

Distr.
GENERALE

A/AC.237/50/Add.1
21 décembre 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE INTERGOUVERNEMENTAL DE NEGOCIATION D'UNE
CONVENTION-CADRE SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES
Neuvième session
Genève, 7-18 février 1994
Point 3 a) et b) de l'ordre du jour provisoire

QUESTIONS RELATIVES AUX DISPOSITIONS PRISES CONCERNANT LE MECANISME FINANCIER
ET L'OCTROI D'UN CONCOURS TECHNIQUE ET FINANCIER AUX PAYS EN DEVELOPPEMENT
PARTIES A LA CONVENTION

APPLICATION DE L'ARTICLE 11 (MECANISME FINANCIER), PARAGRAPHES 1 A 4

EXAMEN DU MAINTIEN DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES MENTIONNEES
A L'ARTICLE 21, PARAGRAPHE 3

Questions à examiner par le Comité

Additif

METHODES DE CALCUL DE LA TOTALITE DES COUTS SUPPLEMENTAIRES CONVENUS

Note du secrétariat intérimaire

I. PORTEE DE LA NOTE

1. A sa huitième session, le Comité a décidé d'accorder la priorité à sa neuvième session à l'examen de l'application de l'article 11 (Mécanisme financier) et à l'adoption des recommandations qu'il pourrait être nécessaire d'adresser à la Conférence des Parties à propos des décisions à prendre compte tenu de son mandat, au sujet des directives à donner à l'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier en ce qui concerne ses politiques, les priorités de son programme et les critères d'éligibilité relatifs à la Convention, ainsi que du calcul de "la totalité des coûts supplémentaires convenus" (A/AC.237/41, par. 91).

GE.93-62887 (F)

2. Vu la nécessité d'analyser plus avant la question de la totalité des coûts supplémentaires convenus, le Comité a prié le secrétariat intérimaire d'établir un autre document qu'il examinerait à sa neuvième session, en tenant compte notamment des observations formulées par les délégations à la huitième session (A/AC.237/41, par. 89).

3. La présente note a été établie comme suite à cette demande, à partir du contenu du document A/AC.237/37/Add.2 présenté à la huitième session du Comité, des observations formulées par les délégations lors de ladite session, des travaux accomplis dans le cadre des colloques convoqués par les secrétariats du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ainsi que des communications du secteur non gouvernemental. Elle traite d'un certain nombre de questions relatives au calcul de la totalité des coûts supplémentaires convenus, sur la base des renseignements tirés de ces sources.

II. CONSIDERATIONS GENERALES

4. Les mots "la totalité des coûts supplémentaires convenus" apparaissent à l'article 4 (Engagements) de la Convention. Le paragraphe 3 de l'article en question dispose que les pays développés Parties à la Convention et les autres Parties développées figurant à l'annexe II fournissent aux pays en développement Parties, notamment aux fins de transferts de technologie, les ressources financières nouvelles et additionnelles qui leur sont nécessaires 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 méthode retenue pour le calcul de la totalité des coûts supplémentaires convenus sera essentielle pour la détermination du montant des moyens financiers dont bénéficieront 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. Or, celles-ci représenteront une partie importante de l'ensemble des activités entreprises pour donner effet à la Convention. Au nombre des applications des coûts supplémentaires pourrait aussi figurer le classement, en fonction de leur rapport coût-efficacité, des projets visant à permettre la réalisation des objectifs de la Convention.

III. OBSERVATIONS ET QUESTIONS A EXAMINER

6. Les notions de ressources additionnelles et de coûts supplémentaires sont liées dans le même paragraphe de la Convention et elles sont en quelque sorte complémentaires. Etant donné qu'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, dans diverses institutions, à mettre au point des méthodes concrètes. Ces méthodes soulèvent un certain nombre de questions qui sont abordées ci-après.

A. Limites du système

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. 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. L'opportunité et la manière de prendre en compte les coûts indirects, induits ou d'opportunité, est l'une des questions à examiner à ce propos.

B. Situations de référence

8. Les coûts supplémentaires seront définis par rapport à la 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 un aspect déterminant du calcul des coûts supplémentaires et devra inévitablement être négociée entre les Parties concernées. Il faudra se fonder sur ce qui est raisonnable d'un point de vue économique, environnemental, technique et financier pour définir les situations de référence.

10. Dans le domaine des changements climatiques, les coûts supplémentaires sont étroitement liés tant à la mesure proposée qu'à la situation de référence. Lorsque cette dernière est particulière à un pays donné, cela peut compliquer tout effort de codification des coûts supplémentaires types sur la base d'une liste indicative de mesures. Cependant, le calcul des coûts supplémentaires serait facilité par l'élaboration de projets types, correspondant à la substitution aux activités de référence types de solutions de remplacement types.

C. Coûts et avantages : coûts bruts ou nets

11. La prise en considération des diverses conséquences économiques des mesures mises en oeuvre, y compris leurs conséquences indirectes, implique l'examen des coûts et avantages découlant de ces mesures. Les avantages devraient comprendre les avantages économiques initialement prévus par les mesures de référence, ainsi que les avantages globaux correspondant aux objectifs de la Convention. Ils peuvent également comprendre des avantages nationaux additionnels, éventuellement sous la forme d'économies (par exemple, des économies de combustibles réalisées grâce à la substitution d'une centrale hydroélectrique à une centrale thermique) ou encore sous la forme d'avantages accessoires indirects (tels que, dans l'exemple précédent, le développement du tourisme dû à la présence d'un lac).

12. La question est alors de savoir comment ces avantages supplémentaires nationaux s'intègrent dans le calcul de la totalité des coûts supplémentaires convenus entraînés par les mesures appliquées. D'un point de vue économique, il faudrait déduire les avantages nationaux en question des coûts de manière que seuls les coûts supplémentaires nets donnent droit à un financement. Doit-on financer les coûts bruts ou les coûts nets conformément à la Convention : c'est là une question de principe importante qu'il convient d'examiner.

13. L'application de la méthode des coûts nets aurait pour effet de concentrer les fonds acheminés par le biais du mécanisme financier sur la réalisation des objectifs de la Convention et d'éviter ainsi d'employer les ressources du mécanisme financier pour procurer au pays en développement qui accueille le projet des avantages nationaux supplémentaires. Cela irait dans le sens de la stricte distinction qui est faite entre le financement du développement et le financement global. Cette méthode pourrait également être considérée comme conforme à la volonté de se rapprocher autant que possible des objectifs de la Convention, avec un volume donné de ressources disponibles dans le cadre du mécanisme financier.

14. La méthode des coûts nets aurait aussi pour effet d'écartier d'un financement au titre du mécanisme financier les mesures qui sont profitables pour l'économie du pays hôte, en ce sens que les avantages nationaux qui en découlent sont supérieurs aux coûts. Dans le cas d'autres activités procurant des avantages nationaux substantiels, le montant des dons accordés serait réduit. En règle générale, les projets préférables d'un point de vue environnemental exigeront un apport initial plus élevé que les projets de référence, de sorte que les ressources financières à la disposition du pays hôte pour l'exécution du projet de référence ne suffiront pas pour assurer la mise en oeuvre du projet de remplacement.

15. Le fait que le projet de remplacement soit économique ou procure des avantages nationaux importants ne garantit pas que les fonds supplémentaires nécessaires pourront être obtenus au niveau national ou auprès de sources extérieures - publiques ou privées. Le financement de ce genre de projets mérite de retenir l'attention, car les projets en question comptent parmi les plus souhaitables, d'un point de vue tant économique qu'écologique, et peuvent donc représenter une large proportion des mesures d'atténuation des effets utiles pour l'application de la Convention. Ce genre de projet pourrait être soutenu au moyen de prêts - assortis de conditions préférentielles appropriées - plutôt que de dons, ou par l'octroi d'une assistance dans la recherche d'un financement auprès d'autres sources. Le recours à un système d'exécution conjointe sera l'une des options à envisager à cet égard, lorsque des critères en la matière auront été arrêtés par la Conférence des Parties. Une autre solution possible consisterait à appliquer avec souplesse la règle de déduction des avantages nationaux supplémentaires, s'agissant en particulier des avantages indirects ou incertains.

16. En réalité, 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, tandis que 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 contexte du fonctionnement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

17. En outre, les projets qui semblent offrir un intérêt économique pour le pays concerné et qui ne peuvent donc pas être financés pourraient être considérés comme conformes aux critères ouvrant droit à un financement si un certain nombre de coûts apparentés moins faciles à chiffrer (risques, transactions, collecte d'informations ou développement des marchés) étaient inclus dans les "limites du système".

18. Certaines des interventions les plus rentables seront sans doute, non pas des projets, mais des modifications radicales de l'orientation de plans de développement sectoriel dans leur ensemble en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Dans ce cas, il faudra comparer le coût d'un plan proposé avec celui d'un plan de référence plutôt qu'agir projet par projet.

D. Taux d'actualisation

19. 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 d'utiliser 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 même taux d'actualisation pour la sélection des mesures à financer.

20. Comme le calcul de la totalité des coûts supplémentaires convenus ne tient pas compte de l'évaluation des avantages écologiques globaux, l'emploi des mêmes taux d'actualisation que ceux utilisés pour d'autres projets de développement semble justifié. Le choix d'une méthode de déboursement - qui consisterait soit à prendre en charge les coûts à mesure qu'ils sont encourus soit à verser une somme forfaitaire pour couvrir les coûts actualisés - est une autre question à prendre en considération pour décider d'une stratégie de financement.

IV. CONCLUSION

21. Les questions traitées ci-dessus, ainsi que d'autres questions qui se sont posées dans la recherche de méthodes de calcul des coûts supplémentaires, donnent à penser qu'il serait nécessaire de définir des principes directeurs concernant certains aspects généraux de ces méthodes. Il pourrait s'agir de directives méthodologiques, en fonction desquelles chaque don ferait l'objet

d'une décision prise dans le cadre de discussions entre le pays répondant aux conditions requises et l'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier intéressée. En mettant au point cette série de directives, on devrait veiller à assurer une utilisation efficace des ressources disponibles, tout en incitant les pays répondant aux conditions requises à appliquer la Convention.

22. Le Comité souhaitera peut-être déterminer s'il convient ou non de recommander que la Conférence des Parties définisse une orientation générale concernant des directives méthodologiques communes à adopter pour le calcul de la totalité des coûts supplémentaires convenus. Dans l'affirmative, la Conférence des Parties pourrait consulter à cette fin son organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique. Pour apporter, selon les besoins, son concours à cette entreprise, le secrétariat s'inspirera des activités en cours dans diverses institutions et en particulier des travaux accomplis au titre du programme PRINCE sous les auspices du Bureau de l'Administrateur du FEM.
