il y a lieu de nous concentrer tout d'abord sur l'adoption d'un ensemble équilibré de décisions concrètes et pragmatiques lors de la conférence de Cancun à la fin de l'année 2010. Cet ensemble de décisions doit être aussi complet que possible, mais du fait des différends persistant entre les parties, l'UE doit être prête à poursuivre ses efforts aux fins de l'adoption d'un accord juridiquement contraignant en Afrique du Sud en 2011. Les fortes attentes qui se sont fait jour à l'approche de la conférence de Copenhague se sont révélées très utiles, puisqu'elles ont conduit de nombreux pays parmi les principales économies à fixer des objectifs nationaux avant le sommet. Nous devons à présent envisager une stratégie qui entretiendra la dynamique sans compromettre l'objectif premier.

C'est pourquoi l'UE devra intensifier ses échanges avec les pays tiers, en suscitant la confiance des autres parties quant à la possibilité de conclure un accord international et en envisageant des mesures spécifiques à adopter à Cancun. L'Union doit faire en sorte d'obtenir le soutien de ses différents partenaires.

2. REDYNAMISER LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES EN MATIERE DE CLIMAT

2.1. Le bilan de l'après-Copenhague

Le principal résultat de la conférence de Copenhague sur le changement climatique organisée en décembre 2009 a été la signature par un groupe représentatif de 29 chefs d'État et de gouvernements de l'«accord de Copenhague». L'accord entérine l'objectif de l'UE de limiter le réchauffement mondial à moins de 2 °C par rapport aux niveaux de la période précédant l'industrialisation². L'accord demandait en outre aux pays développés de proposer leurs

² L'accord appelle même à considérer une amélioration de l'objectif à long terme, notamment une hausse maximale des températures de 1,5° C.

objectifs de réduction d'émissions et invitait les pays en voie de développement à présenter leurs actions au plus tard le 31 janvier 2010. Il établit également les dispositions fondamentales pour la surveillance, la notification et la vérification (*monitoring, reporting and verification* ou *MRV*) de ces actions, prévoit un financement significatif de la lutte contre le changement climatique, ainsi que le cadre institutionnel qui s'y rapporte, et fournit des lignes directrices permettant de gérer des questions telles que la réduction des émissions dues à la déforestation, la technologie et l'adaptation.

L'accord n'est pas à la hauteur de l'ambition que nourrissait l'UE pour Copenhague, à savoir la conclusion d'un accord solide et véritablement contraignant du point de vue juridique, et il en a seulement été «pris note» dans les conclusions de la conférence. Néanmoins, les 100 propositions et plus présentées à ce jour tant par les pays développés que par les pays en développement³, lesquelles incluent pour un grand nombre d'entre elles des objectifs ou des actions, démontrent l'existence d'un soutien massif et toujours croissant pour l'accord. Ces propositions prouvent qu'une majorité de pays sont tout à fait déterminés à intensifier dès à présent leurs actions en matière de lutte contre le changement climatique.

La conférence de Copenhague a également permis de réaliser des progrès importants dans les négociations concernant une large série de questions sous la forme de projets de décisions et de textes de négociations⁴. Outre l'accord, ces projets de décisions et textes constituent une base pour les étapes suivantes, à la fois dans les négociations (nous devons maintenant intégrer les orientations politiques de l'accord dans les textes de négociation de la CCNUCC) et pour une concrétisation immédiate avec la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions.

2.2. Une feuille de route pour l'avenir

L'UE doit poursuivre ses efforts en vue de la conclusion d'un accord international solide et efficace, son objectif fondamental restant la signature d'un accord juridiquement contraignant dans le cadre de la CCNUCC. Si elle veut obtenir un tel accord, l'Union doit repenser sa démarche. Elle doit susciter la confiance en satisfaisant ceux qui souhaitent instamment la mise en œuvre d'actions concrètes et chercher dans le même temps à obtenir des résultats réels de Cancun. Il est nécessaire pour cela d'envisager une approche large, associée à une intensification des contacts bilatéraux.

2.2.1. Le processus des Nations unies

La conférence de 2010 se déroulera en décembre à Cancun et sera suivie en 2011 par une autre conférence en Afrique du Sud. Dans la perspective de Cancun, une série de réunions préparatoires seront organisées, notamment par le Mexique et l'Allemagne.

Les réunions d'avril et de juin à Bonn devraient permettre d'établir la feuille de route pour les prochaines étapes dans les négociations, qui seront reprises avec le souci d'intégrer les orientations politiques de l'accord de Copenhague dans les différents textes issus de la conférence. Les réunions permettront de déterminer les «lacunes» dans les textes de négociation actuels, tels que la question de la surveillance, de la notification et de la vérification, pour laquelle l'accord prévoit d'importantes lignes directrices. Elles porteront

³ Un aperçu des propositions présentées jusqu'ici est disponible dans le document de travail accompagnant la présente communication et sur le site <http://www.unfccc.int>.

⁴ Les différents projets de décisions et textes de négociations se trouvent dans le rapport de la COP-16 et de la CMP-6, qui peut être consulté sur le site <http://www.unfccc.int>.

également sur des points négligés dans l'accord, tels que l'évolution du marché international du carbone, la réduction des émissions provenant du transport aérien et maritime international dans le cadre de l'OACI et de l'OMI, l'agriculture et la réduction des émissions d'hydrofluorocarbones. Plus important encore, la réunion de Bonn devrait permettre d'intégrer dans le processus de négociation officiel des Nations unies les objectifs des pays développés et les actions des pays en développement qui ont été présentés dans le cadre de l'accord.

L'objectif de l'UE pour Cancun est donc de parvenir à un ensemble complet et équilibré de décisions afin d'ancre l'accord de Copenhague dans le processus de négociation des Nations unies et de remédier aux faiblesses. Il est également souhaitable que soit prise une décision officielle concernant l'établissement de la liste des objectifs des pays développés et l'enregistrement des actions des pays en développement, y compris les méthodes permettant de les comptabiliser. Toutes les décisions doivent être définies dans le contexte d'une décision «globale» constituant le cadre politique général. Qui plus est, le résultat de Cancun doit réussir à concilier les préoccupations des pays développés et celles des pays en développement.

Bien que l'UE soit prête à adopter un accord solide et juridiquement contraignant à Cancun, elle devra néanmoins envisager une approche plus progressive au vu des différends substantiels qui subsistent. Dans cette hypothèse, les décisions concrètes qui pourraient être adoptées à Cancun n'en constitueraient pas moins la base adéquate pour l'établissement d'un cadre juridique complet en Afrique du Sud en 2011. Il importe d'intégrer les progrès réalisés et d'entretenir la dynamique sans compromettre l'objectif fondamental.

2.2.2. Rapprochement avec les pays tiers

Les négociations qui se sont tenues à Copenhague ont clairement montré que les progrès au sein des Nations unies étaient subordonnés à la bonne volonté des États. Un programme actif de rapprochement de l'UE avec les pays tiers sera essentiel pour promouvoir le soutien du processus de l'ONU. L'objectif est de parvenir à une meilleure compréhension des positions, des préoccupations et des attentes de nos partenaires sur les questions clés et d'arriver à expliquer clairement les exigences de l'UE pour ce qui est de l'ambition, de l'exhaustivité et de l'intégrité environnementale de l'accord à conclure. Le programme visera à encourager la mise en œuvre d'actions immédiates dans la lancée de l'accord de Copenhague et à faciliter la convergence sur des décisions pragmatiques devant être convenues à Cancun. Il devra également fournir des occasions précieuses d'intensifier les dialogues bilatéraux sur l'évolution interne du changement climatique et pour l'UE d'offrir son aide pour des actions nationales. La Commission entreprendra cette démarche de rapprochement avec les autres parties en étroite collaboration avec le Conseil et sa présidence.

L'Union et ses États membres doivent poursuivre les négociations dans le cadre des Nations unies. La Commission contribuera, grâce à son rôle renforcé, à assurer que l'UE parle d'une seule voix. Tirant les leçons de Copenhague, nous devons réfléchir à la meilleure façon d'accroître l'efficacité et l'influence de l'UE dans les négociations internationales.

En outre, la Commission encouragera et aidera le Parlement européen à dialoguer activement avec les parlementaires des principaux pays partenaires.

Les activités de rapprochement doivent être organisées à tous les niveaux et avec toutes les parties prenantes importantes. Un certain nombre de réunions bilatérales et multilatérales, y compris des sommets et réunions ministérielles, sont prévus en 2010. Ces rencontres seront

complétées par des réunions régionales et des réunions ad hoc, ce qui permettra de s'assurer que les partenaires de toutes les régions du monde ont été approchés, y compris les pays vulnérables, et que l'UE améliore sa compréhension de leurs préoccupations et de leurs ambitions. Lors des dialogues informels et officiels qui se sont tenus ou se tiendront dans la perspective de Cancun et lors de la mise en œuvre immédiate de l'accord de Copenhague, les parties doivent continuer à déterminer les questions clés et les compromis envisageables dans les négociations. La Commission, aidée par les délégations de l'UE du service européen pour l'action extérieure, s'engagera activement dans toutes ces activités. Elle travaillera pour ce faire en étroite collaboration avec les présidences mexicaine et sud-africaine des conférences de 2010 et 2011.

Il importe cependant de souligner que la bonne volonté de toutes les parties est essentielle pour progresser. Sans cela, l'accord de Copenhague, représentant le plus petit dénominateur commun, restera probablement le seul accord possible.

2.2.3. *Intégrité environnementale*

Un accord visant à lutter contre le changement climatique doit prévoir les réductions nécessaires pour obtenir un niveau d'émissions de GES à l'échelle mondiale compatible avec l'objectif de l'accord de Copenhague de rester en dessous du seuil de 2° C. Si le protocole de Kyoto reste la pierre angulaire du processus des Nations unies, ses principales insuffisances devront être résolues, à savoir sa couverture et ses faiblesses.

- **Le protocole de Kyoto, dans sa structure actuelle, ne permet pas à lui seul de réaliser l'objectif d'un réchauffement inférieur à 2° C.** Kyoto couvre actuellement seulement 30 % des émissions. L'objectif ne peut être atteint que si les États-Unis et les principaux émetteurs parmi les pays en développement (incluant le Brésil, la Chine, l'Inde, la Corée du Sud, le Mexique et l'Afrique du Sud, qui comptent parmi les 15 principaux pays responsables des émissions) assument leur part de responsabilité. L'UE a pris un engagement considérable dans le cadre du protocole de Kyoto et elle est en bonne voie pour respecter ses objectifs pour la période 2008-2012. Les autres pays doivent suivre la même voie. Il est cependant évident que les efforts des pays en développement seront différents selon leurs responsabilités et capacités et pourront nécessiter un soutien.
- **En outre, l'architecture actuelle du protocole de Kyoto présente de sérieuses faiblesses, qui risquent de compromettre l'intégrité environnementale d'un accord.** Les engagements actuels des pays développés représentent une réduction de leurs émissions allant d'environ 13,2 % (pour les engagements les plus bas) jusqu'à environ 17,8 % (pour les engagements les plus élevés) d'ici 2020 par rapport au niveau de 1990. Ces réductions sont d'ores et déjà insuffisantes pour respecter l'objectif de rester en dessous du seuil de 2° C, puisqu'il faudrait pour ce faire que les pays développés s'engagent à réduire leurs émissions de 25 à 40 %. De plus, les deux points faibles suivants pourraient encore aggraver les résultats:
 - **Mise en réserve des budgets d'émissions excédentaires (unités de quantité attribuée ou UQA du Protocole de Kyoto) de la période d'engagement 2008-2012 du protocole de Kyoto pour les futures périodes d'engagement:** En raison de la diminution des émissions, due dans une large mesure à la restructuration de l'industrie au début des années 90, si l'on s'en tient aux niveaux de référence de 1990, cela signifie que plus de 10 milliards de tonnes d'unités d'émissions de GES resteront probablement inutilisées durant la période

d'engagement de 2008 à 2012, notamment en Russie et en Ukraine. Si l'on continue d'appliquer le protocole de Kyoto tel quel, cet «excédent» sera mis en réserve et compromettra les réductions majeures d'émissions. La mise en réserve totale de ces unités pour une deuxième période d'engagement aurait pour conséquence de réduire l'ambition affichée par les pays développés dans leurs objectifs d'environ 6,8 % par rapport à 1990; plus exactement, elle réduirait l'ambition des pays développés de 13,2 % à 6,4 % pour les engagements les plus bas et de 17,8 % à 11 % pour les engagements les plus élevés.

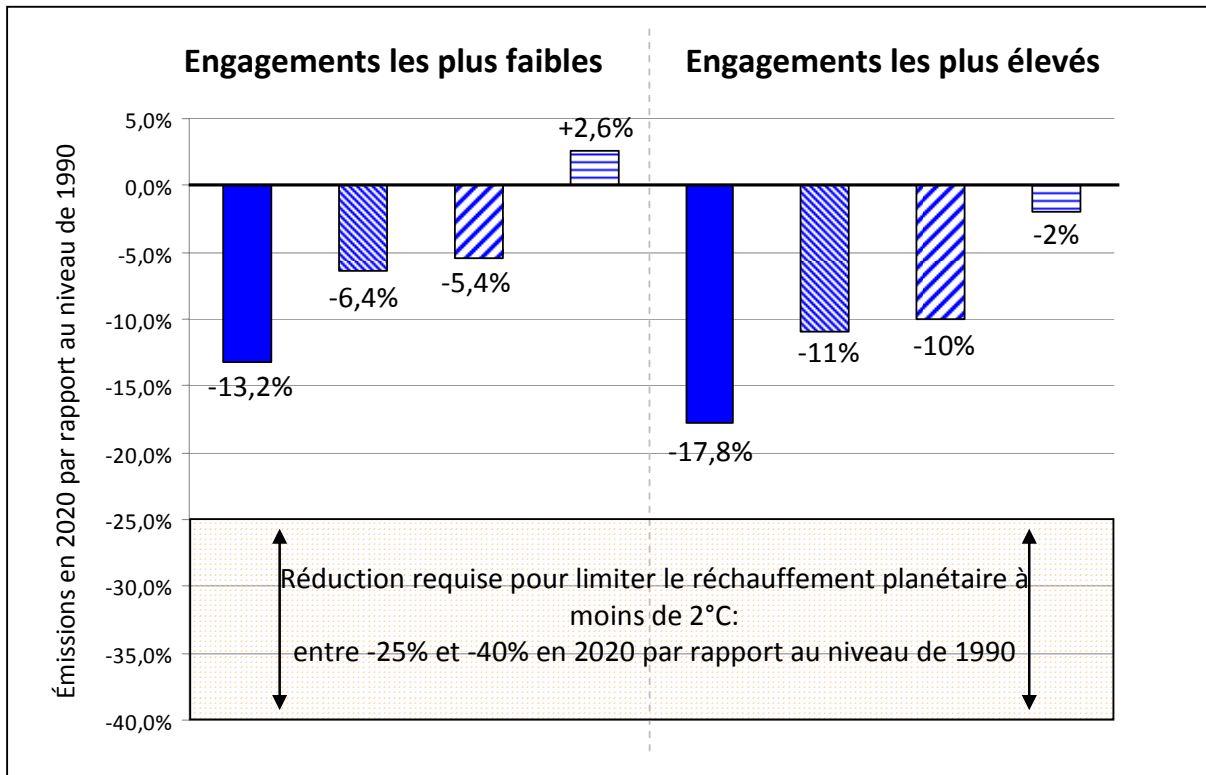
- **Règles relatives à la comptabilisation des émissions provenant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCF) dans les pays développés:** Si l'UE n'a aucune difficulté à respecter ces exigences, cette question est en revanche particulièrement importante pour les principaux pays tiers dans lesquels la foresterie occupe une place majeure et se révèle capitale sur le plan environnemental. Les règles actuelles définies dans le protocole de Kyoto, si elles continuent à être appliquées, auraient pour conséquence de restreindre la rigueur réelle des engagements actuels en matière de réduction des émissions et impliqueraient que des réductions puissent être revendiquées sans action supplémentaire, ce qui n'apporte aucun avantage du point de vue environnemental. Si l'on envisage un scénario extrême, les règles de comptabilisation relatives à l'UTCF les moins favorables auraient pour effet de réduire le niveau réel d'ambition des pays développés d'un pourcentage supplémentaire pouvant aller jusqu'à 9 % par rapport à 1990. Cela signifierait que, pour les engagements les plus faibles, nous autoriserions de fait une augmentation des émissions des pays développés de 2,6 % au-dessus des niveaux de 1990 et que, pour les engagements les plus élevés, nous n'obtiendrions qu'une réduction de 2 % par rapport à 1990.





Le Parlement européen, dans sa récente résolution post-Copenhague, souligne précisément l'existence de ces faiblesses et la nécessité de les empêcher de compromettre l'intégrité environnementale⁵.

La Commission évaluera les avantages et les inconvénients d'autres formes juridiques, y compris une deuxième période d'engagement dans le cadre du protocole de Kyoto.

⁵ Adoptée le mercredi 10 février et consultable sur le site: <http://www.europarl.europa.eu>.

**Incidence des faiblesses du protocole de Kyoto
(excédent d'UQA et règles de comptabilisation du secteur UTCF)
sur les engagements de réduction des pays développés en 2020**



-  Objectifs de réduction cumulés proposés par les pays développés
-  Réduction restante dans le cas où toutes les UQA excédentaires peuvent être reportées sans exception
-  Réduction restante si, en outre, les règles de comptabilisation du secteur UTCF fixées dans le protocole de Kyoto ne sont pas modifiées
-  Réduction restante si, en outre, les règles de comptabilisation du secteur UTCF sont modifiées en «comptabilisation brute/nette sans restriction»
(le flux net total de GES provenant du secteur UTCF pour chaque pays une année donnée est comptabilisé dans son bilan GES)

3. AGIR MAINTENANT

3.1. Europe 2020: vers une économie à faibles émissions de carbone et résiliente au changement climatique

L'UE peut montrer la voie de manière convaincante en agissant concrètement et avec détermination pour devenir la région du monde la plus respectueuse du climat. C'est dans l'intérêt même de l'Union. La stratégie «Europe 2020» a défini la croissance durable – promouvant une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive – comme une priorité centrale de la vision d'une Europe qui utilisera mieux ses ressources à l'avenir, ce qui créera de nouveaux emplois verts et améliorera l'efficacité et la sécurité énergétiques.

La Commission définira les grandes lignes du passage de l'UE à une économie à faibles émissions de carbone d'ici 2050 afin de réaliser l'objectif convenu de réduire les émissions de l'Union de 80 à 95 % dans le cadre de la contribution des pays développés à la réduction des émissions mondiales d'ici 2050 d'au moins 50 % par rapport aux niveaux de 1990⁶. L'UE s'est engagée à opérer d'ici 2020 une réduction de 20 % de ses émissions par rapport aux niveaux de 1990 et de porter ce pourcentage à 30 % si les conditions le permettent. En conséquence, en vue du Conseil européen de juin, la Commission analysera les politiques qui devront être mises en pratique pour appliquer la réduction de 30%. La Commission préparera par la suite une analyse des différentes étapes qui jalonnent la voie jusqu'en 2050, incluant les scénarios requis relatifs au niveau d'ambition pour 2030 reflétant les contributions des principaux secteurs émetteurs, y compris la production et la consommation d'électricité et le transport, et définira les stratégies appropriées pour ces secteurs en conformité avec la stratégie UE 2020. Le but est de trouver, dans le contexte des efforts que nous déployons pour décarboniser l'économie, des solutions intelligentes qui soient bénéfiques non seulement au niveau du changement climatique, mais aussi en matière de sécurité énergétique et de création d'emplois.

Ces actions devront se concentrer principalement sur les politiques visant à accélérer l'innovation et le déploiement rapide de nouvelles technologies et infrastructures, conférant ainsi un avantage concurrentiel aux entreprises européennes dans les principaux secteurs d'avenir (notamment l'efficacité énergétique, les voitures vertes, les réseaux intelligents, le piégeage et stockage du carbone, les énergies renouvelables). Elles bénéficieront d'approches qui assurent la préservation et la promotion d'écosystèmes forts et résilients.

La Commission présentera également, à la lumière des résultats obtenues à Copenhague et conformément avec le délai convenu dans la directive SCEQE, son analyse de la situation des industries grandes consommatrices d'énergie en cas de fuite de carbone.

⁶ Le Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009 a conclu que: «Le Conseil européen appelle toutes les parties à souscrire à l'objectif des 2° C et à convenir de réductions des émissions mondiales d'au moins 50 % et, dans le cadre de ces réductions des émissions mondiales, de réductions cumulées des émissions dans les pays développés d'au moins 80 à 95% d'ici 2050, par rapport aux niveaux atteints en 1990; ces objectifs devraient à la fois représenter l'idéal à atteindre et servir de référence pour fixer des objectifs à moyen terme, qui feraient l'objet d'une évaluation scientifique périodique. Dans le cadre des réductions qui, selon le GIEC, devraient être réalisées collectivement par les pays développés, il appuie l'objectif de l'UE de diminuer les émissions de 80 à 95% d'ici 2050, par rapport aux niveaux atteints en 1990.»

3.2. La mise en œuvre de l'accord de Copenhague

3.2.1. Réussir à respecter le seuil de 2° C: objectifs et actions

Les résultats obtenus à Copenhague et le large soutien apporté à l'accord qui y a été conclu prouvent qu'il existe dans la majorité des pays une volonté politique d'agir immédiatement. La plus grande réalisation de Copenhague est sans aucun doute la soumission à la fin du mois de janvier 2010 des objectifs et des actions de réduction des GES⁷ par les pays développés et en développement, qui totalisent plus de 80 % des émissions au niveau mondial.

Même si la démarche démontre une réelle volonté d'agir, le niveau général d'ambition des objectifs et actions proposés jusqu'à présent est difficile à évaluer. D'après les évaluations les plus optimistes concernant les actions d'atténuation et les objectifs fixés pour l'ensemble de l'économie, il est toujours possible de parvenir à limiter le réchauffement planétaire à moins de 2° C; les évaluations les plus pessimistes indiquent en revanche que les chances s'amenuisent rapidement.

Même si les difficultés décrites ci-dessus venaient à être résolues, les objectifs proposés par les pays développés, même les engagements les plus élevés subordonnés à certaines conditions, sont encore loin des 25 à 40 % de réduction nécessaires d'ici 2020 d'après l'évaluation du GIEC pour rester en dessous du seuil de 2° C. En outre, jusqu'à présent seule l'UE a adopté la législation requise pour garantir le respect de son objectif de réduction pour 2020. Dans d'autres pays développés, les textes législatifs n'en sont encore qu'au stade de la discussion.

Le fait que les pays en développement aient proposé les actions qu'ils souhaitent entreprendre constitue une avancée sans précédent. Toutefois, il subsiste encore de nombreuses incertitudes quant aux actions réelles à mener, à leur calendrier et à leur mise en relation avec la référence établie servant de point de comparaison des réductions depuis 1990

Maintenant qu'une multitude d'engagements relatifs à des objectifs et des actions ont été proposés, les négociations doivent être centrées sur une clarification de ces engagements et sur une discussion concernant leur niveau général d'ambition et la façon dont cette ambition peut être encore relevée. Cela devrait constituer la priorité absolue du processus des Nations unies.

3.2.2. Mettre en place un cadre solide et transparent de comptabilisation des émissions et des performances

Les négociations qui se sont révélées les plus ardues à Copenhague ont porté sur la surveillance, la notification et la vérification (MRV). La transparence est essentielle pour garantir la confiance mutuelle et démontrer l'efficacité et le caractère approprié des objectifs et des actions. La convention sur le changement climatique et son protocole de Kyoto établissent les normes fondamentales de la surveillance, de la notification et de la vérification au travers de communications nationales et d'inventaires. L'accord de Copenhague prévoit le renforcement de ce système. Il s'agit là d'une priorité si l'on veut intégrer les compromis de l'accord de Copenhague dans le processus des Nations unies.

⁷ Un aperçu des objectifs et actions présentés jusqu'à maintenant est disponible dans le document de travail accompagnant la présente communication.

La transparence ne doit cependant pas être limitée à la seule notification des émissions. La performance des pays dans la mise en œuvre de leurs objectifs ou actions est en fin de compte ce qui importe le plus. Ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, les règles de comptabilisation des émissions ont une incidence considérable sur l'échelle réelle de l'action. Il est tout à fait essentiel de mettre en place des règles de comptabilisation strictes, transparentes et fixes qui permettent d'évaluer correctement les performances des pays.

Dans le même temps, la Commission propose de lancer des programmes de renforcement des capacités régionales pour les pays en développement intéressés afin d'améliorer leurs capacités en matière de surveillance, de notification et de vérification, y compris pour ce qui est des inventaires d'émissions.

3.2.3. *Mobiliser le financement à mise en œuvre rapide de façon coordonnée*

L'accord de Copenhague prévoit un soutien à mise en œuvre rapide pour les pays en développement, qui s'élève à environ 30 milliards US\$ pour la période 2010-2012, avec une répartition équilibrée entre atténuation et adaptation. Le Conseil européen de décembre a fixé la contribution de l'UE et de ses États membres à 2,4 milliards EUR par an pour la période 2010-2012. La mise en œuvre rapide de l'engagement de l'UE est essentielle tant pour la crédibilité de l'Union que pour renforcer de façon urgente les capacités de nombreux pays en développement d'élaborer et d'appliquer des politiques climatiques efficaces dans les domaines de l'adaptation, de l'atténuation et de la coopération technologique..

L'UE doit prendre des engagements auprès d'autres donateurs et bénéficiaires afin d'assurer une mise en œuvre coordonnée du financement rapide convenu à Copenhague.

Les actions à mise en œuvre rapide pourraient couvrir, par exemple, le renforcement des capacités afin d'intégrer l'adaptation dans des stratégies de développement et de réduction de la pauvreté, ainsi que la réalisation d'actions pilotes et d'actions urgentes pour l'adaptation telles qu'elles sont définies dans les plans d'action nationaux; le renforcement des capacités en matière d'atténuation, par exemple des stratégies de développement sobres en émissions, des actions d'atténuation appropriées au niveau national et la surveillance, la notification et la vérification des émissions; le renforcement des capacités et des projets pilotes pour ce qui est des mécanismes sectoriels du marché du carbone; la bonne volonté et des projets pilotes visant à réduire les émissions dues à la déforestation dans les pays en développement, ainsi que le renforcement des capacités et des projets pilotes en matière de coopération technologique. Le financement à mise en œuvre rapide doit être adapté avec précision aux différentes régions du monde afin de renforcer efficacement les capacités en matière de politique climatique, de répondre aux besoins et aux propositions spécifiques des pays en développement et de parvenir à des résultats dans le domaine de l'environnement là où cela est le plus nécessaire⁸.

Afin de garantir l'efficacité des fonds et d'éviter que les actions ambitieuses soient victimes de retards, le financement à mise en œuvre rapide doit s'appuyer et prendre en considération les initiatives existantes. Une part substantielle du financement rapide de l'UE sera mis en œuvre au moyen d'initiatives existantes⁹, de canaux bilatéraux, notamment par l'intermédiaire des programmes de coopération au développement des États membres, ou par l'intermédiaire des

⁸ Comme pour l'accord de Copenhague, le financement dévolu à l'adaptation sera octroyé en priorité aux pays en développement les plus vulnérables, tels que les PMA, les PIED et l'Afrique.

⁹ Y compris par l'intermédiaire de l'alliance mondiale contre le changement climatique (AMCC).

institutions internationales. Les initiatives de l'Union peuvent s'appuyer sur les projets existants ou cibler de nouveaux besoins tels que la surveillance, la notification et la vérification et les stratégies de développement sobres en émissions. La Commission et les différents États membres pourraient prendre la tête de telles initiatives dans des pays ou des régions spécifiques et pour des thèmes précis, selon leurs priorités de financement et les priorités de leurs pays partenaires respectifs.

L'UE devra agir et rendre compte de ses actions de façon cohérente et efficace, en évitant les mesures redondantes et en optimisant les synergies. La coordination des efforts européens sera tout à fait essentielle. La Commission est prête à assumer un rôle de facilitateur et de coordinateur quant à la mise en œuvre du financement rapide de l'UE et propose:

- 1) de collaborer avec le conseil ECOFIN, soutenu par les différentes formations du Conseil concernées, afin de coordonner et de surveiller les efforts déployés pour le financement à mise en œuvre rapide de l'Union;
- 2) d'établir un programme commun de renforcement des capacités régionales de l'UE (par exemple, pour les stratégies de développement sobres en énergie et les stratégies d'adaptation) afin de rassembler et de canaliser les fonds européens, en complément des programmes financiers de l'Union déjà existants. Cette démarche pourrait impliquer directement les pays intéressés par le renforcement des capacités, par exemple au moyen de programmes de jumelage;
- 3) de garantir la transparence en établissant un rapport d'avancement semestriel sur la mise en œuvre de l'engagement en matière de financement rapide de l'UE; le premier rapport sera prêt pour la réunion de la CCNUCC à Bonn en juin 2010.

3.2.4. Assurer le financement à long terme

Dans l'accord de Copenhague, l'UE et d'autres pays développés se sont engagés à mobiliser ensemble 100 milliards US\$ (73 milliards EUR) par an d'ici 2020 aux fins de la mise en place d'actions d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement. Ce financement pourrait provenir d'une multitude de sources:

- S'il est conçu de manière appropriée, le marché international du carbone permettra d'augmenter les flux financiers vers les pays en développement; sa contribution pourrait alors représenter jusqu'à 38 milliards EUR par an d'ici 2020. Le SCEQE fournit déjà des flux significatifs aux pays en développement par son soutien au mécanisme de développement propre (MDP) et la législation de l'Union prévoit des financements supplémentaires à compter de 2013. En outre, les États membres se sont engagés à utiliser à ces fins une partie des recettes qu'ils tireront des ventes aux enchères dans le cadre du SCEQE à partir de 2013;
- Le transport aérien et maritime international, de préférence au moyen d'instruments mondiaux¹⁰, qui peut constituer une source importante de financement innovant, sur la base de l'engagement déjà pris dans le cadre du SCEQE de consacrer toutes les recettes des ventes aux enchères dans le secteur de l'aviation aux mesures de lutte contre le changement climatique;

¹⁰ Conseil ECOFIN du 9 juin 2009 et COM(2009) 475/3.

- Le financement public international de l'ordre de 22 à 50 milliards EUR par an d'ici 2020. L'UE devrait contribuer équitablement à ce financement. Pour la période après 2012, l'Union continuerait à proposer une offre unique et globale de l'UE¹¹.

Le futur groupe de haut niveau sur la finance et le groupe consultatif sur le financement de la lutte contre les changements climatiques des Nations unies devraient étudier les meilleurs moyens d'utiliser ces sources efficacement aux fins du financement des actions à mettre en œuvre en faveur du climat, en accordant une attention particulière aux fonds publics qui devraient être concentrés sur des domaines qui ne peuvent pas être correctement financés par le secteur privé ou être utilisés pour attirer les investissements privés. Il convient également que le mandat du Fonds climatique vert de Copenhague soit défini de manière adéquate afin de conférer une valeur ajoutée aux initiatives existantes.

La gouvernance du futur système de financement international doit être transparente, permettre une surveillance efficace et respecter les principes qui ont été convenus aux fins de l'efficacité de l'aide. Un système de notification totalement transparent est nécessaire, qui utilise un ensemble exhaustif de statistiques reposant sur le système du CAD de l'OCDE. Ainsi, les actions de lutte contre le changement climatique pourront être menées en synergie avec les efforts déployés pour réduire la pauvreté et pour mener à bien les objectifs de développement du millénaire.

La dimension internationale du financement à long terme n'est qu'un élément parmi d'autres. Lors des contacts avec les pays en développement, particulièrement les plus avancés économiquement, il doit être clairement établi qu'ils contribueront également à l'effort général, y compris en s'engageant dans des actions décisives d'atténuation et en garantissant la transparence de la mise en œuvre de ces actions.

3.3. Développer le marché international du carbone

Un marché du carbone opérationnel est essentiel pour mener des investissements sobres en carbone et réaliser les objectifs mondiaux en matière d'atténuation selon un rapport coût-efficacité satisfaisant. Ce marché peut également générer d'importants flux financiers à destination des pays en développement. La mise en place d'un marché international du carbone doit être réalisée en reliant les systèmes de plafonnement et d'échange nationaux compatibles. Le but est de développer un marché dans l'ensemble des pays de l'OCDE d'ici 2015 et un marché encore plus large d'ici 2020, cet objectif devant s'intégrer dans le rapprochement opéré avec les États-Unis, le Japon et l'Australie au vu des progrès qu'ils ont réalisés jusqu'ici.

L'UE a proposé de nouveaux mécanismes sectoriels applicables au marché du carbone, qui constitueraient une étape provisoire vers le développement de systèmes (plurisectoriels) de plafonnement et d'échange, notamment dans les pays en développement les plus avancés. Ces mécanismes peuvent fournir un signal de prix plus complet et générer des crédits à plus grande échelle. Ils peuvent également permettre de reconnaître les contributions des pays en développement en matière d'atténuation en générant des crédits par rapport à des seuils d'émissions ambitieux fixés en dessous des émissions prévues afin de garantir un bénéfice net pour ce qui est de l'atténuation.

¹¹ Voir COM(2009) 475/3.

En outre, le mécanisme pour un développement propre (MDP) continuera à être appliqué après 2012, mais devra être modifié pour que son intégrité environnementale, son efficacité, son efficience et sa gouvernance puissent être améliorées. Au fil du temps, il devrait être de plus en plus centré sur les pays les moins avancés. Afin de garantir une transition cohérente des mécanismes par projet aux mécanismes par secteur, l'UE doit chercher un terrain d'entente avec les États-Unis et d'autres pays en mettant en œuvre des systèmes de plafonnement et d'échange et en générant une demande de crédits de manière coordonnée.

Cancun devrait viser principalement à utiliser les nouveaux mécanismes améliorés applicables au marché du carbone pour réaliser des objectifs ambitieux en matière d'atténuation et générer des flux financiers vers les pays en développement. En outre, il serait approprié de définir une base pour la création de nouveaux mécanismes sectoriels. Toutefois, ces dernières années, les négociations relatives aux mécanismes sectoriels ont fait l'objet de sévères critiques de la part des pays en développement, remettant en question leur faisabilité sous l'égide de la CCNUCC.

L'UE doit en conséquence se servir des dispositions de la législation actuelle concernant le SCEQE¹² pour favoriser le développement de mécanismes sectoriels applicables au marché du carbone et pour promouvoir la réforme du MDP. À cette fin, la Commission:

- 1) travaillera en collaboration avec les pays développés et en développement intéressés afin d'élaborer des mécanismes sectoriels, dont les crédits pourraient alors être reconnus pour une utilisation dans le SCEQE, dans le marché qui se met en place dans les pays de l'OCDE et dans le cadre de la décision relative à la répartition de l'effort contenant les engagements des États membres en matière de réduction. et
- 2) élaborera et proposera, selon les progrès réalisés dans la mise en place des mécanismes sectoriels, des mesures strictes afin d'améliorer les exigences de qualité pour les crédits provenant des mécanismes par projet.

4. CONCLUSION

La présente communication tire les leçons de la conférence de Copenhague, qui n'a pas été à la hauteur des ambitions initiales mais qui a permis de prendre la mesure du soutien massif et largement répandu quant à une intensification des efforts en matière de lutte contre le changement climatique. Elle définit également les étapes à suivre à court et moyen terme et marque de façon décisive la détermination de la Commission de poursuivre ses efforts pour que soient menées au niveau mondial des actions adaptées à la gravité du défi auquel il nous faut faire face.

¹² Article 11 *bis*, paragraphes 5 et 9, de la directive 2009/29/CE sur le SCEQE et article 5, paragraphe 2, de la décision n° 406/2009/CE.