



**Assemblée
générale**

Distr.
GENERALE

A/AC.237/74
23 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) 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), PARAGRAPHERS 1 A 4

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

Modalités des relations fonctionnelles entre la Conférence des Parties
et l'entité ou les entités chargées d'assurer le fonctionnement
du mécanisme financier : avis du Bureau des affaires juridiques
de l'Organisation des Nations Unies

Note du secrétariat intérimaire

INTRODUCTION

A. Mandat du Comité

1. A sa huitième session, le Comité a prié le secrétariat intérimaire de demander l'avis du Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies sur les arrangements appropriés qui pourraient être conclus par la Conférence des Parties et l'entité ou les entités chargées d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier (A/AC.237/41, par. 88).

2. A sa neuvième session, le Comité a pris note de l'avis émis, selon lequel il n'était pas "possible de déterminer d'une manière générale quelles dispositions devraient être considérées comme satisfaisantes entre la Conférence des Parties et une entité éventuelle chargée du fonctionnement du mécanisme financier" (A/AC.237/55, par. 92). En effet, l'instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui est l'entité internationale chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier à titre intérimaire, était encore en cours de négociation et on ne savait pas encore à l'époque quelle en serait la structure définitive.

3. Le Comité a demandé au secrétariat intérimaire de demander un nouvel avis au Bureau des affaires juridiques de l'ONU au sujet des options qui pourraient être retenues en fonction de la structure définitive du FEM, et ce, suffisamment tôt pour qu'il puisse examiner cet avis à sa dixième session.

B. Portée de la présente note

4. L'annexe à la présente note présente l'avis du Bureau des affaires juridiques de l'ONU au sujet des arrangements appropriés qui pourraient être conclus par la Conférence des Parties et le FEM. Cet avis se fonde sur l'"Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial" que les participants au FEM ont approuvé à Genève le 16 mars 1994 et qui a été ensuite adopté par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et la Banque mondiale.

C. Mesures que le Comité pourrait prendre

5. le Comité étudie depuis sa septième session la manière dont le mécanisme financier visé à l'article 11 sera appliqué. Il est parvenu à certaines conclusions sur les points suivants :

- a) Politiques, priorités du programme et critères d'éligibilité;
- b) Totalité des coûts supplémentaires convenus;
- c) Modalités des relations fonctionnelles entre la Conférence des Parties et l'entité ou les entités chargées d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier.

6. A sa neuvième session, le Comité a décidé de poursuivre à sa dixième session l'examen des questions ci-dessus (voir A/AC.237/55, par. 93).

7. En ce qui concerne l'avis du Bureau des affaires juridiques, le Comité souhaitera peut-être axer son attention sur les questions liées aux modalités des relations fonctionnelles entre la Conférence des Parties et l'entité ou les entités chargées d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier. A ce sujet, le Bureau déclare notamment que "des questions aussi complexes que la responsabilité, le respect des critères d'éligibilité, les procédures applicables à la révision de telle ou telle décision de financement et, enfin et surtout, les procédures relatives à la détermination conjointe et à l'examen périodique du montant global des moyens financiers du FEM nécessaires et disponibles pour appliquer la Convention, devront être régies par un accord

conclu à cette fin. En d'autres termes, pour garantir le bon fonctionnement du FEM en tant que source de financement des activités relevant de la Convention, les questions citées plus haut devraient être précisées dans un traité juridiquement contraignant" (voir annexe, par. 16). Dans cette perspective, le Comité souhaitera peut-être examiner :

- a) La teneur d'un tel instrument;
- b) La manière dont il serait négocié avec le FEM;

et faire des recommandations à ce sujet à la Conférence des Parties.

8. Les considérations qui précèdent sont liées à la question du maintien des dispositions transitoires visées au paragraphe 3 de l'article 21. Le Comité souhaitera peut-être aussi tenir compte de l'avis du Bureau des affaires juridiques lorsqu'il examinera cette question au titre du point 4 b) de son ordre du jour.

Annexe

MEMORANDUM DU 23 AOUT 1994 ADRESSE AU SECRETAIRE EXECUTIF
PAR M. HANS CORELL, SECRETAIRE GENERAL ADJOINT AUX AFFAIRES JURIDIQUES,
CONSEILLER JURIDIQUE

Dispositions entre la Conférence des Parties à la Convention-cadre
des Nations Unies sur les changements climatiques et
le Fonds pour l'environnement mondial

Introduction

1. Votre mémorandum du 11 avril 1994 faisait part d'une décision du Comité intergouvernemental de négociation d'une convention-cadre sur les changements climatiques priant le secrétariat intérimaire du Comité de demander l'avis du Bureau des affaires juridiques au sujet des dispositions appropriées qui pourraient être conclues par la Conférence des Parties et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). A cet égard, vous signaliez que le FEM avait récemment été restructuré et qu'"à la réunion des Participants au FEM tenue à Genève du 14 au 16 mars 1994, un accord avait été conclu sur l'instrument portant création du FEM". Vous indiquiez en outre que ledit avis était demandé afin de faciliter les travaux de la dixième session du Comité intergouvernemental de négociation qui se tiendrait du 22 août au 2 septembre 1994 à Genève.

Critères définis par la Convention-cadre des Nations Unies sur
les changements climatiques pour la sélection d'une entité
chargée d'assurer le fonctionnement d'un mécanisme financier

2. Le paragraphe 1 de l'article 11, de la Convention-cadre sur les changements climatiques (ci-après dénommée "la Convention") définit un mécanisme financier chargé de fournir des ressources financières aux fins de l'application de la Convention. D'après celle-ci, le fonctionnement du mécanisme financier est confié à une ou plusieurs entités internationales existantes. La Convention dispose que le mécanisme financier et, partant, l'entité ou les entités chargées de son fonctionnement, répondent aux critères suivants :

- le mécanisme relève de la Conférence des Parties devant laquelle il est responsable et qui définit ses politiques, les priorités de son programme et les critères d'éligibilité liés à la Convention;

- il est constitué sur la base d'une représentation équitable et équilibrée de toutes les Parties, dans le cadre d'un système de gestion transparent.

3. La Convention dispose en outre au paragraphe 3 de l'article 21 que le Fonds pour l'environnement mondial, créé en tant que programme pilote par la résolution 91-5 des administrateurs de la Banque internationale pour la

construction et le développement (Banque mondiale), en date du 14 mars 1991, sera l'entité internationale chargée d'assurer à titre provisoire le fonctionnement du mécanisme financier visé à l'article 11 et qu'il conviendra dans l'intervalle que le Fonds soit réaménagé de la manière voulue et que la composition de ses membres devienne universelle, pour qu'il puisse répondre aux exigences de l'article 11 de la Convention.

Nature juridique du FEM restructuré

4. Le FEM restructuré a été créé conformément à l'Instrument qui, ayant été accepté par les représentants des Etats participants lors de la réunion tenue à Genève (Suisse) du 14 au 16 mars 1994, est adopté par les agents d'exécution (PNUD, PNUE et Banque mondiale) conformément à leurs règlements et règles de procédure respectifs (par. 1).

5. La disposition précitée signifie que, pour prendre effet, l'Instrument doit être approuvé par des décisions similaires des organes directeurs des agents d'exécution. Le paragraphe 34 de l'Instrument dispose qu'il ne peut être amendé ou abrogé que par des décisions analogues des agents d'exécution.

6. Les dispositions de l'Instrument du FEM citées plus haut montrent que le FEM restructuré constitue une entité créée par la Banque mondiale et l'ONU, qui agit par l'intermédiaire du PNUD et du PNUE, selon la définition donnée dans l'Instrument. En tant que tel, il s'agit d'une entité nouvelle qui est distincte de l'ancien FEM lequel, comme on l'a indiqué plus haut, a été créé en tant que programme pilote de la Banque mondiale par la résolution 91-5 de ses administrateurs.

La nouvelle structure du FEM satisfait-elle aux critères visés au paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention ?

7. Il convient de noter tout d'abord que l'Instrument du FEM précise clairement que le FEM se tient prêt à servir les objectifs du mécanisme financier prévu pour l'application de la Convention s'il en est prié par la Conférence, qui est l'organe principal de la Convention (par. 6).

8. S'agissant du premier critère énoncé par la Convention, l'Instrument dispose au paragraphe 6 que si la Conférence des Parties choisit le FEM comme entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier, le Fonds suit les conseils de la Conférence qui décide des politiques, des priorités de programme et des critères d'éligibilité aux fins de la Convention, et il est responsable devant elle. Cet engagement est réaffirmé aux paragraphes 15 et 26 de l'Instrument aux termes desquels, dans le cadre de la structure administrative du FEM, son conseil est un organe chargé de veiller à ce que l'utilisation des ressources du FEM aux fins de la Convention est en harmonie avec les politiques, priorités de programme et critères d'éligibilité fixés par la Conférence des Parties. Lorsqu'il définit les critères d'éligibilité ouvrant droit à un financement du FEM, l'Instrument indique clairement que les subventions du FEM accordées dans le cadre du mécanisme financier de la Convention obéissent aux critères d'éligibilité fixés par la Conférence des Parties (alinéa a) du paragraphe 9).

9. En ce qui concerne le deuxième critère, il est souligné à l'alinéa c) du préambule de l'Instrument que le nouveau FEM est restructuré de manière à le doter d'un mode de gestion transparent et démocratique et à promouvoir la participation de tous les Etats. Conformément au paragraphe 7 de l'Instrument, la participation au FEM est ouverte à tout Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou de l'une quelconque de ses institutions spécialisées. Les Etats qui ont exprimé le souhait, dans un formulaire défini par l'Instrument, de participer aux activités du FEM sont appelés "Participants" (par. 7). L'Assemblée du FEM se compose des représentants de tous les Participants (par. 13) et la composition du Conseil tient compte de la nécessité d'une représentation équilibrée et équitable (par. 16).

10. En outre, le paragraphe 25 de l'Instrument dispose que l'Assemblée et le Conseil adoptent chacun par consensus les dispositions réglementaires leur permettant de remplir leurs fonctions respectives dans un climat de transparence. Aux termes du paragraphe 31 de l'Instrument, un rapport annuel sur les activités du FEM contient toutes les informations nécessaires pour répondre aux principes de responsabilité et de transparence qui régissent le Fonds.

11. A la lumière de ce qui précède, on peut conclure que le FEM restructuré est une entité qui répond aux critères énoncés au paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention et que la Conférence des Parties peut donc charger d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier.

Dispositions de la Convention concernant les éléments à prendre
en considération dans les arrangements conclus
entre la Conférence des Parties et l'entité chargée
du fonctionnement du mécanisme financier

12. Que la Conférence des Parties demande au nouveau FEM ou à une autre entité d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier, la Convention dispose au paragraphe 3 de l'article 11 que la Conférence et l'entité choisie conviennent d'arrangements parmi lesquels devront figurer :

- "a) Des modalités destinées à assurer que les projets financés dans le domaine des changements climatiques sont conformes aux politiques, priorités de programme et critères d'éligibilité définis par la Conférence des Parties;
- b) Les modalités selon lesquelles telle ou telle décision de financement pourra être revue à la lumière de ces politiques, priorités de programme et critères;
- c) La présentation régulière par l'entité - ou les entités - à la Conférence des Parties, de rapports sur ses opérations de financement, conformément au principe de sa responsabilité posé au paragraphe 1;
- d) La détermination sous une forme prévisible et identifiable du montant des moyens financiers nécessaires et disponibles pour appliquer la présente Convention et la façon dont ce montant sera périodiquement revu".

Dispositions de l'Instrument du FEM concernant les arrangements
prévus au paragraphe 3 de l'article 11 de la Convention

13. Comme indiqué plus haut, l'Instrument du FEM contient une déclaration de principe générale disposant que l'utilisation des ressources du FEM aux fins de la Convention est en harmonie avec les politiques, priorités de programme et critères d'éligibilité fixés par la Conférence des Parties (par. 6, 20 h) et 26). S'agissant des cas où le FEM sert de mécanisme financier pour la Convention, l'Instrument oblige le Conseil, en tant qu'organe responsable des politiques et programmes opérationnels pour les activités financées par le FEM, à agir en conformité avec les politiques, les priorités de programme et les critères d'éligibilité fixés par la Conférence des Parties. Le paragraphe 31 de l'Instrument dispose en outre qu'un rapport annuel sur les activités du FEM, qui est approuvé par le Conseil et sert ensuite de base à l'examen et à l'évaluation du fonctionnement du Fonds par l'Assemblée, répond aux exigences découlant des dispositions relatives à l'établissement de rapports convenues avec la Conférence des Parties.

14. Parallèlement, il convient d'indiquer que l'Instrument du FEM suppose que les détails de la mise en oeuvre de la politique générale mentionnée plus haut seront mis au point grâce à la conclusion d'un arrangement (d'arrangements) ou d'un accord (d'accords) de coopération avec la Conférence des Parties. Selon l'Instrument, un tel arrangement ou accord (de tels arrangements ou accords) abordera (aborderont) notamment les questions suivantes : les procédures régissant l'enregistrement des conseils et recommandations émanant de la Conférence des Parties (par. 20 g)); la représentation aux réunions sur la base de la réciprocité (par. 27); les règles relatives à l'établissement des rapports à la Conférence des Parties (par. 31) et les procédures garantissant l'observation de ces règles (par. 20 g)); les procédures relatives à la détermination conjointe des besoins globaux du FEM en matière de financement aux fins de la Convention (par. 27).

Options concernant les arrangements appropriés qui pourraient
être conclus par la Conférence des Parties et le FEM restructuré
en tant qu'entité chargée d'assurer le fonctionnement
du mécanisme financier

15. Il convient de noter que malgré certaines analogies entre la liste de questions visées au paragraphe 3 de l'article 11 de la Convention et celle qu'il est proposé d'inclure dans un arrangement ou accord de coopération dans l'Instrument du FEM, les deux listes ne sont pas identiques. En outre, l'analyse de ces deux listes donne à penser que d'après la Convention, la Conférence des Parties devrait jouer un rôle un peu plus actif que ne le prévoit l'Instrument du FEM s'agissant de contrôler la mise en oeuvre des politiques, priorités de programme et critères d'éligibilité qu'elle a définis.

16. En résumé, on ne devrait pas totalement exclure la possibilité de régler sans difficulté les questions pratiques liées au système d'établissement des rapports, ainsi que les arrangements en vue d'une représentation aux réunions de la Conférence des Parties et du FEM sur la base de la réciprocité, en incluant les dispositions voulues dans les différents règlements intérieurs. Cependant, on peut difficilement espérer aplanir au niveau de l'exécution

les divergences évoquées plus haut entre les deux instruments, aussi mineures soient-elles, ainsi que d'autres complications qui risquent de surgir au cours des négociations. Il est pratiquement certain que des questions aussi complexes que la responsabilité, le respect des critères d'éligibilité, les procédures applicables à la révision de telle ou telle décision de financement et, enfin et surtout, les procédures relatives à la détermination conjointe et à l'examen périodique du montant global des moyens financiers du FEM nécessaires et disponibles pour appliquer la Convention, devront être régies par un accord conclu à cette fin. En d'autres termes, pour garantir le bon fonctionnement du FEM en tant que source de financement des activités relevant de la Convention, les questions citées plus haut devraient être précisées dans un traité juridiquement contraignant.

17. L'Instrument du FEM dispose que dans le cadre de la structure administrative du Fonds, le Conseil fait fonction de centre de liaison aux fins des relations avec la Conférence des Parties (par. 20 g)). Il est entre autres chargé d'examiner et d'approuver les arrangements ou accords de coopération avec la Conférence des Parties (par. 20 g) et 27).

18. Parallèlement, il convient de noter que le FEM est un organe subsidiaire de la Banque mondiale et de l'Organisation des Nations Unies, qui agit par l'intermédiaire du PNUD et du PNUE, et que si ses organes ont des pouvoirs très étendus pour ce qui est de l'administration de ses activités, les fondateurs du FEM restructuré ne l'ont pas doté de la capacité juridique de conclure des arrangements ou accords contraignants.

19. Il ressort du paragraphe 7 de l'annexe B de l'Instrument du FEM que les arrangements ou accords de coopération qui auront été étudiés et approuvés par le Conseil seront ensuite officialisés par la Banque mondiale. Si le FEM négocie un arrangement ou un accord de coopération avec la Conférence, la Banque mondiale devra l'officialiser ultérieurement. Il s'agira très probablement d'une simple formalité mais qui, selon les dispositions de l'Instrument, reste juridiquement indispensable.
