



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.237/37/Add.2
29 juillet 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE INTERGOUVERNEMENTAL DE NEGOCIATION
d'UNE CONVENTION-CADRE SUR LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES
Huitième session
Genève, 16-27 août 1993
Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire

APPLICATION DES PARAGRAPHERS 1 A 4 DE L'ARTICLE 11 (MECANISME FINANCIER)

Additif

Méthodes de calcul de la totalité des coûts supplémentaires convenus

Note du secrétariat

I. INTRODUCTION

A. Mandat

1. A sa septième session, le Comité a prié le Secrétaire exécutif d'établir des méthodes de calcul de "la totalité des coûts supplémentaires convenus" et de l'informer à sa huitième session des progrès réalisés à cet égard (A/AC.237/31, par. 32 g)).

2. Le Comité a formulé cette demande dans le cadre des conclusions auxquelles il est parvenu à sa septième session au sujet des politiques, priorités de programme et critères d'agrément à définir par la Conférence des Parties aux fins du mécanisme financier. A ce propos, il a souligné l'importance d'un accord sur les méthodes de calcul de "la totalité des coûts supplémentaires convenus" (A/AC.237/31, par. 32 g)). Cette question est abordée au paragraphe 3 de l'article 4 de la Convention.

B. Objet de la présente note

3. Le secrétariat s'est efforcé dans un premier temps de recueillir des renseignements sur l'expérience acquise en ce qui concerne le calcul des coûts supplémentaires dans le cadre de la phase pilote du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et de l'administration du Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Dans le présent rapport d'activité, le secrétariat expose au Comité un certain nombre de points qui se sont dégagés de ces premières informations pour l'aider à aborder l'examen de la question.

II. CONSIDERATIONS GENERALES

4. Les mots "la totalité des coûts supplémentaires convenus" figurent à l'article 4 (Engagements) de la Convention. Le paragraphe 3 de l'article en question dispose que les pays développés Parties et les autres Parties développées figurant à l'annexe II fournissent les ressources financières nouvelles et additionnelles nécessaires aux pays en développement Parties, notamment aux fins de transferts de technologie, pour couvrir la totalité des coûts supplémentaires convenus entraînés par l'application des mesures visées au paragraphe 1 de l'article 4 et sur lesquels un pays en développement Partie se sera entendu avec l'entité ou les entités internationales chargées du fonctionnement du mécanisme financier. Cet engagement fait suite à un autre qui porte sur le financement de la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement Parties du fait de l'exécution de leurs obligations découlant de l'article 12, paragraphe 1.

5. La politique dont la Conférence des Parties conviendra en ce qui concerne "la totalité des coûts supplémentaires convenus" sera donc essentielle pour le calcul du montant à recevoir par les pays en développement Parties dans le cadre du mécanisme financier aux fins de la mise en oeuvre des activités visées au paragraphe 1 de l'article 4. Celles-ci représentent une partie importante de l'ensemble des activités de mise en oeuvre de la Convention. Les coûts supplémentaires pourraient aussi concerner la définition des activités qui permettraient à un pays d'exécuter au moindre coût son engagement en matière d'émissions en application de la Convention ainsi que le classement, en fonction de leur rapport coût/efficacité, des projets susceptibles d'améliorer l'état de l'environnement mondial.

III. OBSERVATIONS ET QUESTIONS A EXAMINER

6. Il est significatif que les notions de ressources additionnelles et de coûts supplémentaires sont liées dans le même paragraphe de la Convention. Elles sont en quelque sorte complémentaires dans l'accord final que consacre ce paragraphe. Comme aucune des deux notions n'est rigoureusement définie et que leur application pratique n'est pas exempte de difficultés, il faudra faire preuve de pragmatisme en la matière. En ce qui concerne les coûts supplémentaires, on s'est attaché à mettre au point des méthodes concrètes. Ces méthodes soulèvent un certain nombre de questions qui sont abordées ci-après.

7. Les éléments dont il faut tenir compte pour calculer les coûts supplémentaires doivent selon les cas comprendre les dépenses d'équipement, les frais d'exploitation, l'apport initial et les dépenses engagées par la suite, ainsi que les coûts tant directs qu'indirects ou induits. Les mesures dont le coût est établi peuvent être précisément définies mais leur mise en oeuvre peut entraîner des dépenses affectant - au-delà du projet ou de l'entreprise - l'ensemble de l'économie ou d'un secteur économique. Il conviendrait de fixer les limites d'un système englobant tous les éléments importants touchés d'un point de vue économique par les mesures, de manière à n'omettre aucune conséquence économique substantielle lors de la détermination des coûts.
8. Les coûts supplémentaires seront définis par rapport à une situation de référence, qui pourrait être de ne pas appliquer du tout telle ou telle mesure ou de l'appliquer sans chercher à atteindre les objectifs de la Convention. Le coût supplémentaire correspondra à la différence entre le coût de l'activité de référence (qui peut être nul) et celui de la mesure effectivement mise en oeuvre.
9. Les situations de référence, essentielles pour déterminer les coûts supplémentaires, sont nécessairement hypothétiques. Leur définition est déterminante dans le calcul des coûts supplémentaires et devra inévitablement être négociée entre les Parties concernées. Dans le domaine des changements climatiques, les coûts supplémentaires sont étroitement liés à la mesure proposée et à la situation de référence. Lorsque cette dernière peut varier d'un pays à l'autre, la codification de coûts supplémentaires standard sur la base d'une liste indicative de mesures n'est guère pratique.
10. La prise en considération des diverses conséquences économiques de l'application des mesures d'atténuation, y compris les conséquences indirectes, implique l'examen des coûts et avantages découlant de ces mesures. Les avantages peuvent comprendre - outre les avantages globaux correspondant aux objectifs de la Convention - des avantages économiques pour les pays en développement où les mesures sont appliquées. La question est alors de savoir comment ces avantages supplémentaires nationaux s'intègrent dans le calcul des coûts supplémentaires découlant de ces mesures. D'un point de vue économique, il faudrait déduire les avantages nationaux des coûts de manière à ce que seuls "les coûts supplémentaires nets" donnent droit à un financement. L'application d'une telle règle financière dans le cadre de la Convention aurait pour effet de réserver les fonds acheminés par le mécanisme financier à l'obtention d'avantages globaux, ce qui éviterait de procurer - par un transfert de ressources du mécanisme financier - des avantages (que l'on pourrait considérer comme des avantages sans contrepartie) au pays en développement qui accueille le projet. Cela irait dans le sens de la stricte distinction qui est faite entre le financement du développement et le financement global en vue d'avantages globaux. On estime en outre que cette règle financière permettrait de maximiser les avantages globaux obtenus pour un volume donné de ressources mobilisées dans le cadre du mécanisme financier.
11. Cette règle aurait aussi pour effet d'écarter du financement les mesures qui sont économiques au sens où les avantages nationaux qui en découlent sont supérieurs aux coûts. Les "meilleurs" projets - ceux qui entraînent le plus d'avantages - n'auraient ainsi pas droit à un financement au titre du

mécanisme financier. Pour pouvoir mettre en oeuvre de tels projets, qui offrent un réel intérêt économique, il faudrait faire appel à d'autres sources de financement telles que l'aide au développement ou l'investissement privé. Comme cela n'est pas toujours possible, cette règle financière risquerait de compromettre l'exécution de nombreuses activités importantes qui profitent aussi bien à l'économie qu'à l'environnement. En fait, les projets qui semblent être de nature économique et qui ne peuvent donc pas bénéficier d'un financement pourraient être considérés comme remplissant les conditions requises si un certain nombre de coûts apparentés moins faciles à chiffrer (risques, transactions, collecte d'informations ou développement des marchés, par exemple) étaient inclus dans les limites du système. Certaines des interventions les plus rentables consisteront sans doute à modifier radicalement les orientations de plans de développement sectoriel en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre. En pareil cas, il faudra comparer le coût d'un plan proposé avec celui d'un plan de référence plutôt qu'intervenir projet par projet.

12. Cette règle financière aurait aussi pour effet d'éliminer toute raison financière pour le pays bénéficiaire de préférer un projet créant des avantages tant globaux que nationaux à un autre qui ne se traduirait que par les mêmes avantages nationaux. En outre, si un avantage global devait résulter d'un projet financé grâce à l'aide au développement, cela serait contraire à la stricte distinction qui est faite entre le financement du développement et le financement global. (Il s'agirait en fait d'une sorte d'avantage sans contrepartie pour la communauté internationale.) Le mot "totalité" dans l'expression "la totalité des coûts supplémentaires convenus" pourrait être compris comme une invite à une interprétation plus libérale des coûts à prendre en considération.

13. Le système actuel ne prévoit ni la prise en charge de la totalité des coûts supplémentaires ni la déduction de la totalité des avantages nationaux. Dans le cas du Protocole de Montréal, par exemple, le Fonds multilatéral est uniquement tenu de prendre en considération les économies et les avantages. Selon l'interprétation pratique de cette disposition mise au point par la Banque mondiale, cela signifie que les économies financières directes seraient déduites du coût global de la mesure mise en oeuvre, à la différence d'autres avantages nationaux tels que les avantages écologiques et incorporels, les avantages secondaires qui en soi ne peuvent être chiffrés par le pays concerné et les avantages conditionnels ou incertains ne seraient pas déduits complètement ou ne le seraient pas du tout. Une interprétation analogue est adoptée dans le fonctionnement du Fonds pour l'environnement mondial.

14. La prise en considération de dépenses qui se produisent à des moments différents, qu'il s'agisse de dépenses d'équipement ou de fonctionnement, nécessite que l'on détermine et que l'on applique un taux d'actualisation. Certains analystes, faisant valoir l'importance de l'équité intergénérationnelle, recommandent l'utilisation d'un faible taux d'actualisation eu égard à la perspective à long terme dans laquelle il faut considérer les questions relatives aux changements climatiques. D'autres estiment que les ressources consacrées à la mise en oeuvre de mesures d'atténuation des changements climatiques devraient pouvoir assurer le même rendement que les projets de développement, de sorte qu'il faudrait appliquer les mêmes taux d'actualisation pour la sélection des mesures à financer.

15. Les considérations qui précèdent ainsi que beaucoup d'autres, moins fondamentales, qui sont apparues dans la recherche de méthodes de calcul de la totalité des coûts supplémentaires confirment qu'il est impératif que la Conférence des Parties élabore des directives dans ce domaine. Il importe surtout que le financement couvre suffisamment les coûts supplémentaires pour inciter les pays en développement Parties à appliquer la Convention et il faudra adopter une attitude pragmatique si l'on veut se mettre d'accord sur ce financement pour qu'il soit disponible. Les travaux doivent se poursuivre pour déterminer comment concilier, dans le domaine des changements climatiques, des mesures de financement fondées sur la notion de coûts supplémentaires avec un fonctionnement efficace garantissant des déboursements rapides. Le secrétariat pourrait entreprendre des études sur cette question si le Comité recommande de le faire.
