

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.10.2008
COM(2008) 645 final

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

**Combattre la déforestation et la dégradation des forêts pour lutter contre le changement
climatique et la diminution de la biodiversité**

{SEC(2008) 2618}

{SEC(2008) 2619}

{SEC(2008) 2620}

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

**Combattre la déforestation et la dégradation des forêts pour lutter contre le changement
climatique et la diminution de la biodiversité**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

TABLE DES MATIÈRES

1.	RÉSUMÉ.....	3
2.	LE PROBLEME DE LA DEFORESTATION ET DE LA DEGRADATION DES FORETS.....	4
2.1.	Rythme et ampleur du processus de déforestation et de dégradation des forêts.....	4
2.2.	Causes de la déforestation.....	5
2.3.	Conséquences de la déforestation.....	5
3.	COMBATTRE LA DÉFORESTATION.....	6
3.1.	Un objectif mondial proposé par l'UE.....	6
3.2.	Domaines d'intervention.....	7
4.	LA CONTRIBUTION DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES.....	8
4.1.	Renforcement des politiques existantes.....	8
4.2.	Ampleur et sources du financement et mécanismes visant à résoudre le problème de la déforestation.....	10
5.	LA QUESTION DE LA DÉFORESTATION DANS LE CADRE DE LA CCNUCC	12
5.1.	Réponse à court terme: l'établissement d'un mécanisme mondial pour le carbone forestier.....	13
5.2.	Perspective à long terme: la prise en compte, à titre expérimental, de la déforestation dans les marchés du carbone.....	14
6.	ACTIONS PRÉPARATOIRES.....	15

1. RÉSUMÉ

Les forêts couvrent environ 30 % de la superficie de la planète et procurent une multitude de bienfaits économiques et sociaux. Elles représentent un atout environnemental majeur par rapport à la diversité biologique et au changement climatique. Les forêts tropicales sont une des principales réserves de biodiversité et fournissent des services écosystémiques essentiels tels que la purification de l'eau et la prévention de l'érosion. Les ressources forestières sont un moyen de subsistance plus ou moins important pour 1,6 milliard d'individus et la survie de 60 millions d'autochtones en dépend directement. Les forêts emmagasinent également de très grandes quantités de CO₂, limitant ainsi l'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Les forêts sont menacées par la déforestation et la dégradation. Selon les estimations de la FAO, quelque 13 millions d'hectares de forêts disparaissent chaque année. La déforestation est responsable d'environ 20 % des émissions mondiales de dioxyde de carbone (CO₂) (GIEC 2007), soit plus que l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre de l'UE. La réduction des émissions dues à la déforestation sera donc essentielle si nous voulons atteindre notre objectif de limitation du réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius. C'est également un moyen économiquement efficace de lutte contre le changement climatique. La protection des forêts est par ailleurs importante pour la biodiversité et pour la survie des populations pauvres.

Il est temps de prendre des mesures décisives. L'action proposée par L'UE est centrée sur un objectif qui vise à stopper la diminution de la couverture forestière de la planète en 2030 au plus tard et à réduire la déforestation tropicale brute d'au moins 50 % par rapport aux niveaux actuels d'ici à 2020.

La déforestation a occupé le devant de la scène lors des négociations des Nations unies sur le climat (plan d'action de Bali¹). La recherche d'un accord sur le climat à Copenhague offre une occasion unique de prendre à bras-le-corps le problème de la déforestation. Il convient que l'UE tienne compte de cet appel à l'action. Les propositions contenues dans la présente communication devraient lui servir de base pour définir sa position lors de la prochaine conférence sur le climat, qui se tiendra à Poznan.

Au début de l'année 2009, la Commission présentera une communication concernant le mandat de l'Union européenne pour les négociations de Copenhague. Dans le droit fil des conclusions du Sommet européen de juin 2008, cette communication comprendra une stratégie globale pour accroître les moyens financiers consacrés à la lutte contre le changement climatique et à la déforestation. Pour réussir à Copenhague, l'Union européenne aura besoin de conjuguer les efforts et de mettre en commun les ressources afin de présenter un front uni pour rallier les pays partenaires.

La lutte contre la déforestation suppose le renforcement d'un certain nombre de politiques de l'Union européenne. En outre, dans le cadre des négociations en cours sur le climat, deux propositions concrètes et ambitieuses se font jour:

¹ http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf

i) la création d'un nouvel instrument permettant de rassembler des fonds substantiels pour lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts: le mécanisme mondial pour le carbone forestier et ii) la prise en compte, à titre expérimental, de la déforestation dans les marchés du carbone.

La présente communication ne prétend pas apporter des réponses définitives aux nombreuses questions liées à la déforestation. Son objectif est plutôt de présenter les grandes lignes de l'action proposée par l'Union européenne, de solliciter des contributions de la part de toutes les parties prenantes et de mettre en place une série de mesures initiales qui jetteront les bases d'une solution mondiale durable au problème de la déforestation.

2. LE PROBLEME DE LA DEFORESTATION ET DE LA DEGRADATION DES FORETS

2.1. Rythme et ampleur du processus de déforestation et de dégradation des forêts

La couverture forestière de la planète a régressé de plus de 3 % entre 1990 et 2005. Treize millions d'hectares de forêts disparaissent chaque année (FAO, 2005), soit approximativement la superficie de la Grèce. Près de 96 % des cas récents de déforestation ont affecté les régions tropicales (Figure 1) et la plus forte perte nette de couvert forestier entre 2000 et 2005 a été enregistrée dans dix pays² (FAO, 2007). Durant la même période, le couvert forestier a augmenté dans d'autres régions, dont l'Union européenne, le Japon et la Chine, alors qu'il est resté relativement stable en Inde. En raison de leur impact sur le climat et la biodiversité³ de la planète, les forêts tropicales doivent être au centre de l'attention.

La dégradation des forêts tropicales est un problème connexe qui a également de lourdes incidences sur le climat et la biodiversité. Cette dégradation prend plusieurs formes; elle est difficile à définir⁴ et n'est pas toujours mesurable avec précision. Elle ne peut pas être traitée de la même façon que la déforestation, mais elle doit être prise en considération pour garantir la cohérence et l'exhaustivité de toute approche stratégique sur les forêts.

Figure 1: Régions du monde concernées par la déforestation. Les zones colorées en rouge indiquent les principaux fronts de déforestation active (Source: MEA, 2005)



² Brésil, Indonésie, Soudan, Myanmar, Zambie, République unie de Tanzanie, Nigéria, République démocratique du Congo, Zimbabwe, Venezuela.

³ Les forêts tropicales abritent près de la moitié des espèces animales et végétales de la planète, dont beaucoup sont menacées d'extinction.

⁴ La FAO en donne la définition suivante (2003): «la réduction à long terme des avantages que procure la forêt notamment carbone, bois, biodiversité et autres biens et services».

2.2. Causes de la déforestation

Les facteurs de déforestation sont multiples et complexes, et ils interagissent de façon variable dans les diverses régions géographiques⁵. Les changements d'affectation des terres sont en règle générale la principale cause directe de destruction des forêts. Les autres utilisations des terres qui sont sources de profit, notamment en vue de la production de produits de base de haute valeur marchande, sont des facteurs d'incitation à la déforestation. Dans de nombreux cas, le développement des infrastructures peut aussi contribuer au phénomène. La principale cause sous-jacente, toutefois, est l'inefficacité de la gouvernance, liée à des politiques d'aménagement du territoire mal appliquées et à des régimes fonciers incertains. Pour être efficace, toute approche de la déforestation à l'échelle mondiale devra s'attaquer directement à ces facteurs.

2.3. Conséquences de la déforestation

La déforestation a diverses incidences négatives sur les plans environnemental, économique et social, et en particulier sur le climat, la biodiversité et la pauvreté⁶.

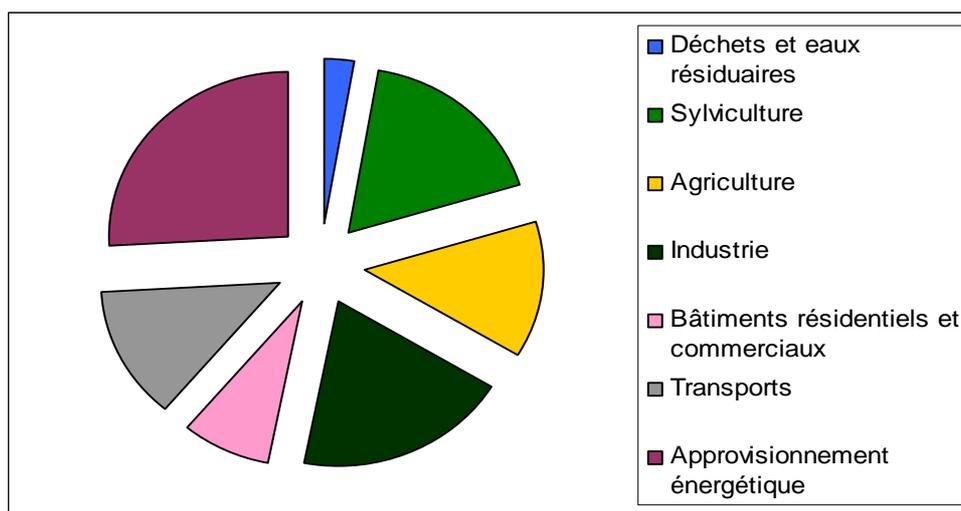
La déforestation est responsable de près de 20 % des émissions totales de CO₂ (environ 5,8 Gt – voir Figure 2)⁷. En plus du CO₂ émis par les arbres du fait de la décomposition de la biomasse et de sa combustion, la déforestation est à l'origine d'émissions en provenance du sol, par exemple en raison du brûlage des sols tourbeux profonds dans les zones déboisées. Au nombre des incidences sur le climat, il faut également citer la quantité d'énergie réfléchiée par la surface de la Terre, et l'interaction complexe entre les forêts, d'une part, et la chimie et l'hydrologie de l'atmosphère, d'autre part.

Figure 2: Émissions de GES par secteur en 2004. Pour le secteur de la sylviculture, les chiffres incluent les émissions de CO₂ dues à la déforestation, à la décomposition de la biomasse aérienne qui subsiste après exploitation forestière et déforestation, aux feux de tourbe et à la décomposition des sols tourbeux drainés (GIEC 2007).

⁵ L'analyse d'impact fournit de plus amples informations.

⁶ Voir note de bas de page n° 4.

⁷ Estimations du GIEC pour les années 1990.



La déforestation est aussi un *facteur* déterminant de la *diminution de la biodiversité*. Les forêts tropicales en particulier abritent environ la moitié des espèces terrestres et jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de la biosphère. La persistance de la déforestation se traduira par un net recul de la biodiversité, avec extinction de certaines espèces et perte consécutive de biens et services (Sukhdev et al. 2008). Si aucune mesure particulière n'est prise, la valeur des pertes de biens et services liés aux forêts s'élèverait à 5 % du PIB mondial d'ici à 2050, selon les projections (COPI, 2008).

Enfin, la déforestation supprime la protection que les forêts naturelles offrent contre les tempêtes, les inondations et les fluctuations extrêmes des conditions météorologiques locales. Elle peut également avoir des répercussions sociales négatives, notamment sur la *pauvreté*, pas uniquement parce qu'une forte proportion des populations pauvres de la planète est tributaire des forêts pour sa survie, mais aussi parce que les forêts fournissent des services écosystémiques. L'impact sur la santé humaine est également considérable, du fait de l'augmentation des concentrations de polluants atmosphériques et de la propagation de maladies dont les insectes sont les vecteurs, comme le paludisme.

3. COMBATTRE LA DÉFORESTATION

3.1. Un objectif mondial proposé par l'UE

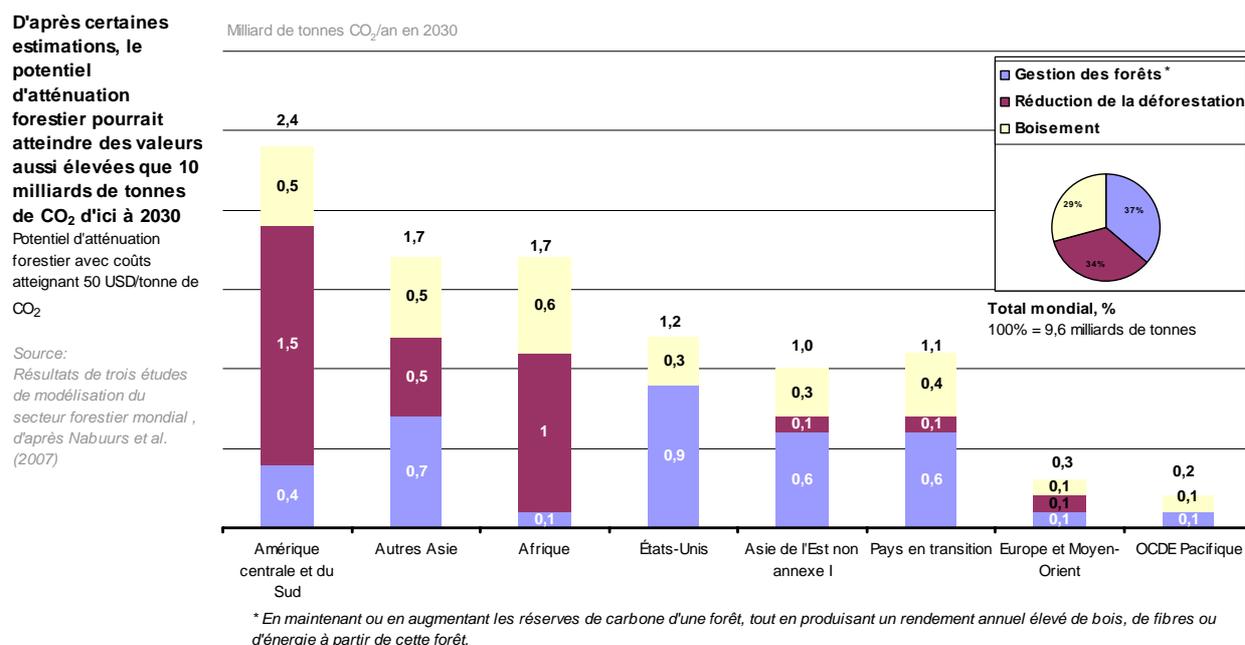
Une réduction d'au moins 50 % des émissions mondiales par rapport à 1990 sera nécessaire d'ici à 2050 pour atteindre l'objectif de limitation du réchauffement de la planète à 2 °C au-dessus des niveaux préindustriels, fixé par l'Union européenne. Cette réduction sera impossible sans une action d'envergure pour lutter contre la déforestation.

Dans le cadre des négociations de la CCNUCC sur le futur cadre en matière de climat, l'UE propose de se fixer comme objectif de stopper la diminution de la couverture forestière de la planète en 2030 au plus tard et de réduire la déforestation tropicale brute d'au moins 50 % par rapport aux niveaux actuels d'ici à 2020. Cet objectif, qui sera poursuivi dans le cadre des négociations de la CCNUCC, devrait se révéler très bénéfique sur les plans du changement climatique et de la biodiversité à l'horizon 2020.

3.2. Domaines d'intervention

La Figure 3 montre l'important potentiel d'atténuation des émissions de ces mesures d'ici à 2030 dans les différentes régions du monde, pour un prix du carbone sur le marché pouvant atteindre 40 EUR par tonne de CO₂.

Figure 3: Potentiel d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre lié aux forêts dans les différentes régions du monde



L'Union européenne doit jouer un rôle prépondérant dans la mise en forme d'une action mondiale pour combattre la déforestation. Il faut que la Communauté et ses États membres agissent de façon concertée pour mettre les ressources en commun et faire en sorte que les mesures soient complémentaires. La lutte contre la déforestation doit être menée sur plusieurs fronts:

Premièrement, le renforcement de la gouvernance des forêts et des institutions aux niveaux local et national est un préalable à toute intervention efficace.

Deuxièmement, il importe de reconnaître expressément qu'un des principaux moteurs de la déforestation est d'ordre économique. Les forêts sont détruites parce que, à court terme, il est plus rentable d'affecter les terres à d'autres usages que de préserver les forêts. Pour être efficace, l'action entreprise devra rétribuer à leur juste valeur les services fournis par les forêts.

Troisièmement, une action globale de lutte contre la déforestation ne saurait ignorer le volet demande et la responsabilité des consommateurs. Certaines politiques internes et externes de l'UE pourraient contribuer à la réalisation de l'objectif global.

Quatrièmement, parce que la déforestation est un problème mondial qui réclame une solution à l'échelle mondiale - le but étant de stabiliser les émissions de CO₂ à un niveau acceptable et d'enrayer le recul de la biodiversité - les négociations internationales sur le

climat offrent une occasion unique de venir à bout de la déforestation. Il importe que les travaux de la Convention des Nations unies sur la diversité biologique soient pris en compte dans les négociations⁸.

Cinquièmement, pour élaborer et mettre en œuvre comme il se doit une action, il faut que celle-ci soit fondée sur des *informations de haute qualité*. Les programmes existants de surveillance et d'évaluation des forêts ne sont ni exhaustifs ni globaux. Il faut une approche scientifique plus générale pour orienter la prise de décisions et surveiller leur mise en œuvre.

4. LA CONTRIBUTION DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

4.1. Renforcement des politiques existantes

Les politiques qui présentent un intérêt pour le secteur forestier ne se limitent pas à ce secteur. De nombreuses politiques internes et externes de l'UE ont des incidences indirectes sur la déforestation dans la mesure où elles encouragent parfois la surexploitation ou les changements d'affectation des terres, qui contribuent directement à la déforestation. Divers secteurs et politiques, notamment le *commerce, l'énergie, l'agriculture, la sécurité alimentaire et la coopération au développement*, peuvent considérablement contribuer à la préservation des forêts de la planète.

4.1.1. *Des politiques communautaires pour promouvoir le bois et les produits dérivés issus d'une production durable*

L'Union européenne est grande consommatrice de bois et de produits dérivés provenant du monde entier. En 2005, 83 millions de mètres cubes de bois et de produits dérivés ont été importés sur le marché communautaire⁹. Les importations de bois et de produits dérivés issus d'une récolte illégale¹⁰ sont estimées à quelque 16 millions m³, ce qui représente plus de 19 % des importations en provenance de tous les pays¹¹.

L'Union européenne peut contribuer de diverses façons à la promotion d'une gestion durable des forêts:

- a) par le plan d'action relatif à *l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT)* qui s'appuie sur la conclusion d'accords de partenariat volontaires (APV) avec les pays producteurs de bois, afin que les exportations de ces pays soient accompagnées d'une autorisation attestant que le bois a été récolté de manière légale. Les APV établissent également un cadre permettant de résoudre les questions de gouvernance et d'application des réglementations qui sont souvent au cœur des problèmes de déforestation et de dégradation des forêts. À ce titre, il existe une forte synergie entre FLEGT et les initiatives de lutte contre la déforestation;

⁸ La 9^e Conférence des Parties à la Convention des Nations unies sur la diversité biologique a créé un groupe d'experts technique ad hoc sur la diversité biologique et les changements climatiques, chargé de fournir des informations pertinentes en matière de biodiversité aux experts de la CCNUCC.

⁹ Exception faite de la pâte et du papier.

¹⁰ Tous les produits dérivés du bois à l'exception de la pâte et du papier.

¹¹ Y compris les importations en provenance de pays non tropicaux. COMTRADE, 2007; Turner et al. 2007.

- b) par une autre mesure (au titre du plan d'action FLEGT), sous la forme d'un règlement obligeant les opérateurs communautaires à réduire au minimum le risque d'introduction de bois et de produits dérivés issus d'une récolte illégale dans leur chaîne d'approvisionnement. La Commission a proposé un règlement à cet effet..
- c) la réduction des émissions dues à la déforestation est également l'une des priorités de l'alliance mondiale contre le changement climatique (AMCC), lancée par l'UE et centrée sur les pays pauvres en développement. Elle offre une plateforme pour le dialogue politique et l'échange de bonnes pratiques sur la façon de s'attaquer au problème complexe de la lutte contre la pauvreté et le changement climatique. Elle soutient les négociations internationales concernant un accord sur le climat pour l'après-2012.
- d) en continuant à faire des propositions aux *instances internationales* telles que l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et le Forum des Nations unies sur les forêts (FNUF), et en s'intéressant de plus près au réexamen de l'instrument non contraignant du FNUF sur les forêts prévu en 2015.
- e) par des *mesures de promotion des marchés publics écologiques*, permettant aux pouvoirs publics dans l'UE de générer une demande de bois issu d'une exploitation durable et récolté de manière légale;
- f) en promouvant des instruments tels que *l'étiquetage écologique* et les systèmes de *certification forestière*, et en incitant le secteur privé à privilégier le bois issu d'une gestion durable dans ses contrats d'approvisionnement, et
- g) en établissant des critères de viabilité applicables au bois et autres éléments de la biomasse utilisés pour la production d'énergie renouvelable;
- h) les initiatives européennes comme la Surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (GMES)¹² et le projet pour l'évaluation du déboisement tropical par satellite (TREES) peuvent jouer un rôle important dans la surveillance des changements d'affectation des terres et des tendances en matière de déforestation.

4.1.2. *Mesures communautaires concernant les produits non dérivés du bois*

Il existe un lien entre la demande de produits agricoles et la pression qui s'exerce sur l'utilisation des sols. Par ailleurs, la nécessité d'augmenter la production alimentaire s'oppose à la nécessité de mettre un terme à la déforestation. Il conviendrait d'accroître la production agricole sans aggraver la déforestation. Cela suppose des investissements conséquents pour augmenter le rendement des exploitations agricoles existantes. Il importe d'intensifier la recherche agronomique afin de stimuler la croissance de la productivité agricole de manière durable dans les pays en développement.

Le développement des biocarburants doit être viable; il convient donc d'être vigilant pour éviter que l'accroissement de la production intérieure et l'augmentation des importations ne compromettent les efforts déployés pour protéger les forêts ou les objectifs plus généraux de

¹² Désormais dénommé Kopernikus, http://ec.europa.eu/kopernikus/index_en.htm

biodiversité. Des critères appropriés à cette fin sont actuellement élaborés par l'Union européenne¹³.

Dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique et à l'issue de la dernière Conférence des Parties qui s'est tenue à Bonn (CdP 9), des orientations sont en préparation concernant les aspects de la viabilité des biocarburants qui sont liés à la biodiversité; ces orientations devraient faciliter la formation d'un consensus international. La Commission participera activement au suivi afin d'assurer le succès de l'initiative.

D'une manière plus générale, pour ce qui est de la cohérence des mesures, la Commission est résolue à:

- évaluer l'incidence des futures initiatives européennes et internationales en matière de lutte contre la déforestation, y compris de celles qui ne sont pas directement liées aux forêts ou au bois et ses produits dérivés;
- continuer de prévoir, lors des futurs examens et analyses d'impact des accords commerciaux et agricoles, une analyse spécifique des incidences de ces accords sur la déforestation;
- mener une évaluation des incidences sur l'environnement associée aux documents stratégiques par pays qui sont élaborés pour orienter la politique d'aide au développement;
- étudier les conséquences de la consommation communautaire d'aliments et de produits non alimentaires importés (par exemple viande, soja, huile de palme, minerais métalliques) susceptibles de contribuer à la déforestation. Cela pourrait conduire à envisager des options stratégiques pour limiter cet impact;
- améliorer la productivité agricole, notamment en renforçant la recherche pour accroître la productivité et la durabilité de l'agriculture dans les pays en développement; la Commission a décidé de doubler les crédits alloués à la recherche agronomique internationale à compter de 2008, pour les porter à 63 millions EUR par an en moyenne durant les trois prochaines années;
- poursuivre le processus d'examen qui a démarré avec l'adoption du premier rapport sur la cohérence des politiques pour le développement¹⁴ et qui est important pour aider l'UE à soutenir les pays en développement dans leurs efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

4.2. Ampleur et sources du financement et mécanismes visant à résoudre le problème de la déforestation

Afin de lutter efficacement contre la déforestation, il sera nécessaire de disposer de fonds supplémentaires conséquents pour apporter aux pays en développement l'assistance requise en matière de renforcement des capacités et fournir des incitations à lutter contre les facteurs de la déforestation.

¹³ COM(2008) 19.

¹⁴ Document de travail des services de la Commission, SEC(2008) 434.

D'après l'analyse des coûts de la protection des forêts figurant dans l'analyse d'impact accompagnant la présente communication, il faudrait entre 15 et 25 milliards EUR par an pour réduire de moitié la déforestation d'ici à 2020¹⁵.

Bien que des travaux plus approfondis soient nécessaires pour quantifier les besoins de financement, il est clair que les pays développés doivent allouer des ressources considérables pour aider à combattre la déforestation dans les pays en développement au titre du futur cadre international en matière de climat. Ce financement complétera les efforts, notamment financiers, déployés par les pays en développement et devra provenir de sources publiques et privées. Les mécanismes de financement ne seront efficaces que si:

- les pays en développement reçoivent tout d'abord l'assistance financière et technique nécessaire au renforcement des capacités et des institutions;
- des travaux sont menés pour résoudre les problèmes techniques qui subsistent (surveillance et vérification, par exemple);
- les résultats obtenus peuvent être évalués par rapport à une situation de référence convenue et récompensés, et
- il est fait recours aux mécanismes existants et reconnus de fourniture d'aide, dans le respect des principes de bonne gestion financière.

Au niveau de l'UE, des moyens financiers appropriés pour lutter contre la déforestation seraient nécessaires pour la période 2013 à 2020 – essentiellement sous la forme d'un soutien apporté aux pays en développement pour leur permettre de ralentir et de stabiliser la déforestation et la dégradation des forêts, voire d'inverser cette tendance.

Le montant total du financement dépendra de l'ampleur des actions de réduction des émissions entreprises par les pays en développement.

- Il ne serait pas réaliste, à l'heure actuelle, de reconnaître les crédits forestiers dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). Les émissions dues à la déforestation sont presque trois fois supérieures à la quantité d'émissions auxquelles le SCEQE s'applique. Étant donné que le SCEQE est actuellement le seul grand système d'échange opérationnel dans le monde, autoriser les entreprises à acheter des crédits pour déforestation évitée¹⁶ créerait de graves déséquilibres entre l'offre et la demande dans le système. Les questions de surveillance, de communication des informations, de vérification et de responsabilité restent aussi à résoudre. Les crédits forestiers sont temporaires et devront donc être remplacés après une certaine période. En d'autres termes, si une entreprise cesse ses activités, quelqu'un devrait reprendre cette responsabilité pour garantir l'intégrité environnementale.

C'est pourquoi l'UE ne devrait envisager la reconnaissance des crédits forestiers aux fins du SCEQE qu'en tant qu'instrument complémentaire à utiliser à plus long terme – c'est-à-dire après 2020 – et dans certaines conditions (notamment l'équilibre offre/demande et la responsabilité). Par ailleurs, lorsque d'autres systèmes d'échange de quotas auront été mis en

¹⁵ Paragraphe 5.2.2 de l'analyse d'impact.

¹⁶ Les crédits «pour déforestation évitée» seront désignés ci-après par «crédits déforestation».

place et interconnectés, donnant lieu à une augmentation de la demande de réductions des émissions, il sera peut-être possible d'utiliser des crédits forestiers pour financer la protection des forêts.

- Toutefois, une part importante du financement de l'UE pourrait provenir du produit de la vente aux enchères de quotas prévue par le SCEQE. En effet, dans le cadre de la proposition de modification de la directive SCEQE de janvier 2008¹⁷, 20 % au moins des recettes des enchères devraient être utilisées pour soutenir les objectifs ayant trait au climat, notamment la lutte contre la déforestation. Récemment, le Parlement européen et le Conseil ont approuvé l'utilisation des recettes provenant de la vente aux enchères des quotas dans le secteur de l'aviation pour réduire les émissions, notamment en évitant la déforestation.

Selon les estimations, les quotas mis aux enchères pourraient engendrer des recettes annuelles comprises entre 30 et 50 milliards EUR pour les États membres de l'UE d'ici à 2020. Si 5 % des recettes tirées de la vente aux enchères étaient utilisées pour participer aux efforts mondiaux de lutte contre la déforestation, 1,5 à 2,5 milliards EUR pourraient être recueillis d'ici à 2020.

Pour lutter contre la déforestation, il ne suffit pas de mettre en place des systèmes d'incitation. Un financement est nécessaire pour améliorer la gouvernance et résoudre les questions techniques (comme la surveillance, en utilisant les satellites et d'autres moyens technologiques). L'aide au développement proposée par la Communauté européenne et les États membres de l'UE peut jouer un rôle dans la résolution de ces problèmes. Cette aide peut être apportée par les mécanismes existants au niveau national ainsi que par des dispositions internationales et multilatérales établies à cette fin.

- Ces sources de financement public devraient être complétées par des fonds privés.

5. LA QUESTION DE LA DÉFORESTATION DANS LE CADRE DE LA CCNUCC

L'UE doit se fixer pour objectif la mise en place d'un système d'incitation soutenu par la communauté internationale pour réduire la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement, dans le cadre du futur accord mondial de la CCNUCC pour la période 2013–2020.

Le système serait ouvert à tous les pays en développement qui ratifieraient le futur accord et seraient susceptibles de contribuer à l'objectif mondial de réduction des émissions fixé au titre du futur cadre international en matière de climat, en s'engageant à prendre des mesures nationales pour réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts.

Une démarche en deux étapes est proposée:

- 1) l'établissement d'un mécanisme mondial pour le carbone forestier et
- 2) la prise en compte, à titre expérimental, de la déforestation dans les marchés du carbone.

¹⁷ COM(2008) 16.

5.1. Réponse à court terme: l'établissement d'un mécanisme mondial pour le carbone forestier

Le but de l'UE serait de permettre aux pays en développement de contribuer à l'objectif de réduction des émissions convenu au niveau mondial en adoptant des mesures visant à réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts.

Il convient de créer un mécanisme mondial pour le carbone forestier (Global Forest Carbon Mechanism, GFCM). Bien que les aspects institutionnels et les modalités d'exécution doivent encore être précisés, et à cet égard les dispositions existantes seront prises en considération, les points suivants sont essentiels pour que le GFCM soit efficace:

- la participation doit être ouverte aux pays en développement qui ratifient le futur accord et s'engagent à adopter des mesures en vue de réduire la déforestation dans ce cadre;
- le mécanisme doit être axé sur la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts. Il y a lieu de trouver des moyens complémentaires pour aider les pays en développement à préserver leurs forêts et à réduire le risque de fuite au niveau international;
- le mécanisme doit soutenir les activités de renforcement des capacités dans les pays en développement;
- afin de réduire le plus possible le risque de fuite à l'intérieur d'un même pays, il convient que l'octroi des fonds du mécanisme soit subordonné à une mise en œuvre dans l'ensemble du pays et pour l'ensemble du secteur de la sylviculture (dans les grands pays, on pourrait prévoir une application à l'échelon régional avec des disparités entre les différentes régions);
- le mécanisme doit tenir compte de la nécessité d'obtenir, dans toute la mesure du possible, des avantages associés, tels que la protection de la biodiversité et l'éradication de la pauvreté. Lorsqu'il est possible d'évaluer les avantages associés, les incitations financières pourraient être orientées vers les mesures permettant d'obtenir le plus d'avantages associés. Les résultats des travaux concernant le changement climatique et la biodiversité menés dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique devraient être directement pris en compte dans les négociations de la CCNUCC;
- les résultats des efforts déployés pour réduire les émissions doivent être évalués, surveillés et comptabilisés au niveau national, et ces réductions doivent faire l'objet de vérifications indépendantes;
- le soutien financier aux mesures prises par un pays pour lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts devrait être **fondé sur les performances** et fourni sur la base de résultats vérifiés;
- il faut que des structures efficaces en matière de gouvernance des forêts soient en place et que les droits des personnes dépendant des forêts soient respectés;

- lors de l'élaboration des instruments de soutien financier dans le cadre du mécanisme, il conviendra de tenir compte du principe des responsabilités communes, mais différenciées.

5.2. Perspective à long terme: la prise en compte, à titre expérimental, de la déforestation dans les marchés du carbone

Le financement public est la manière la plus appropriée de promouvoir diverses activités essentielles, en particulier le renforcement des capacités, le soutien technique en faveur de la gouvernance des forêts et le développement des connaissances techniques nécessaires pour assurer le suivi des engagements et les faire appliquer. Le financement public est également l'instrument le plus réaliste pour fournir des incitations à lutter contre la déforestation pendant la période 2013 à 2020. Toutefois, ce n'est pas le seul mécanisme envisageable à cet effet et l'UE devrait également être préparée à examiner la contribution potentielle de stratégies bien conçues fondées sur le marché.

Entre 2008 et 2012, les activités de boisement et de reboisement sont prises en compte, sous réserve de limites quantitatives strictes, aux fins du respect des obligations des gouvernements; elles peuvent également générer des crédits au titre du mécanisme de développement propre (MDP). Cette prise en compte, dans les limites actuelles, devrait se poursuivre après 2012. En outre, la Commission examinera s'il est opportun de reconnaître les crédits déforestation aux fins du **respect des obligations des gouvernements**. Certaines conditions préalables devraient être remplies avant que la prise en compte des forêts dans les marchés du carbone puisse être considérée comme une option réaliste.

1. Il serait nécessaire de mettre en place un accord international avec des engagements ambitieux à moyen terme en matière de réduction des émissions. Cet accord permettrait de générer une demande de réductions d'émissions suffisamment élevée pour que les pays développés réduisent réellement leurs émissions au lieu de se contenter de les compenser avec des crédits carbone.
2. Comme dans le cas des projets de boisement et reboisement du MDP, l'impact supplémentaire de la réduction de la déforestation sur les émissions de carbone devrait faire l'objet d'un suivi correct et d'une vérification indépendante.
3. Il serait nécessaire de résoudre les questions de la permanence des crédits forestiers et de la responsabilité. C'est pourquoi il convient d'établir un nouveau mécanisme de marché sectoriel pour éviter les problèmes de fuite et pour obtenir un avantage en matière de déforestation nette.

La prise en compte des crédits forestiers dans le SCEQE ne devrait être envisagée qu'après un examen approfondi de l'expérience acquise en matière d'utilisation des crédits déforestation aux fins du **respect des obligations des gouvernements**, et pour la période postérieure à 2020.

Le fait de miser uniquement sur la valeur du carbone reviendrait à ne s'intéresser qu'aux services rendus par les forêts en tant que réserves de carbone, et à négliger d'autres services importants que les écosystèmes forestiers fournissent et dont la valeur peut être bien plus élevée. Ce problème devra également être résolu.

6. ACTIONS PRÉPARATOIRES

Des travaux préparatoires intensifs seront nécessaires pour faire en sorte qu'un mécanisme mondial pour le carbone forestier soit opérationnel en 2013 et pour examiner la faisabilité de la prise en compte des forêts dans les marchés du carbone. Plusieurs donateurs sont déjà actifs dans ce domaine. Si nous voulons mener activement la lutte contre la déforestation, l'UE devrait être préparée à prendre l'initiative dans plusieurs domaines. Il s'agit notamment d'aider les pays en développement à renforcer leurs capacités, à consolider la gouvernance des forêts et à combler les lacunes en matière de connaissances. L'UE pourrait soutenir des initiatives qui ont été lancées récemment, comme le programme REDD des Nations unies¹⁸. L'alliance mondiale contre le changement climatique offre aussi un cadre approprié pour poursuivre le dialogue avec les pays en développement sur la déforestation et encadrer les actions de suivi destinées à faire progresser les efforts collectifs déployés pour lutter contre le problème de la déforestation.

L'efficacité d'une politique dépend de la qualité des informations et des systèmes de suivi. La surveillance de la dégradation des forêts, en particulier, nécessitera des efforts spécifiques ainsi que des définitions et des critères communs. Il conviendrait d'adopter une approche prudente en matière de surveillance, afin d'éviter que les incertitudes ne se traduisent par une surestimation des réductions d'émissions.

Grâce aux progrès techniques dans le domaine des logiciels, des satellites et des techniques de communication, les instruments de surveillance des forêts sont devenus moins chers et plus accessibles. Il est toutefois urgent de combler les lacunes qui subsistent. Les capacités propres des pays doivent être développées afin d'établir des systèmes nationaux de surveillance et de vérification de grande qualité permettant de mesurer les progrès et de garantir la mise en conformité. Pour y parvenir, il serait possible de recourir aux initiatives et méthodes communautaires déjà mises en œuvre par le Centre commun de recherche ou à d'autres programmes – tels que Kopernikus, le réseau mondial des systèmes d'observation de la terre («Global Earth Observation System of Systems») et Global Observations of Forest and Land Cover Dynamics. Il conviendrait aussi de promouvoir et de mettre en œuvre des initiatives régionales telles que l'Observatoire des forêts d'Afrique centrale dans d'autres régions tropicales.

Pour faire avancer le processus, la Commission entend organiser, en préparation à Copenhague, une conférence qui servira de tribune pour l'examen des propositions de la Commission et sera ainsi l'occasion de mobiliser les principales parties intéressées et d'élaborer des mesures à mettre en place ultérieurement.

¹⁸ Initiative conjointe de la FAO, du PNUE et du PNUD pour aider les pays en développement à préparer le futur mécanisme REDD.