



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.237/71
8 août 1994

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE INTERGOUVERNEMENTAL DE NEGOCIATION D'UNE
CONVENTION-CADRE SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES
Dixième session
Genève, 22 août - 2 septembre 1994
Point 4 a) 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 à 4

Compatibilité entre les activités entreprises en dehors du
mécanisme financier et les directives de la Convention

Note du secrétariat intérimaire

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 3	2
A. Mandat du Comité	1	2
B. Portée de la note	2	2
C. Mesures que pourrait prendre le Comité	3	2
II. RECHERCHE ET MAINTIEN DE LA COMPATIBILITE	4 - 28	3
A. Généralités	4 - 5	3
B. Définitions des activités intéressant les changements climatiques et de leur compatibilité avec les directives de la Conférence	6 - 9	3
C. Recherche et maintien de la compatibilité	10 - 28	5

I. INTRODUCTION

A. Mandat du Comité

1. A sa neuvième session, le Comité a invité le secrétariat intérimaire à établir un rapport sur la manière de chercher à assurer puis à maintenir la compatibilité entre les activités intéressant les changements climatiques entreprises en dehors du cadre du mécanisme financier et les politiques, les priorités du programme et les critères d'éligibilité applicables aux activités définis par la Conférence des Parties (voir A/AC.237/55, par. 84 b) i)). Le Comité a décidé d'examiner plus avant à sa dixième session la question du contrôle de cette compatibilité par la Conférence des Parties, y compris les modalités d'établissement de rapports à ce sujet.

B. Portée de la présente note

2. Dans la présente note, le secrétariat intérimaire tente de définir "les activités intéressant les changements climatiques" et "la compatibilité avec les directives de la Conférence des Parties et les dispositions de la Convention". Il propose ensuite des moyens propres à assurer une telle compatibilité s'agissant des activités réalisées par le système des Nations Unies, les institutions financières multilatérales, au titre de l'assistance bilatérale ou par le secteur non public.

C. Mesures que pourrait prendre le Comité

3. Le Comité voudra peut-être recommander à la Conférence des Parties :

a) Comment répondre aux différents types d'incidences sur les changements climatiques et interpréter la compatibilité avec les directives émanant de la Conférence dans des cas particuliers;

b) D'utiliser pleinement les mécanismes de coordination et de suivi du système des Nations Unies, notamment la collaboration étroite avec la Commission du développement durable et le Comité interorganisations sur le développement durable. Dans ce contexte, une relation opérationnelle efficace devrait être instaurée avec les institutions compétentes;

c) D'encourager les banques multilatérales de développement à se consulter au sujet de leurs activités afin de les rendre compatibles avec les directives de la Conférence et d'échanger des informations sur les critères et les normes appliquées dans des domaines spécifiques, de manière à amorcer un examen par les pairs;

d) D'inviter l'OCDE à mettre l'accent sur les questions relatives aux changements climatiques lorsque ses membres examinent l'aide au développement;

e) D'encourager les principaux groupes, définis dans l'Action 21, à appuyer dans leurs propres programmes - soit directement, soit par le biais de la Commission du développement durable - les objectifs concernant les changements climatiques, à rendre compte de leurs contributions à l'application de la Convention, à participer aux activités de suivi, et à sensibiliser davantage leurs membres aux problèmes touchant aux changements climatiques;

f) D'encourager les Parties à promouvoir la cohérence de leur action au sein de leur appareil gouvernemental et à inclure des éléments d'information à cet égard dans leurs communications nationales;

g) De formuler des orientations dans des termes qui permettent de suivre et d'évaluer plus facilement les résultats des activités se déroulant dans le cadre ou en dehors du mécanisme financier.

II. RECHERCHE ET MAINTIEN DE LA COMPATIBILITE

A. Généralités

4. Le souci de compatibilité entre les activités entreprises en dehors du mécanisme financier et les directives données par la Conférence des Parties au sujet du fonctionnement de ce mécanisme s'explique par crainte de voir réduits à néant les résultats qui peuvent être obtenus avec un mécanisme relativement modeste, si des flux financiers considérablement plus importants - consacrés à des activités économiques dans les pays développés ou en transition ou de développement dans les pays en développement - entraînent des effets contraires à l'objectif visé par la Convention. On prévoit actuellement que les ressources mises à la disposition du mécanisme financier de la Convention seront probablement de l'ordre de 250 millions de dollars des Etats-Unis par an pendant la période initiale. Les ressources annuelles de l'aide publique au développement dépassent plus de 200 fois ce montant.

5. Le rôle du mécanisme financier est de dégager des fonds supplémentaires pour le développement afin d'encourager les projets correspondant aux engagements pris dans le cadre de la Convention. De nombreuses activités compatibles avec les buts du mécanisme financier peuvent être réalisées sans son aide. De telles activités seraient tout bénéfice puisqu'elles prendraient en compte la dimension des changements climatiques sans entraîner de coûts supplémentaires, avec en outre la possibilité d'engendrer des avantages économiques. Les faits montrent que souvent ces occasions ne sont pas saisies; le souci de la cohérence est donc justifié, tout comme le sont les importants efforts déployés pour l'assurer.

B. Définition des activités intéressant les changements climatiques et de leur compatibilité avec les directives de la Conférence

Activités intéressant les changements climatiques

6. Pour remplir la tâche rappelée au paragraphe 1 ci-dessus, il est nécessaire de définir les activités entreprises en dehors du mécanisme financier qui pourraient intéresser les changements climatiques. On admet généralement que plusieurs secteurs de l'activité économique liés directement aux émissions et à l'élimination des gaz à effet de serre ou aux écosystèmes susceptibles d'être touchés par les changements climatiques, ont une incidence sur les changements climatiques. Il s'agit notamment de la production d'électricité, des transports, de l'industrie, de l'agriculture, de la foresterie, de l'adduction d'eau et de l'aménagement du littoral. A plus long terme toutefois, d'autres domaines de l'activité humaine peuvent aussi avoir une incidence. Par exemple, les scénarios relatifs aux émissions de gaz à effet de serre prennent généralement en compte des variables telles que

l'accroissement démographique, la croissance économique et les modes de consommation. Dans cette perspective élargie, des domaines tels que les politiques démographiques, l'urbanisme, les politiques macro-économiques, la fiscalité, la publicité et l'éducation, pour n'en nommer que quelques-uns, pourraient aussi être considérés comme ayant un rapport avec le changement climatique. Dans le sens le plus large, les Parties reconnaissent dans les principes et les engagements prévus par la Convention que l'ensemble du processus du développement économique et social, notamment les activités menées dans les pays tant développés qu'en développement, a une incidence sur le changement climatique. Pour s'acquitter du mandat ci-dessus, il faut donc disposer d'instructions quant à la manière de traiter les différents types d'incidences.

Compatibilité

7. Une autre question se rapporte à la définition pratique de la compatibilité avec les divers éléments des directives intergouvernementales ou les diverses dispositions de la Convention. Par exemple, il faudrait préciser la signification de la compatibilité entre les activités entreprises en dehors du mécanisme financier et les critères d'éligibilité applicables aux pays ou aux activités menées dans ce cadre. La compatibilité de ces critères avec les règles opérationnelles et la spécialisation de certaines entités devraient entrer en ligne de compte. Cela serait également vrai pour les priorités de programme. Par exemple, on pourrait se demander ce que supposerait pour les entités spécialisées dans le financement des investissements l'accent placé sur la création de capacités et les activités mobilisatrices.

8. La cohérence avec diverses dispositions de la Convention, suggérée par les directives initiales du Comité, pose des problèmes analogues. La compatibilité avec l'objectif final de la Convention énoncé à l'article 2 pourrait amener à mettre l'accent sur la réduction des émissions nettes. Celle avec les principes figurant à l'article 3 pourrait avoir d'autres conséquences. Une compatibilité avec les engagements au titre de l'article 4 pourrait avoir des répercussions différentes d'un pays à l'autre selon que des engagements chiffrés d'atténuation des effets ont été pris ou non. D'aucuns se sont inquiétés de ce qu'il n'existe pas de critère simple permettant de décider que telle ou telle activité est ou non compatible avec la Convention ou avec les directives données par la Conférence des Parties. Par exemple, une centrale électrique qui produira d'importantes émissions de gaz à effet de serre pourrait être compatible avec la mise en oeuvre de la Convention si elle s'inscrit dans une stratégie de réduction des émissions du pays concerné. Une entité donnée pourrait même être spécialisée dans l'exécution ou le financement de tels projets tout en contribuant à l'application de la Convention. Seul l'examen des programmes nationaux permettrait d'évaluer les activités en fonction d'un critère et de déterminer leur compatibilité avec la Convention.

9. Une autre question se rapporte aux circonstances dans lesquelles les activités se déroulent en dehors du mécanisme financier. Ces activités peuvent être le fait de pays développés, en transition ou en développement. Elles peuvent être exécutées par les Etats, le secteur privé ou des organisations non gouvernementales, avec ou sans concours extérieur. Du point de vue des Parties, il importera tout particulièrement d'adopter une démarche

cohérente pour les activités ayant une dimension internationale comme celles qui sont réalisées par le système des Nations Unies, les banques multilatérales de développement, les circuits d'aide bilatérale et les principaux groupes définis dans Action 21, notamment ceux du secteur privé. La présente note porte sur ces quatre importants ensembles d'acteurs.

C. Recherche et maintien de la compatibilité

Système des Nations Unies

10. Les activités des organismes des Nations Unies qui touchent au changement climatique ont trait au développement durable selon la définition donnée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) dans Action 21, son principal produit. La Commission du développement durable a été créée au sein des Nations Unies pour orienter l'application d'Action 21 et suivre les progrès réalisés dans ce contexte. On l'a vu, la plupart des éléments d'Action 21 se rapportent aux changements climatiques à des degrés divers. Outre le chapitre 9 sur la protection de l'atmosphère, d'autres exemples figurent aux chapitres 4, 10, 11 et 14 qui concernent respectivement la modification des modes de consommation, la planification et la gestion des terres, la lutte contre le déboisement et la promotion d'un développement agricole et rural durable.

11. Il convient de rappeler que certaines questions qui recouvrent plusieurs domaines seront examinées chaque année par la Commission du développement durable; d'autres sujets seront abordés à tour de rôle tous les quatre ans. Il est prévu qu'en 1997, l'Assemblée générale procédera à un examen d'ensemble des progrès réalisés dans la mise en oeuvre d'Action 21, examen qui sera renouvelé périodiquement par la suite. Le processus d'examen par la Commission du développement durable serait donc l'occasion pour la Conférence des Parties et son secrétariat de suivre les activités dans les domaines concernés et éventuellement, de les influencer.

12. La Commission du développement durable abordera l'examen du chapitre 9 d'Action 21 relatif à l'atmosphère pour la première fois en 1996. Ce chapitre couvre des questions relatives à l'énergie, aux transports, au développement industriel et à l'utilisation des ressources qui touchent toutes de près le changement climatique. Ainsi qu'il a été signalé ci-dessus, d'autres chapitres examinés à tour de rôle par la Commission du développement durable sont en rapport étroit avec ce dernier.

13. En ce qui concerne l'examen entrepris par la Commission du développement durable, la Conférence pourrait chercher à obtenir que les politiques et activités portant sur d'autres aspects intègrent la dimension du changement climatique et que les informations communiquées au titre de la Convention et les rapports fournis à la Commission soient harmonisés.

14. En ce qui concerne les deux derniers objectifs, le Comité interorganisations sur le développement durable, qui fait partie du mécanisme du Comité administratif de coordination, pourrait utilement coordonner le suivi de la CNUED au sein du système des Nations Unies. Le secrétariat intérimaire, et ultérieurement le secrétariat permanent, pourraient

participer, si le Comité le recommande, à ses travaux et promouvoir la réalisation des objectifs mentionnés ci-dessus.

15. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a un rôle essentiel à jouer dans le domaine du renforcement des capacités abordé au chapitre 37 d'Action 21. Son réseau de représentants résidents collabore avec les gouvernements pour définir un ordre de priorité dans l'utilisation des fonds attribués. Le PNUD a entrepris de mettre en place un réseau de développement durable chargé de communiquer aux décideurs l'information en la matière. Il a également lancé "Capacité 21" afin d'accroître les fonds destinés à la planification du développement durable au niveau national et de mieux aider les gouvernements qui cherchent à renforcer les moyens en personnel dans les domaines clefs de l'environnement. Le PNUD est un des partenaires du projet de programme de coopération concernant la Convention sur les changements climatiques (voir A/AC.237/75). Il joue également un rôle central dans le dialogue sur les orientations et peut aider à mobiliser un soutien pour les questions se rapportant au changement climatique. En outre, il organise des tables rondes afin d'aider à coordonner les activités de développement dans plusieurs pays, et participe aux groupes consultatifs organisés par la Banque mondiale (voir le paragraphe 18 ci-dessous).

Le Fonds pour l'environnement mondial

16. La question de la compatibilité ne se pose que pour les activités du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) qui ne relèvent pas du mécanisme financier : il s'agit notamment de celles qui, se rapportant au changement climatique, ne sont pas mises en oeuvre dans un pays en développement Partie et de celles qui concernent d'autres domaines essentiels. En ce qui concerne les premières, le fait de limiter l'éligibilité aux Parties à la Convention, ainsi que le prévoit l'Instrument du FEM, contribue à leur compatibilité. En ce qui concerne les secondes, l'encouragement de projets polyvalents combinant par exemple la diversité biologique et les objectifs visés en matière de changement climatique, pourrait assurer la compatibilité en pratique. De toute manière, en permettant une interaction entre le FEM qui est chargé d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier et la Conférence des Parties qui en définit les orientations, on fera en sorte que les organes du FEM soient conscients des objectifs de la Convention.

Banques multilatérales de développement

17. Les banques multilatérales de développement (qui comprennent la Banque mondiale et les banques régionales de développement) financent une grande variété de projets de développement dans les pays en développement et dans les pays en transition. Le volume des fonds drainés par ces banques en fait d'importants acteurs pour ce qui est des activités de développement des pays bénéficiaires, et par conséquent de la mise en oeuvre d'Action 21 dans ces pays. Il serait important, pour l'application de la Convention, que la conception des projets qu'elles financent prenne en compte la dimension du changement climatique. Parfois, le fait de retenir des options préférables à ce point de vue peut entraîner des coûts nécessitant le concours partiel du mécanisme de financement conformément au paragraphe 3 de l'article 4.

18. Etant donné les fonds considérables qu'elle accorde aux pays en développement ou en transition vers une économie de marché, la Banque mondiale joue un rôle particulièrement important. Elle fournit aussi les services de son personnel et anime de nombreux groupes consultatifs nationaux. Il importera donc tout particulièrement que la Conférence établisse une relation opérationnelle efficace avec la Banque et que celle-ci tienne compte des directives adoptées par la Conférence dans toutes ses opérations.

19. Les banques multilatérales de développement recourent depuis longtemps aux évaluations d'impact sur l'environnement quand elles octroient des prêts et des dons. Outre les déclarations de politique générale faites par chacune de ces institutions, il convient de citer la Déclaration de 1980 concernant les politiques et procédures environnementales relatives au développement économique du Comité des institutions internationales de développement sur l'environnement dirigé par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Le Comité comprend, outre des banques de développement, les principales institutions des Nations Unies telles que le PNUD, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Fonds international de développement agricole et le Programme alimentaire mondial par lesquelles transitent d'importants flux financiers.

20. Conformément aux alinéas h) et l) du paragraphe 2 de l'article 7, le Comité voudra peut-être appuyer la convocation d'une réunion initiale rassemblant les représentants de la Convention, du FEM et des banques multilatérales de développement afin d'examiner la manière dont ils envisagent de contribuer à l'application de la Convention et de communiquer des informations régulières quant à leurs efforts à cette fin. L'attention pourrait être appelée sur des questions de développement se rapportant particulièrement aux changements climatiques, et les banques multilatérales de développement pourraient être invitées à échanger des renseignements sur les mesures concrètes qu'elles ont prises pour que leurs décisions soient davantage en accord avec les directives de la Conférence au sujet du mécanisme financier, ainsi que sur les critères utilisés dans des domaines tels que l'efficacité énergétique, l'usage de sources d'énergie plus propres et la foresterie. Elles pourraient être ainsi encouragées à adopter un processus d'examen par les pairs susceptible d'être mutuellement fructueux.

Assistance bilatérale au développement

21. L'assistance bilatérale intéresse aussi une vaste gamme de projets de développement dans les pays bénéficiaires. Le volume des fonds empruntant les circuits bilatéraux représente plus du double de celui des banques multilatérales de développement; aussi son incidence sur les activités de développement des pays qui en bénéficient est-elle considérable. La plus grande part en est fournie par les membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE).

22. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE est l'entité qui examine les politiques d'aide au développement de ses membres. Le CAD et le Comité des politiques d'environnement de l'OCDE encouragent l'élaboration de principes généraux en matière environnementale notamment l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans les programmes d'assistance. La politique de l'OCDE dans ce domaine prend expressément en compte les conséquences sur

le climat et l'atmosphère. Le CAD comporte un groupe de travail sur l'aide au développement et l'environnement chargé d'examiner les questions environnementales dans le processus d'assistance.

23. Le Comité voudra peut-être recommander à la Conférence des Parties d'inviter l'OCDE à faire une large place aux questions relatives au changement climatique dans ses travaux sur l'environnement et l'aide au développement. L'OCDE participe à titre d'observateur aux travaux de la Commission du développement durable ainsi qu'à ceux du Comité. Outre les informations se rapportant à l'application du paragraphe 2 de l'article 4 par ses membres, elle pourrait être invitée à fournir des renseignements sur l'inclusion de la dimension "changement climatique" dans l'aide au développement fournie par ses membres. Une telle information pourrait être communiquée à la Commission du développement durable dans le contexte de l'examen du chapitre 9 d'Action 21 ou directement à la Conférence des Parties.

Principaux groupes

24. On peut définir comme groupes principaux tous ceux qui sont visés par les chapitres 23 à 32 d'Action 21, à savoir notamment, les femmes, les enfants et les jeunes, les peuples autochtones, les organisations non gouvernementales, les collectivités locales, les travailleurs, le commerce et l'industrie, la communauté scientifique et technique et les agriculteurs. Modifier les modes de consommation et les procédés industriels dans le sens des principes énoncés à l'article 3 de la Convention et des engagements au titre de l'article 4, suppose une transformation radicale des valeurs et une sensibilisation beaucoup plus forte au rapport entre l'activité quotidienne et les objectifs à plus long terme. Une telle révolution n'est guère possible sans la participation et l'appui des groupes principaux. Certains pourront intervenir plus directement que d'autres dans les problèmes liés aux changements climatiques.

25. Les organisations représentant ces groupes sont nombreuses et certaines, notamment dans le commerce et l'industrie, ont déjà manifesté leur intérêt à l'égard des questions de développement durable et de changement climatique, en participant au processus de la CNUED ou aux travaux du Comité. D'autres ont été expressément mises en place pour promouvoir un développement durable et réalisent ou financent directement des projets de développement. Plusieurs groupes veillent à l'application des critères de durabilité dans les activités d'assistance multilatérales et bilatérales.

26. De tels groupes constitueraient des partenaires utiles pour la réalisation de l'objectif en matière de changement climatique. Ils pourraient être encouragés à appuyer les travaux intergouvernementaux en faisant part de leur contribution à la mise en oeuvre de la Convention et en suivant le déroulement des activités. Ils pourraient également appuyer l'application de la Convention en sensibilisant davantage leurs membres aux changements climatiques. Dans certains cas, il peut être bon d'envisager des arrangements consultatifs spécifiques entre la Conférence et les représentants de tels groupes.

Compatibilité et spécificité intragouvernementales

27. Pour assurer la cohérence des objectifs en matière de changement climatique au niveau de la direction et du fonctionnement des organismes des Nations Unies, des banques multilatérales de développement, des institutions d'aide bilatérale et des groupes principaux, les Parties doivent surmonter plusieurs obstacles. Le premier tient au fait qu'aucune de ces entités n'est directement responsable devant les Parties. Elles ont leur propre processus de décision. Pourtant, sauf dans le cas des groupes principaux, les directives proviennent des gouvernements, dont la plupart sont eux-mêmes Parties. Par conséquent, c'est au sein des gouvernements des Parties eux-mêmes qu'il convient de rechercher une cohérence. Par exemple, une Partie qui est par ailleurs membre de l'OCDE, de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement, du PNUD et du PNUE devrait défendre les mêmes points de vue dans chacun des organes directeurs au sein desquels elle est représentée. Une Partie qui obtient un financement de banques multilatérales de développement ou d'institution d'aide bilatérale devrait s'assurer que dans sa gestion de l'aide reçue, l'élaboration des projets appuie les objectifs en matière de changement climatique. Ce n'est qu'en réalisant la cohérence au sein des gouvernements que les politiques de tous les acteurs pourront être progressivement harmonisées. Il faudrait envisager que les communications nationales contiennent des renseignements sur les efforts déployés à cette fin.

28. Une deuxième difficulté tient au fait qu'il faut articuler les directives destinées aux autres acteurs dans des termes assez précis pour permettre un suivi. Par exemple, engager les institutions de développement à prendre en compte les questions de changement climatique dans leur processus de décision peut être insuffisant. Il pourrait être nécessaire en revanche de définir des normes techniques minima correspondant à l'état des connaissances et aux besoins du développement. De telles normes pourraient être indiquées par exemple en termes d'émissions par unité d'énergie produite ou de rendement énergétique pour diverses fonctions. Elles feraient alors partie des directives de l'institution de développement qui seraient appliquées dans l'évaluation d'impact sur l'environnement et figureraient dans les cahiers des charges des dossiers d'appel d'offres. Les institutions finançant des projets dans le secteur de l'énergie pourraient établir et publier des normes minima. Un processus de comparaison transparent permettrait de repérer les normes déficientes et de conduire à leur réexamen.
