



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 11 septembre 2009 (15.09)
(OR. en)**

13183/09

**ENV 566
ONU 71
DEVGEN 231
ECOFIN 564
ENER 295
FORETS 84
MAR 119
AVIATION 132**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 11 septembre 2009

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut Représentant

Objet: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au
Comité économique et social européen et au Comité des régions:
Accroître le financement international de la lutte contre le changement
climatique: orientations européennes en vue de l'accord de Copenhague

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - COM(2009) 475 final

p.j.: COM(2009) 475 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.9.2009
COM(2009) 475 final

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

**Accroître le financement international de la lutte contre le changement climatique:
orientations européennes en vue de l'accord de Copenhague**

{SEC(2009) 1172}

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

Accroître le financement international de la lutte contre le changement climatique: orientations européennes en vue de l'accord de Copenhague

1. SYNTHÈSE

L'Union européenne (UE) s'est fixé les objectifs les plus ambitieux au monde en matière de lutte contre le changement climatique et a déjà mis en place des mécanismes contraignants qui permettront de garantir, d'ici 2020, une réduction des émissions de gaz à effet de serre unilatérale de 20 % par rapport aux niveaux de 1990. Elle s'est engagée à porter cette réduction à 30 % dans le cadre d'un accord international juste et ambitieux à conclure à Copenhague, pour autant que les autres pays développés prennent des engagements similaires et que les pays en développement les plus avancés sur le plan économique contribuent dûment aux efforts, en fonction de leurs responsabilités et de leurs capacités respectives. Mais l'action isolée de l'UE ne peut suffire. Pour que l'accord de Copenhague puisse donner des résultats, il faut qu'il prévoie

- des réductions ambitieuses de la part de tous les pays développés, dont beaucoup devront revoir leurs engagements à la hausse,
- des mesures d'atténuation appropriées de la part des pays en développement, en particulier ceux qui sont les plus avancés sur le plan économique,
- un cadre international efficace permettant de créer les mesures d'incitations adéquates pour stimuler les investissements en faveur d'une économie à faible intensité de carbone.

Lors du sommet de L'Aquila, en juillet dernier, le Forum des principales économies (*Major economies forum* – MEF), qui compte en ses rangs les grandes économies émergentes, s'est rallié à la position du monde scientifique selon laquelle la hausse de la température moyenne mondiale ne peut excéder 2 °C. Le défi du sommet de Copenhague sera de traduire cet objectif en objectifs concrets de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les études scientifiques montrent que cet objectif nécessite une réduction des émissions mondiales d'au moins 50 % par rapport à leur niveau de 1990 d'ici 2050 et un arrêt de la croissance des émissions d'ici 2020. Ces études indiquent également que, pour y parvenir, il faudra que les pays développés aient réduit leurs émissions de 25 à 40 % d'ici 2020 et d'au moins 80 % d'ici 2050.

Pour parvenir à un accord à Copenhague, les parties devront impérativement trouver un compromis sur le financement. Les négociations menées dans le cadre des Nations unies sont engagées dans une voie sans issue. Les pays développés attendent des pays en développement, et en particulier des plus avancés d'entre eux sur le plan économique, qu'ils contribuent à l'effort global. De leur côté, les pays en développement veulent que les pays développés adoptent une position claire sur le financement des mesures d'atténuation et d'adaptation. Alors qu'il ne reste plus que 90 jours avant la réunion de Copenhague, l'UE doit reprendre l'initiative pour donner un nouveau souffle aux négociations.

Le présent document vise à sortir les négociations de l'impasse dans laquelle elles se trouvent actuellement en proposant un plan relatif au financement de la lutte contre le changement climatique. En mars 2009, le Conseil européen a réaffirmé la volonté de l'UE de contribuer équitablement à l'effort de financement mondial. L'Union doit à présent passer à l'étape

suivante et déterminer les sources de financement probables ainsi que la manière de fixer une contribution équitable et d'organiser ce financement. Toutefois, les chiffres présentés dans ce document ne représentent en aucun cas des propositions formelles d'engagements de la part de l'UE. Il convient de les considérer comme une indication de l'ordre de grandeur des montants de financement qui seront vraisemblablement nécessaires si la réunion de Copenhague débouche sur un accord ambitieux, prévoyant des contributions universelles de tous les pays développés et tous les pays en développement plus avancés sur le plan économique, et que le marché du carbone mondial joue pleinement son rôle.

Le Parlement européen et le Conseil sont invités à examiner les grands principes exposés ci-après.

- Sur la base des meilleures estimations de la Commission, les besoins financiers pour les actions en matière d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement pourraient atteindre environ 100 milliards EUR par an d'ici 2020. Pour couvrir ces besoins, il faudra recourir à la fois aux ressources nationales (publiques et privées) des pays en développement, au marché mondial du carbone et, à titre complémentaire, au financement public international. Les ressources nationales publiques et privées pourraient couvrir entre 20 et 40 % des besoins, le marché du carbone environ 40 %, le reste pouvant être pris en charge par le financement public international. Plus l'accord global sera ambitieux en termes d'atténuation, plus le soutien financier des pays développés aux pays en développement devra être important. Dans le même temps, des systèmes de plafonnement et d'échange plus ambitieux et plus répandus permettront également de créer des ressources supplémentaires pour les mesures d'atténuation dans les pays en développement.
- 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 en 2020. Il faut que l'accord de Copenhague prévoie la création d'un nouveau mécanisme sectoriel d'octroi de crédits carbone et que le mécanisme pour un développement propre (MDP) soit axé sur les pays les moins avancés (PMA). L'UE doit créer une mesure d'incitation en faveur de cette transition dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émission.
- Sur la base des meilleures estimations de la Commission, un financement public international de l'ordre de 22 à 50 milliards EUR par an devra être disponible en 2020. À partir de 2013, il faut que les contributions au financement public soient réparties en fonction de la capacité contributive des pays et de la part de ces derniers dans les émissions. Il convient également que les pays en développement les plus avancés sur le plan économique soient associés aux efforts. Compte tenu de ce qui précède, la part de l'UE devrait être comprise entre environ 10 % et environ 30 %, en fonction du poids attribué à chacun de ces deux critères. Si la réunion de Copenhague débouche sur un accord ambitieux, la part équitable de l'UE pourrait donc s'élever à un montant compris entre 2 et 15 milliards par an en 2020, selon l'ampleur du financement mondial total convenu et la pondération des critères de répartition.
- Le soutien en faveur de l'adaptation doit être accordé prioritairement aux pays en développement les plus vulnérables et les plus pauvres.
- Les secteurs internationaux de l'aviation et du transport maritime peuvent constituer une nouvelle source de financement importante et il convient d'étudier la question plus avant.
- La gouvernance du futur système de financement international doit reposer sur une structure ascendante et décentralisée. Ce système doit également garantir la transparence,

permettre un suivi effectif et respecter les normes convenues en ce qui concerne l'efficacité des aides. Un nouveau groupe à haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique devrait assurer le suivi du financement des mesures d'atténuation et d'adaptation et passer régulièrement en revue les lacunes et déséquilibres en la matière.

- Tous les pays, à l'exception des PMA, devraient élaborer, d'ici 2011, des plans de croissance à faible intensité de carbone comprenant des objectifs crédibles à moyen et long termes et préparer un inventaire annuel des gaz à effet de serre. L'UE devrait présenter d'ici 2011 son propre plan de croissance à faible intensité de carbone pour la période allant jusqu'en 2050.
- Si un bon accord est conclu à Copenhague, entre 2010 et 2012, un financement à mise en œuvre rapide de l'ordre de 5 à 7 milliards EUR par an devrait être nécessaire pour les mesures d'adaptation, d'atténuation et de renforcement des capacités dans les pays en développement. À cette fin, et sur la base des hypothèses formulées plus haut, l'UE devrait envisager une contribution immédiate comprise entre 0,5 et 2,1 milliards EUR par an à compter de 2010. Il convient que cet effort financier soit supporté à la fois par le budget de l'Union et par les budgets nationaux.
- Pour la période après 2012, dans le contexte des propositions relatives au prochain cadre financier, la Commission fera une proposition relative à une offre unique et globale de l'UE. Cette proposition portera notamment sur le mode de financement de l'offre de l'UE à partir de 2013: budget de l'UE, Fonds pour le climat distinct, à créer dans le cadre des propositions sur les perspectives financières post-2013, ou solution mixte. S'il est décidé de recourir au budget de l'UE, une solution temporaire pour l'année 2013, qui est couverte par le cadre financier actuel, devra également être proposée. Des contributions directes des différents États membres, qui s'inscriraient dans l'effort global de l'UE, pourraient aussi constituer une source de financement européen importante. La préférence de la Commission va clairement en faveur du recours au budget de l'Union, cette solution permettant également au Parlement européen de jouer pleinement son rôle.
- Si le budget de l'Union européenne n'est pas utilisé, la répartition des contributions au sein de l'UE suivra les mêmes principes qu'au niveau international, tout en tenant compte des circonstances spécifiques des États membres.

Si l'ampleur des contributions publiques internationales sera considérable, il ne faut pas l'exagérer pour autant. Ainsi, les contributions publiques possibles requises de la part de l'UE seront bien inférieures aux recettes que les budgets nationaux devraient tirer du produit des ventes aux enchères. De plus, il est généralement bien moins onéreux de lutter contre le changement climatique que de faire face à ses conséquences.

2. CREER DES FLUX FINANCIERS APPROPRIES

Les besoins financiers nécessaires aux mesures d'adaptation et d'atténuation sont estimés à environ 100 milliards EUR par an d'ici 2020¹. On pense souvent, à tort, qu'il s'agit là de l'effort à fournir par les budgets des pays développés. Il existe en effet toute une série de sources qui pourraient contribuer au financement:

- ressources nationales (publiques ou privées);
- ressources provenant du marché du carbone;

¹ Voir chapitre 2 du document de travail des services de la Commission.

- apports financiers publics internationaux.

De toute évidence, le développement et l'expansion du marché du carbone seront essentiels pour assurer la disponibilité des ressources nécessaires. Le marché du carbone actuel a donné lieu à des flux financiers en faveur des pays en développement estimés à 4,5 milliards EUR pour 2008, 75 % de la demande venant du secteur privé de l'UE en raison du système communautaire d'échange de quotas d'émission². Ce marché devrait être le principal canal de financement privé en vue du soutien des mesures d'atténuation dans les pays en développement. Ainsi, les ressources publiques pourraient être concentrées à court, moyen et long termes sur l'adaptation, le renforcement des capacités ainsi que sur la recherche, le développement et la démonstration technologiques. Ces ressources publiques pourraient également contribuer à un effet de levier sur les investissements du secteur privé, par exemple en couvrant les besoins de financement dans la première phase de mise en œuvre des nouvelles technologies.

Plus le marché du carbone pourra fournir de ressources, moins les finances publiques seront sollicitées. C'est pour cette raison que le bon fonctionnement d'un marché du carbone répondant à des objectifs ambitieux revêt tant d'importance et que les pays en développement les plus avancés doivent suivre la tendance de l'OCDE et introduire des systèmes de plafonnement et d'échange.

2.1. Mobiliser les ressources nationales

Le financement national privé représentera une partie significative des investissements nécessaires, non seulement dans les pays développés, mais aussi dans les pays en développement. En tant que groupe, ces derniers devraient limiter, d'ici 2020, la croissance de leurs émissions à un niveau inférieur de 15 à 30 % à celui auquel elles se situeraient en l'absence de mesures. Une grande partie des investissements nécessaires est déjà viable du point de vue commercial, le surcoût de l'investissement étant récupéré par la réduction de la consommation énergétique. Ainsi, des mesures peu onéreuses d'amélioration de l'efficacité énergétique peuvent représenter jusqu'à deux tiers des réductions possibles des émissions dans le secteur énergétique³. Il est possible de stimuler les investissements privés dans ce secteur par la mise en place d'un cadre stratégique approprié, comprenant des systèmes d'échanges de quotas d'émissions applicables aux secteurs d'activités responsables des émissions les plus importantes, des dispositions réglementaires nationales et des mesures d'incitation financières. De nombreux pays en développement introduisent déjà en matière d'efficacité énergétique des normes au regard desquelles les anciennes technologies à forte intensité de carbone apparaissent dépassées. D'autres instruments innovants permettent d'encourager les investissements dans les pays en développement. Par exemple, la directive de l'UE sur les énergies renouvelables⁴ encourage les investissements dans les infrastructures de production d'énergie à partir de sources renouvelables en Afrique du Nord.

Par ailleurs, de nombreux pays en développement, et en particulier ceux qui sont les plus avancés sur le plan économique, disposent de ressources financières propres suffisantes pour pouvoir stimuler les investissements nationaux nécessaires. Ainsi, le Brésil a déjà annoncé qu'il prendra en charge une part significative des coûts liés à la réduction des émissions imputables à la déforestation.

² Adapté du rapport de la Banque mondiale intitulé «*State and trends of the carbon market 2009*» http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINALb.pdf.

³ Voir document SEC(2009) 101.

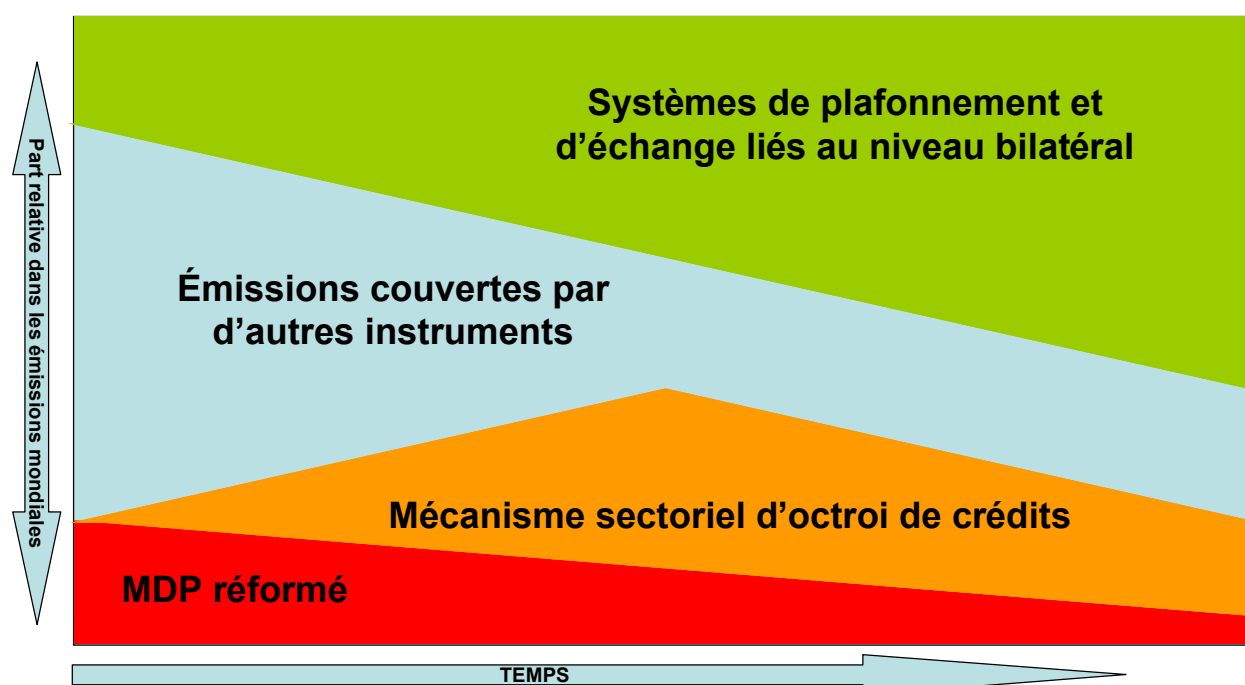
⁴ Directive 2009/28/CE.

Une grande partie du financement des mesures d'adaptation peut également provenir des ménages et des entreprises privées, étant donné qu'il y va de leur propre intérêt économique. En réduisant leur exposition au risque, ils font en sorte que leurs biens privés, comme les immeubles, résistent davantage à l'épreuve du changement climatique. Toutefois, les pays les plus pauvres, et notamment les pays les moins avancés, ainsi que les populations les plus pauvres des pays en développement, ne disposeront pas des moyens suffisants pour investir dans des mesures d'adaptation aux effets négatifs du changement climatique. Ces pays et populations dépendront largement de l'aide publique, qu'elle soit nationale ou internationale.

2.2. Exploiter au mieux le marché du carbone

Le marché international du carbone s'est révélé être un outil efficace pour mobiliser les investissements privés dans les pays en développement tout en permettant aux pays développés d'atteindre au meilleur coût leurs objectifs en matière de réduction des émissions. Naturellement, la majorité des flux financiers est allée vers les pays en développement qui présentent un potentiel élevé en matière de réduction des émissions. Pour assurer une évolution dynamique du marché international du carbone (voir la figure 1 ci-dessous), il faut réformer en profondeur le mécanisme pour un développement propre (MDP) et le faire porter en priorité sur les PMA. De plus, pour les pays en développement les plus avancés sur le plan économique et pour les secteurs d'activités les plus compétitifs, le mécanisme sectoriel d'octroi de crédits carbone devrait être introduit progressivement après 2012⁵.

Figure 1: Évolution progressive du marché mondial du carbone



En abandonnant l'approche par projet, ce nouveau mécanisme sectoriel peut et devrait permettre d'accroître de manière substantielle les investissements dans les technologies à faible intensité de carbone dans les pays en développement et de prendre en considération la capacité des pays en développement de mener leurs propres actions dans ces secteurs. Un prix du carbone fort à moyen terme dans les pays de l'OCDE constitue l'élément moteur de ces investissements.

⁵ Voir chapitre 4 du document de travail des services de la Commission.

Ces investissements représentant une solution de substitution aux réductions des émissions dans les pays développés (ce que l'on appelle la «compensation»), l'achat de crédits de compensation ne peut être comptabilisé dans le soutien financier pour lequel les pays développés se sont engagés en plus de leurs objectifs de réduction, étant donné que cela reviendrait à prendre la compensation en compte deux fois.

Il est utile en revanche utile de recenser et de signaler les crédits de compensation comme des flux financiers distincts à destination des pays en développement. Cette reconnaissance des flux financiers provenant des crédits de compensation devra s'effectuer sur la base d'une évaluation des flux nets totaux (exprimés en tonnes) entrant dans un pays ou en sortant et des prix moyens du marché. Il serait souhaitable que cette évaluation se fonde sur les mécanismes de notification existant en matière de transferts financiers vers les pays en développement, comme le rapport au DAC de l'OCDE, plutôt que de créer de nouvelles exigences de notification distinctes.

Le marché international du carbone offre de nombreux avantages. La mise en place de ce marché avec un objectif de réduction de 30 % pour le groupe des pays développés se traduirait par la réduction d'un quart environ des coûts mondiaux liés à l'atténuation d'ici 2020. Parallèlement, elle permettrait de générer des flux financiers de l'ordre de 38 milliards EUR par an⁶ à destination des pays en développement. Par ailleurs, la demande de crédits de compensation induit des effets multiplicateurs, étant donné qu'elle permet de mobiliser un financement carbone considérablement plus important en faveur d'investissements liés au développement à faible intensité de carbone.

L'ampleur des apports financiers mobilisés par le marché du carbone dépendra d'un certain nombre d'éléments clés de la structure qui sera mise en place par l'accord de Copenhague. Si elles veulent œuvrer en faveur d'un marché du carbone solide qui permette de fournir un financement adéquat dans les années à venir, les parties à la négociation devront s'efforcer de définir des objectifs de réduction des émissions très ambitieux pour les pays développés, prendre en compte ou retirer les unités de quantité attribuée (UQA) excédentaires provenant de la première période d'engagement et fixer des niveaux de départ ambitieux en ce qui concerne les réductions des émissions pour la période 2013-2020⁷. À défaut, l'équilibre de l'offre et de la demande dans l'ensemble des pays visé à l'annexe I ne donnera pas lieu à la formation d'un prix du carbone. Au cours de la période 2008-2012, le prix du carbone et les flux financiers à destination des pays en développement seront dans une large mesure le résultat de l'action de l'UE, à savoir un plafonnement strict pour la période 2008-2020 et la non-reconnaissance des UQA excédentaires dans le SCEQE. Il est donc primordial que le marché du carbone qui se met en place dans les pays de l'OCDE considère distinctement les systèmes de plafonnement et d'échange liés entre eux et les UQA excédentaires.

2.3. Déterminer l'importance du financement public international

Moins le marché du carbone fournira de ressources financières, plus le financement public sera sollicité pour les mesures d'atténuation. Toutefois, étant donné qu'on ne peut à ce stade prévoir avec certitude la taille de ce marché, on ne peut pas non plus déterminer les ressources publiques supplémentaires qui seront nécessaires. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles il faudra revoir cette question régulièrement, dans le cadre du groupe à haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique dont la création est proposée (voir chapitre 4).

⁶ Voir chapitre 3 du document de travail des services de la Commission.

⁷ Voir chapitre 7 du document de travail des services de la Commission.

Les montants de financement public nécessaires pour les mesures d'atténuation devraient augmenter progressivement et dépendra, bien entendu, du niveau d'ambition des actions menées dans les pays en développement. Immédiatement après l'accord de Copenhague, il faudra concentrer ce financement sur le renforcement des capacités, en particulier pour accroître les capacités institutionnelles et réglementaires dans les pays en développement, et sur des projets pilotes. À partir de 2013, la demande de financement public international devrait augmenter du fait de la mise en œuvre d'un nombre croissant de plans d'action ambitieux pour atténuer les conséquences du changement climatique. D'importantes ressources publiques seront également nécessaires pour stimuler l'investissement privé dans les activités de recherche, de développement et de démonstration, en grande partie par l'intermédiaire de partenariats public-privé et d'entreprises communes entre les pays développés et les pays en développement.

Pour une répartition plus détaillée des besoins, voir le tableau 1.

- Selon les estimations de la Commission, les coûts supplémentaires pour les pays en développement dans les secteurs de l'énergie et de l'industrie qui ne peuvent être couverts par le marché du carbone s'élèveront à environ 33 milliards EUR par an en 2020⁸. Toutefois, il s'agit essentiellement de mesures peu onéreuses d'amélioration de l'efficacité énergétique, dont la plupart devraient être financées au niveau national, principalement par des ressources privées, dans les pays en développement. Seule une petite partie de ces coûts supplémentaires, de 10 à 20 %, devrait être financée par l'aide publique internationale d'ici 2020, avant tout pour les pays en développement les plus pauvres (de 3 à 6 milliards EUR).
- Les coûts supplémentaires liés à la réduction des émissions autres que celles de CO₂ provenant de l'agriculture et à la réduction des émissions de CO₂ dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) sont estimés par la Commission à environ 23 milliards EUR par an⁹. Le financement public sera le principal facteur en faveur de la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts jusqu'en 2020. Étant donné en particulier que la majeure partie du potentiel d'atténuation se trouve dans les pays en développement les plus pauvres, le financement public international devrait couvrir une part des coûts supplémentaires plus importante que dans le cas du secteur de l'énergie, à savoir entre 30 et 60 % (de 7 à 14 milliards EUR). À cette fin, la Commission a proposé, dans une précédente communication, la création d'un mécanisme mondial pour le carbone forestier¹⁰.
- Si l'on prend ces secteurs conjointement, une première estimation indique que les transferts publics mondiaux nécessaires aux mesures d'atténuation devraient s'inscrire dans une fourchette de 10 à 20 milliards EUR par an en 2020, et représenter environ un tiers de ce montant en 2013. Toutefois, la part de ces fonds qui sera effectivement mise en œuvre dépendra avant tout de la disponibilité et de la qualité des plans de croissance à faible intensité de carbone des pays en développement, ainsi que des actions proposées en matière d'atténuation dans ce contexte.
- Cela étant, comme on l'a souligné dans le chapitre précédent, compte tenu des engagements actuels des pays développés en matière de réduction des émissions, le risque est réel que les montants du financement «carbone» soient bien inférieurs aux estimations.

⁸ Voir chapitre 3 du document de travail des services de la Commission.

⁹ Voir chapitre 3 du document de travail des services de la Commission.

¹⁰ COM(2008) 645.

Si les pays développés ne parviennent pas à combler le fossé entre leurs engagements actuels en ce qui concerne l'atténuation et ce qui est nécessaire du point de vue scientifique, des pressions s'exerceront sur eux pour qu'ils financent des réductions supplémentaires dans les pays en développement. Il ressort d'une analyse complémentaire que pour compenser la perte de réduction des émissions imputable à une révision à la baisse de l'objectif des pays développés, qui passerait de -30 % à environ -10 % par rapport à 1990¹¹, soit le niveau d'engagement actuel le plus faible, il faudrait augmenter de quelque 120 milliards EUR par an en 2020 les contributions publiques internationales en faveur des pays en développement¹².

- Selon les estimations, le financement public international en faveur du renforcement des capacités et de la coopération en matière recherche et de démonstration technologique devrait représenter un montant supplémentaire compris entre 2 et 6 milliards EUR en 2020.
- Les fonds publics, qu'ils soient nationaux ou internationaux, constitueront une importante source de financement pour les mesures d'adaptation dans les pays en développement les plus pauvres. Selon le Secrétariat de la CCNUCC, le coût de l'adaptation pour l'ensemble des pays en développement pourrait se situer dans une fourchette allant de 23 à 54 milliards EUR par an en 2030¹³. Selon une première estimation, les transferts publics mondiaux nécessaires seront de l'ordre de 10 à 24 milliards EUR par an en 2020.

Le financement de l'adaptation proviendra vraisemblablement pour l'essentiel du secteur public, sous la forme d'une combinaison des sources suivantes: i) dépenses budgétaires directes des partenaires contributeurs et ii) une partie des recettes provenant du marché du carbone (comme c'est déjà le cas pour le Fonds d'adaptation). Pour que ce financement puisse être mis en œuvre efficacement, il faut une intégration stratégique des questions liées à l'adaptation au changement climatique dans tous les secteurs des stratégies de développement nationales. Dans les prochaines années, il faudra sans doute que le renforcement des capacités soit suffisamment important pour permettre cette intégration ainsi que le soutien en faveur des priorités déjà définies dans les pays les plus pauvres et les plus vulnérables.

2.4. Financement public international à mise en œuvre rapide pour la période 2010-2012

Si la réunion de Copenhague débouche sur un accord global prévoyant un financement public international à mise en œuvre rapide, les premières contributions devraient servir principalement à:

- 1) financer les procédures et le renforcement des capacités nécessaires notamment pour élaborer des mesures d'atténuation dans le cadre des plans de croissance à faible intensité de carbone, dresser des inventaires des émissions, et développer les marchés du carbone, y compris le mécanisme sectoriel d'octroi de crédits;
- 2) estimer les conséquences probables du changement climatique, intégrer l'adaptation dans les stratégies nationales de développement et financer les investissements prioritaires.

De plus, compte tenu des besoins et des capacités recensés, la Commission estime qu'un financement supplémentaire devrait être mobilisé à court terme pour répondre aux besoins urgents et circonscrits des pays en développement les plus vulnérables et en particulier des

¹¹ Voir chapitre 1 du document de travail des services de la Commission.

¹² Sur la base d'une analyse complémentaire de POLES, CCR.

¹³ Secrétariat de la CCNUCC

pays les moins avancés (PMA), des petits États insulaires en développement (PEID) et des pays d'Afrique (tels que définis dans le plan d'action de Bali), y compris un renforcement supplémentaire de la capacité de réduction des risques de catastrophes. Cet engagement financier initial augmentera progressivement après 2012 lorsque les besoins auront été quantifiés dans les stratégies nationales concernées, que la capacité de mise en œuvre sera établie et qu'un accord aura été dégagé à Copenhague en ce qui concerne un barème indicatif des contributions.

Sur la base des estimations des besoins de financement correspondant aux différentes étapes, le montant du financement public nécessaire pour l'adaptation, l'atténuation et le renforcement des capacités à débloquer par les pays développés entre 2010 et 2012 devrait se situer entre 5 et 7 milliards EUR par an¹⁴.

2.5. Financement novateur provenant du transport aérien et maritime international

À propos des sources de financement potentielles, le Conseil «Affaires économiques et financières»¹⁵ a souligné que «des instruments mondiaux créés pour répondre aux préoccupations liées aux émissions du transport aérien et maritime international seraient également les bienvenus». L'utilisation d'instruments fondés sur le marché pour obtenir une réduction des émissions mondiales des secteurs de l'aviation et du transport maritime pourrait constituer une source de financement importante pour soutenir les efforts d'atténuation et d'adaptation déployés par les pays en développement. Les systèmes de plafonnement et d'échange sont l'un de ces instruments. Le prélèvement sur les émissions en est un autre.

Si, par exemple, les deux secteurs étaient soumis à un plafonnement de leurs émissions, les recettes des enchères pourraient être perçues à l'échelle internationale et représenter ainsi une source importante de financement des efforts d'atténuation et d'adaptation déployés par les pays en développement. Cette contribution universelle réduirait d'autant la dépendance par rapport aux budgets publics nationaux et aux procédures annuelles d'octroi de crédits.

Toutefois, il ne faut pas négliger les problèmes qui risquent de se poser lors de l'établissement d'un tel cadre. Les pays en développement estiment qu'il conviendrait d'adopter une approche différenciée pour lutter contre les émissions provenant de ces secteurs tandis que les pays développés craignent des fuites de carbone dues à une concurrence acharnée s'il devait y avoir une différence de traitement entre les opérateurs des pays développés et ceux des pays en développement. Quoi qu'il en soit, il importe d'élaborer un cadre à l'échelle mondiale pour que la contribution de ces secteurs puisse être efficace. Un bon compromis pourrait consister à fixer un même plafond global applicable à tous et à mettre aux enchères l'intégralité des quotas, tout en redistribuant une partie des recettes de ces enchères aux gouvernements des pays en développement, en fonction des émissions et des capacités économiques respectives de ces derniers.

2.6. Déterminer les contributions au financement public international

Un financement public important sera nécessaire; il prendra différentes formes et proviendra de différentes sources. Pour être certain que le montant total des contributions corresponde aux besoins, il faudra que l'accord de Copenhague inclue un barème commun établi sur la base de principes convenus pour déterminer la contribution financière des différents pays. Ce barème devra tenir compte de l'effort global déployé par chaque pays et notamment ses engagements à réduire ses émissions. Pour renforcer le respect des règles, on pourrait prévoir,

¹⁴ Voir le chapitre 5 du document de travail des services de la Commission pour plus de détails concernant les activités qui mériteraient un soutien rapide.

¹⁵ Luxembourg, le 9 juin 2009, 2948^e session du Conseil.

par exemple, que les pays qui ne tiennent pas leurs engagements financiers reçoivent moins de droits d'émission ou se voient restreindre l'accès au financement international de la lutte contre le changement climatique.

Le Conseil européen¹⁶ a défini les principes qu'il souhaite voir appliqués pour la fixation des contributions financières, à savoir la «capacité contributive» (c'est-à-dire le PIB) et la «part de responsabilité dans les émissions de gaz à effet de serre» (sans préjudice du partage interne de la charge de l'UE). Ces principes vont dans le même sens que la proposition faite par le Mexique pour déterminer le montant des contributions au «Fonds vert». De plus, il a été précisé que toute clé de répartition doit être «universelle», c'est-à-dire qu'elle ne doit pas concerner uniquement les pays développés, la responsabilité en matière d'émissions étant aujourd'hui partagée¹⁷. Un nombre limité de pays développés et de pays en développement plus avancés sur le plan économique produit la plus grande partie des émissions mondiales et du PIB mondial. Les PMA devraient être exonérés de tout engagement financier.

Sur la base de ces paramètres, la contribution de l'UE pourrait être comprise entre environ 10 % (si seul le critère des émissions est utilisé) et environ 30 % (si seul le critère du PIB aux prix du marché est utilisé). La contribution effective de l'Union dépendra de la pondération des critères qui aura été décidée dans l'accord de Copenhague. Accorder plus de poids aux émissions qu'au PIB constituerait une incitation supplémentaire à réduire les émissions et une reconnaissance des mesures précoces mises en œuvre pour réduire les émissions. Cela aurait toutefois pour conséquence d'augmenter sensiblement le niveau de la contribution des principaux pays en développement émetteurs.

En ce qui concerne le financement à mise en œuvre rapide, à supposer qu'il soit prévu par l'accord de Copenhague, une part de 10 à 30 % pour l'Union européenne donnerait une fourchette comprise entre 0,5 et 2,1 milliards EUR par an pour la période 2010-2012. Toutefois, étant donné l'importance d'un renforcement des capacités et d'une adaptation rapides, l'UE devrait examiner si elle est prête à apporter une contribution supérieure et à augmenter son financement à mise en œuvre rapide au cours de la période 2010-2012.

Entre 2013 et 2020, la part de l'UE pourrait être portée d'un montant compris entre 0,9 et 3,9 milliards EUR par an à un montant variant de 2 à 15 milliards EUR par an selon le scénario, à condition que la réunion de Copenhague débouche sur un accord ambitieux, que des contributions universelles soient versées par tous les pays développés et tous les pays en développement plus avancés sur le plan économique, et que le marché du carbone mondial joue pleinement son rôle.

Tableau 1: Estimation des besoins de financement public international annuel pour la période 2010-2020 (double scénario), en milliards EUR (à prix constants de 2005)

	2010-2012 (financement rapide)	2013	2020
Atténuation	1	3-7	10-20
<i>Énergie et industrie</i>			3-6

¹⁶ Bruxelles, 18-19 juin 2009.

¹⁷ Voir chapitre 6 du document de travail des services de la Commission.

<i>Agriculture et REDD</i>			7-14
Adaptation	2-3	3	10-24
Renforcement des capacités	1-2	2	1-3
Recherche technologique, développement et démonstration	1	1	1-3
Total	5 – 7	9 - 13	22 – 50

3. LA CONTRIBUTION DE L'UNION EUROPEENNE AU FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

3.1. Quelle forme pourrait prendre la contribution de l'Union européenne?

Si l'Union européenne atteint son objectif et obtient des engagements ambitieux en matière d'atténuation, le financement public international constituera une partie essentielle de l'accord. Conformément au plan d'action de Bali, l'Union européenne devra être prête à dégager des moyens financiers supplémentaires importants pour la lutte contre le changement climatique, en particulier à compter de 2013, indépendamment du financement considérable déjà prévu à cet effet dans le cadre de l'aide au développement de l'UE. Sa contribution doit être ambitieuse et équitable.

L'Union européenne négocie comme une seule partie. Des arguments de poids plaident en faveur d'une contribution européenne unique et globale. Cela garantirait la cohérence et la visibilité de la contribution de l'UE, permettrait d'assurer un partage interne équitable et transparent de cette contribution entre les États membres, permettrait des économies d'échelle dans la gestion des décaissements, et renforcerait le poids dont jouirait l'Union européenne pour veiller à la bonne exécution d'un accord. Cette contribution unique permettrait également de faire bon usage de l'expérience de l'UE et de la couverture quasi mondiale de l'aide au développement de l'Union européenne. Le financement global apporté par l'Union serait identique; il n'y aurait aucune différence entre la somme des contributions nationales, y compris toute contribution provenant du budget de la Communauté, et le montant d'une contribution commune de l'Union européenne.

L'Union européenne devra donc veiller à fournir une contribution globale ambitieuse et juste, mais elle devra également s'assurer que cette offre globale unique soit organisée d'une manière efficace et équitable. Fondamentalement, trois possibilités, qui ne s'excluent pas mutuellement, s'offrent à l'UE pour la mise à disposition de sa contribution:

- 1) Un financement direct par le budget de l'UE constituerait une solution fiable et transparente. Cela montrerait qu'un des instruments fondamentaux de l'Union européenne accorde une importance prioritaire à l'un des plus grands défis politiques auxquels nous devons actuellement faire face. Cette solution bénéficierait de règles et de procédures bien établies, assorties d'un contrôle financier rigoureux et d'une clé de répartition standard pour la source du financement, et elle permettrait au Parlement européen de jouer pleinement son rôle. Compte tenu de l'ampleur du financement à moyen terme, cette approche influencerait sensiblement le montant

global du budget et aurait également de lourdes conséquences sur le prochain cadre financier. Le budget de l'UE refléterait ainsi de manière appropriée le défi fondamental que le changement climatique constituera pour l'UE dans les décennies à venir.

- 2) Une autre possibilité consisterait à établir, en dehors du budget de l'UE, un nouveau Fonds commun pour le climat, qui serait financé par des contributions bilatérales provenant de chaque État membre. Cette solution offrirait également une bonne visibilité à l'UE, ainsi que la souplesse nécessaire pour définir une clé de répartition interne en vue du financement de la contribution globale de l'UE. Ce Fonds nécessiterait toutefois un accord intergouvernemental ou une base juridique propre, ne relèverait pas du cadre financier et ne serait pas concerné par le plafond pour les ressources propres. Il présenterait les inconvénients des ressources indépendantes du budget (manque de transparence, pas de respect du principe de l'unité du budget, difficulté à assurer la cohérence avec les autres activités financées par le budget). Plus important encore, il empêcherait le Parlement européen d'exercer son pouvoir de contrôle.
- 3) Une troisième solution consisterait à ce que les États membres versent directement leur propre contribution financière. Ces contributions nationales devraient toutefois être clairement présentées comme faisant partie de l'offre globale unique de l'UE.

L'effort financier total de l'Union et de ses États membres serait identique quelle que soit la solution, ou combinaison de solutions, retenue.

Les efforts existants de l'UE doivent dûment être pris en considération et le principe de l'*additionnalité* préservé, étant donné que les aspects climatiques seront intégrés dans la prochaine génération de programmes indicatifs pluriannuels, en particulier dans les instruments géographiques en faveur des pays en développement.

3.2. Mobilisation du budget de l'Union européenne jusqu'en 2012

Si les principales conséquences financières d'un accord conclu à Copenhague ne devraient pas se faire sentir avant 2013 au plus tôt, un bon accord devrait néanmoins s'accompagner d'une augmentation rapide de l'aide aux pays en développement afin de préparer la transition par un renforcement des capacités et une assistance technique. Ces mesures devraient être partiellement financées par le budget de l'Union européenne, sous réserve de la disponibilité des ressources.

La Commission a déjà proposé qu'un montant supplémentaire de 50 millions EUR provenant du budget de l'UE soit consacré aux activités à mise en œuvre rapide en 2010 si la réunion de Copenhague devait déboucher sur un accord. Un montant comparable serait également nécessaire les années suivantes. Trouver des sources adéquates pour ce financement complémentaire ne sera pas chose aisée: il n'y a plus guère de marges et les programmes en cours sont déjà sous pression. Il faudra sans doute faire preuve de créativité et trouver la combinaison optimale des sources de financement en fonction tant de la teneur de l'accord de Copenhague que des disponibilités financières.

3.3. Contribution équitable de l'Union européenne à un accord de Copenhague au-delà de 2012

Une deuxième phase de financement débutera lorsqu'un accord entrera en vigueur en 2013. Les conséquences budgétaires d'un accord ambitieux sur le climat à Copenhague pour l'UE et ses États membres seront vraisemblablement importantes dès 2013, de l'ordre de plusieurs milliards d'euros par an. Cela pourrait poser un problème particulier en 2013, parce que le

cadre financier du budget de l'Union européenne a déjà été établi pour cette année. Quant au financement à compter de 2014, il sera examiné lors des discussions relatives au nouveau cadre financier, qui doit encore faire l'objet d'un accord.

Aujourd'hui, la responsabilité en matière d'émissions est une responsabilité partagée. La capacité contributive doit être un élément important dans la détermination du montant des contributions à l'effort global, mais la responsabilité de chaque pays dans les émissions doit également être un élément clé d'un accord de Copenhague durable et équitable.

Les deux paramètres qui s'imposent pour déterminer la charge relative de chaque pays, et qui sont déjà largement utilisées dans le cadre des négociations de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), sont les émissions et la capacité contributive (PIB). Plus le critère du PIB sera important, plus la contribution globale de l'Union européenne sera élevée. Par exemple, pour un financement public international global de 10 milliards EUR en 2013, la contribution totale de l'UE serait d'environ 1 milliard EUR si l'on se fonde sur le seul critère des émissions, mais elle atteindrait environ 3 milliards EUR si le seul critère utilisé est la capacité contributive.

Des mécanismes pourraient être utilisés pour adapter la charge de certains États membres.

Il convient de rappeler que, grâce au train de mesures sur le changement climatique et l'énergie, les États membres de l'UE disposeront de recettes importantes provenant des mises aux enchères. La réglementation¹⁸ prévoit que 50 % au moins de ces ressources doivent être utilisées pour la lutte contre le changement climatique à l'échelle nationale et internationale. Il est certes difficile de déterminer avec précision le prix futur du carbone et, partant, l'ampleur des recettes des mises aux enchères, mais selon les estimations, si l'UE devait financer 3 milliards EUR en 2013, soit la tranche supérieure du barème, cela représenterait entre 7 et 20 % des recettes totales des mises aux enchères. La contribution serait donc largement couverte par les recettes que les trésors publics tireront des politiques en matière de lutte contre le changement climatique.

4. ORIENTATIONS EUROPEENNES RELATIVES A UNE STRUCTURE DE GOUVERNANCE DECENTRALISEE ET ASCENDANTE POUR LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Pour atteindre les objectifs mondiaux ambitieux de la politique de lutte contre le changement climatique, il faudra, entre 2010 et 2020, une augmentation importante et rapide des fonds et déboursements destinés au financement de la lutte contre le changement climatique, y compris pour le financement public. Le présent chapitre contient des orientations européennes relatives à une structure de gouvernance ascendante et décentralisée, résultats d'intenses discussions avec de nombreux partenaires à la négociation dans le monde entier et fruits de la riche expérience de l'UE en matière de coopération¹⁹.

Pour fonctionner de manière efficace et équitable, une structure de gouvernance générale doit reposer sur la participation, la subsidiarité, la cohérence, la transparence, la responsabilité, la récompense des efforts, l'additionnalité et la complémentarité.

En ce qui concerne le volet «atténuation», les instruments clés retenus dans les orientations européennes sont les plans de croissance nationaux à faible intensité de carbone intégrant toutes les mesures d'atténuation nationales appropriées, l'examen technique ex ante des

¹⁸ Directive 2009/29/CE.

¹⁹ Voir chapitre 8 du document de travail des services de la Commission.

actions soutenues, le registre central actualisé de toutes les aides financières et actions, les inventaires annuels des émissions, la transmission d'informations au moyen de communications nationales améliorées et les examens réguliers par les pairs. Le processus sera soutenu par un mécanisme de coordination indépendant.

De plus, tous les pays devraient présenter d'ici à 2011 des plans de croissance à faible intensité de carbone à long terme. Même si les PMA ne devraient être soumis à cette obligation, il convient toutefois qu'ils soient encouragés à agir en ce sens, selon un calendrier plus souple et moyennant un soutien approprié. D'ici 2011, l'UE présentera également sa stratégie à long terme jusqu'à l'année 2050.

En ce qui concerne le volet «adaptation», une approche ascendante simplifiée est prévue; elle préconise l'intégration progressive de l'adaptation dans les stratégies nationales de développement et dans les plans nationaux d'éradication de la pauvreté, une coordination régulière de l'aide au sein des pays, la transmission d'informations à intervalle régulier au moyen des communications nationales et l'échange de bonnes pratiques.

Cette approche décentralisée ascendante présente le principal avantage de reposer sur des institutions existantes, réformées et renforcées le cas échéant, et sur les structures propres des pays en développement (conformément aux recommandations de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide), ce qui permet d'éviter la création de structures parallèles. Aujourd'hui déjà, un grand nombre d'initiatives bilatérales ou multilatérales seraient entravées si elles devaient être intégrées dans une grande structure centralisée. Un système décentralisé fondé sur des propositions nationales offre aux pays contributeurs une plus grande latitude quant à une utilisation efficace de leur contribution et est donc susceptible d'encourager des contributions plus importantes que celles qu'on aurait pu espérer dans le cas d'un grand Fonds multilatéral unique géré de manière centralisée. Cela n'exclut pas pour autant la possibilité de créer un nouveau Fonds complémentaire, tel que le «Fonds vert» proposé par le Mexique, s'il devait apporter une valeur ajoutée.

Des informations actualisées tirées de registres ainsi que la transmission d'informations à intervalles réguliers, au moyen notamment des inventaires annuels des émissions et des communications nationales, permettent à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de repérer des lacunes et des déséquilibres dans le financement des mesures d'atténuation et d'adaptation. La création d'un groupe international à haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique, représentant les compétences publiques et privées dans ce domaine, permettrait de remédier plus facilement à ces lacunes. Ce groupe, dans lequel les décideurs des pays développés et en développement et les institutions financières internationales seraient représentés de manière équilibrée, superviserait et conseillerait les Fonds de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, les organismes de financement multilatéraux et les agences de coopération bilatérales, afin d'assurer une répartition équitable du financement entre les pays et entre les mesures d'atténuation et d'adaptation prioritaires.