

**METTRE EN OEUVRE LE  
MÉCANISME FINANCIER DE LA  
CCNUCC**





# DOCUMENT DE RECHERCHE

39

## METTRE EN OEUVRE LE MÉCANISME FINANCIER DE LA CCNUCC

*Matthew Stilwell\**

**CENTRE SUD**

**MAI 2011**

---

\* Matthew Stilwell est conseiller en recherche au sein du Programme sur la gouvernance mondiale pour le développement au Centre Sud.

Le présent document de recherche a été écrit en novembre 2010.



## **LE CENTRE SUD**

En août 1995, le Centre Sud est devenu une organisation intergouvernementale permanente de pays en développement. Le Centre jouit d'une pleine indépendance intellectuelle dans la poursuite de ses objectifs, qui sont de promouvoir la solidarité entre pays du Sud, la coopération Sud-Sud et la participation coordonnée des pays en développement aux forums internationaux. Il prépare, publie et distribue des documents d'information, des analyses stratégiques et des recommandations sur les questions économiques, sociales et politiques internationales concernant les pays du Sud.

Le Centre Sud bénéficie du soutien et de la coopération des gouvernements des pays du Sud et il collabore régulièrement avec le Mouvement des pays non alignés et le Groupe des 77 et de la Chine. Ses études et prises de position sont établies en faisant appel aux capacités techniques et intellectuelles des gouvernements et des institutions du Sud, ainsi que des citoyens de ces pays. Les sessions de travail en groupe et de larges consultations impliquant les spécialistes des diverses régions du Sud, et parfois également du Nord, permettent d'étudier les problèmes courants dans le Sud, ainsi que de partager les expériences et les connaissances.

## **NOTE**

Les lecteurs sont encouragés à citer ou à reproduire le contenu du présent document de recherche pour leur usage personnel. Cependant, nous leur demandons de bien mentionner le Centre Sud comme source et d'envoyer au Centre Sud une copie de la publication dans laquelle apparaît la reproduction ou citation.

Les opinions exprimées dans ce document n'engagent que le ou les auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Centre Sud ou de ses États membres. Toute erreur ou omission qui pourrait être rencontrée relève de la seule responsabilité du ou des auteurs.

Centre Sud  
Ch. du Champ-d'Anier 17  
POB 228, 1211 Genève 19  
Suisse  
Tél. (41) 022 791 80 50  
Fax (41) 022 798 85 31  
south@southcentre.org  
www.southcentre.org



## I. RÉSUMÉ<sup>1</sup>

Dans le préambule du Plan d'action de Bali, les parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ont reconnu la nécessité de « renforcer d'urgence l'application de la Convention afin d'atteindre son objectif ultime dans le plein respect des principes qui y sont énoncés et des engagements pris en vertu de cet instrument ».

Les parties ont également admis qu'elles se devaient de poursuivre une « action renforcée dans l'apport de ressources financières et d'investissements pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation et la coopération technologique ». Pour réaliser ces mandats, il faut tenir compte d'un ensemble d'éléments, notamment :

- du montant des ressources financières requis ;
- des sources de financement ;
- de l'utilisation des ressources financières ; et
- de la gestion des ressources financières au titre du mécanisme financier de la Convention.

Toute initiative visant à accroître les ressources financières et les investissements devrait s'appuyer autant que possible sur les meilleures pratiques relevant du mécanisme financier de la Convention et d'autres mécanismes financiers pertinents. Cette démarche permettrait aux parties d'assurer l'application intégrale des principes et dispositions de la Convention et de faire face à la menace que constituent les changements climatiques dangereux.

### **Tirer parti de l'expérience acquise**

Pour mettre en œuvre le mécanisme financier de la Convention, il est possible de prendre pour modèles plusieurs mécanismes financiers et fonds existants, comme :

- le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), une entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier de la Convention ;
- le Fonds pour l'adaptation créé au titre du Protocole de Kyoto ;
- le Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal ;
- le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; et
- les fonds d'investissement sur le climat de la Banque mondiale (le Fonds pour les technologies propres et le Fonds stratégique pour le climat).

On peut se servir de ces mécanismes financiers comme des références, en les adaptant au contexte particulier des changements climatiques et aux exigences de la Convention, point de départ de toute discussion relative aux ressources financières liées aux changements climatiques et ultime critère permettant d'évaluer les efforts fournis.

### **Le montant des ressources financières**

La Convention exige de la Conférence des parties (CdP) qu'elle « s'efforce de mobiliser des ressources financières conformément à l'article 4, paragraphes 3, 4 et 5

---

<sup>1</sup> La version intégrale du présent document est disponible en anglais seulement, à l'adresse <http://www.southcentre.org> et s'intitule : *Operationalizing the UNFCCC finance mechanism*.

et à l'article 11 ». Elle exige de la CdP ainsi que des entités chargées d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier qu'elles conviennent d'arrangements voulus parmi lesquels doivent figurer « le calcul 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 » (article 11, paragraphe 3, alinéa d).

Dans la pratique, la détermination de ce montant soulève un certain nombre de questions :

- Quels sont les principaux domaines qui nécessitent des moyens financiers ?
- Quels sont les coûts, par domaine, qui doivent faire l'objet d'un financement et à quelle hauteur ?
- Comment établir une estimation précise de ces coûts ?
- Comment ces estimations vont-elles varier à l'issue d'autres paramètres de négociations ?

Les principaux *domaines* nécessitant des moyens financiers sont énoncés à l'article 4 de la Convention et comprennent :

- *la communication d'informations concernant l'application* de la Convention. À l'article 4, paragraphe 3, les pays développés s'engagent à fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la « totalité des coûts convenus » encourus par les pays en développement du fait de l'exécution de leurs obligations à communiquer des informations nationales (article 12, paragraphe 1).
- *l'application des autres engagements pris par les pays en développement*. En vertu de l'article 4, paragraphe 3, les pays développés s'engagent à fournir les ressources financières qui sont nécessaires pour couvrir la « totalité des coûts supplémentaires convenus » entraînés par l'application des mesures visées au paragraphe 1 de l'article 4.
- *les effets néfastes des changements climatiques*. Dans l'article 4, paragraphe 4, les pays développés s'engagent à aider les pays en développement particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face au coût de leur adaptation auxdits effets.
- *le transfert de technologie*. À l'article 4, paragraphe 5, les pays développés s'engagent à prendre toutes les mesures possibles en vue « d'encourager, de faciliter et de financer » le transfert ou l'accès de technologies et de savoir-faire écologiquement rationnels aux autres parties. Dans ce processus, les pays développés soutiennent le développement et le renforcement des capacités et technologies propres aux pays en développement.

Tous les *types de coûts* tant globaux que par domaine doivent être estimés afin de pouvoir évaluer le montant des moyens financiers à mobiliser pour appliquer la Convention. Aux termes de celle-ci (article 12, paragraphe 1), le financement relatif à la communication d'informations doit permettre de couvrir *la totalité des coûts convenus*. Leur calcul peut se baser sur les coûts réellement encourus par les pays en développement lorsqu'ils s'acquittent de leurs obligations de communiquer les informations. Par ailleurs, le financement doit couvrir *la totalité des coûts supplémentaires convenus* encourus par les pays en développement du fait de l'exécution d'autres engagements (article 4, paragraphe 1). Plusieurs méthodes de calcul des coûts supplémentaires ont été proposées :

- Le FEM base son évaluation des coûts supplémentaires sur un processus générique, à savoir qu'ils doivent être en lien avec les effets positifs attendus sur l'environnement mondial<sup>2</sup>.
- Le Protocole de Montréal<sup>3</sup> et la Convention sur la diversité biologique<sup>4</sup>, en revanche, exigent l'établissement d'une « liste indicative » des surcoûts.
- Au titre du Protocole de Montréal, l'évaluation des demandes de financement des surcoûts d'un projet tient compte des principes généraux. Les parties au Protocole ont convenu d'une liste indicative des catégories de surcoûts pour évaluer plus précisément le montant auquel ils s'élevaient. Cette démarche, qui implique la participation d'experts issus du secteur privé, du milieu universitaire et de la société civile dans les pays développés comme dans les pays en développement, est ainsi fondée sur le pragmatisme et axée sur la recherche de solutions.

Dans le contexte des changements climatiques et dans le cadre de la CCNUCC, on pourrait bénéficier des enseignements tirés d'une méthode sectorielle (en ayant recours, par exemple, aux secteurs d'intervention pour l'atténuation et l'adaptation cités par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)).

**Le montant du financement devrait être estimé de façon rigoureuse au moyen de méthodologies et de procédés précis.** Ces estimations devraient être détaillées et refléter les dispositions pertinentes de la Convention. Malheureusement, jusqu'ici, peu d'estimations, pour ne pas dire aucune, présentent une évaluation complète des fonds nécessaires à l'application de la Convention. À titre d'exemple :

- Selon un rapport récent sur une étude de financement pour l'application de la Convention<sup>5</sup>, les coûts réels des secteurs pris en compte pourraient être triplés, voire « pourraient s'alourdir considérablement » si d'autres secteurs devaient être pris en considération.<sup>6</sup>
- Dans un rapport récent intitulé *Global Report on the Economics of Adaptation to Climate Change*, la Banque mondiale se sert du coût de l'éducation des jeunes femmes comme d'un indicateur des coûts d'adaptation aux conditions météorologiques extrêmes, ce qui semble une méthode de calcul peu convaincante.<sup>7</sup>

De récentes études ont conclu que les chiffres concernant les coûts et les préjudices seraient bien supérieurs :

- Selon un rapport du Forum humanitaire mondial présidé par Kofi Annan, les futures pertes économiques pourraient atteindre plus de 340 milliards de dollars des États-Unis d'ici à 2030. Actuellement, seuls trente pays dans le monde affichent un produit intérieur brut (PIB) supérieur à ce montant.<sup>8</sup>
- La compagnie d'assurance Allianz et le Fonds mondial pour la nature (WWF) estiment que, à supposer que l'élévation du niveau de la mer atteigne « 0,5 mètre

<sup>2</sup> Fonds pour l'environnement mondial, *Operational Guidelines for the Application of the Incremental Cost Principle*, 14 mai 2007.

<sup>3</sup> Secrétariat de l'ozone, Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Manuel du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone – 7e édition*, 2006, p. 453.

<sup>4</sup> Convention sur la diversité biologique, article 20, paragraphe 2, Ressources financières.

<sup>5</sup> CCNUCC, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change*, (Bonn, Secrétariat de la CCNUCC, 2007).

<sup>6</sup> Parry, Martin, N. Arnell, P. Berry, D. Dodman, S. Fankhauser, C. Hope, S. Kovats, R. Nicholls, D. Satterthwaite, R. Tiffin, T. Wheeler, *Assessing the Costs of Adaptation to Climate Change: A Review of the UNFCCC and Other Recent Estimates*, International Institute for Environment and Development and Grantham Institute for Climate Change (Londres, 2009).

<sup>7</sup> Banque mondiale, *The Cost to Developing Countries of Adapting to Climate Change – New Methods and Estimates* (Washington D.C., 2010).

<sup>8</sup> Forum humanitaire mondial, *Human Impact Report: Climate Change – The Anatomy of a Silent Crisis* (2009), p. 20.

d'ici à 2050, la valeur totale des actifs menacés dans les 136 mégapoles portuaires passera de 25 158 à 28 213 milliards de dollars des États-Unis ».<sup>9</sup>

Il conviendrait de procéder au réexamen des estimations des besoins financiers pour s'assurer qu'elles sont exhaustives, appropriées, justes et conformes aux dispositions de la Convention. Elles devraient au minimum prendre en compte :

- une évaluation détaillée, *d'une part*, des coûts inhérents à la protection contre les changements climatiques pour éviter leurs incidences néfastes et, *d'autre part*, des coûts réels résultant des incidences néfastes inévitables ;
- une évaluation de l'effort d'atténuation consenti et des coûts visant à maintenir le réchauffement climatique bien en dessous du seuil de 1 ou 1,5 degré centigrade (au lieu des 2 degrés centigrades), ainsi qu'une estimation des chances de réaliser cet objectif ; et
- les données scientifiques et économiques les plus récentes, selon lesquelles l'effort à apporter pourrait se révéler sensiblement plus important que celui qui a été prévu dans le quatrième Rapport d'évaluation du GIEC.

Le **montant des besoins financiers doit également être fonction** du lien entre le niveau de financement nécessaire et plusieurs autres paramètres de négociation, tels que l'objectif global de réduction des émissions et le niveau d'ambition des pays visés à l'annexe I de la Convention. Si l'objectif global n'est pas à la mesure des enjeux, les coûts concernant les pertes et préjudices liés aux changements climatiques seront plus importants pour les pays en développement. De même, si les ambitions des pays développés sont insuffisantes, les pays en développement devront supporter des coûts d'atténuation et d'adaptation plus élevés.

Le calcul des charges financières des pays en développement devrait inclure ces facteurs supplémentaires. De plus, les besoins de financement à long terme ne devraient pas être délimités par un montant « plafond », mais plutôt par un montant « plancher ». Par conséquent, tout montant relatif à un financement à long terme devrait être précédé de la formulation « au moins » (comme c'est le cas dans l'annexe I, objectifs en matière d'atténuation). En outre, en vertu de l'article 11, paragraphe 3 d), il faudrait mettre en place une procédure de révision périodique du montant du financement nécessaire à l'application de la Convention ; une révision qui ferait fond sur des conseils techniques et économiques de qualité émanant d'organismes officiels, responsables devant les parties, à l'instar de ce qui est prévu dans le Protocole de Montréal.<sup>10</sup>

Compte tenu des nouvelles preuves venues attester les répercussions des changements climatiques sur l'être humain<sup>11</sup>, des niveaux de réchauffement inévitables<sup>12</sup> et des risques associés aux points de basculement<sup>13</sup>, **il est nécessaire que les parties à la Convention débattent de la nécessité de revoir les montants de financement à la**

<sup>9</sup> Cf. *Major Tipping Points in the Earth's Climate System and Consequences for the Insurance Sector*, World Wide Fund for Nature, Suisse et Allianz SE Munich, Allemagne (2009), p. 30.

<sup>10</sup> K. Madhava Sarma, Stephen O. Andersen, and Kristen N. Taddonio, « Lessons from the Success of the Montreal Protocol », dans *The Montreal Protocol: Celebrating 20 Years of Environmental Progress* (Cameron & May, 2007), p. 134.

<sup>11</sup> Forum humanitaire mondial, *Human Impact Report: Climate Change – The Anatomy of a Silent Crisis* (2009), p. 20.

<sup>12</sup> Ramanathan and Feng, "On avoiding dangerous anthropogenic interference with the climate system: Formidable challenges ahead", *Proc. Natl. Acad. Sci.* 105 (38): 14245–14250. (Il est mentionné que la Terre est probablement déjà amenée à connaître un réchauffement climatique inévitable de 2,4 degrés Celsius, le seuil de plusieurs points de basculement étant à ce stade dépassé.)

<sup>13</sup> Cf. Lenton, Timothy, H. Held, E. Kriegler, J. Hall, W. Lucht, S. Rahmstorf, H. Schellnhuber, "Tipping elements in the Earth's climate system" *PNAS*, Vol. 105, pp. 1786-1793 (2008). Voir aussi *Major Tipping Points in the Earth's Climate System and Consequences for the Insurance Sector*, Fond mondial pour la nature, Gland, Suisse et Allianz SE Munich, Allemagne, (2009), p. 37.

**hausse.** Cette hausse serait justifiée au vu de l'objectif à atteindre, à savoir de préserver le système de maintien de la vie sur Terre. Elle serait modeste comparé aux coûts probables qui résulteraient d'une inaction et aux sommes versées pour régler d'autres questions telles que la crise financière mondiale ou les conflits militaires.

### Sources de financement

Les sources de financement, la collecte des fonds et leur voie de transmission tournent autour de la question de la mobilisation des ressources financières nécessaires. Plusieurs interrogations majeures se posent :

- À qui incombe-t-il d'accorder des ressources financières ?
- Comment garantir que les contributions financières sont nouvelles et additionnelles ?
- Comment s'assurer que le montant des ressources financières est adéquat ?
- Quel est le rôle des sources de financement « novatrices » ?
- Quel rôle jouent les circuits financiers qui se trouvent en dehors du mécanisme financier de la Convention ?

C'est **aux pays développés** énumérés à l'annexe II de la Convention **que revient totalement la responsabilité financière**. En reconnaissant dans le Plan d'Action de Bali qu'elles se devaient de mener une « action renforcée dans l'apport de ressources financières », les parties ont reconnu qu'elles se devaient de mener une action renforcée dans la mise en œuvre de leurs engagements financiers. Pour récolter les fonds nécessaires, les pays doivent renouveler leur engagement et faire preuve d'idées novatrices relatives à leur collecte et à leur voie de transmission.

Pour renforcer la lutte contre les effets des changements climatiques, les contributions financières doivent réellement être versées et ne pas simplement être lettre morte. Par conséquent, **ces contributions doivent être nouvelles et additionnelles**. Il est impératif de définir des modalités qui permettent d'évaluer le caractère nouveau et additionnel du financement. Selon des données récentes, soit une part importante du financement « consenti » avait déjà été auparavant consenti (il n'est donc pas « nouveau »), soit il va être considéré comme un engagement à l'aide publique au développement (APD) (il n'est donc pas non plus « additionnel »).

L'article 4, paragraphe 3 de la Convention dispose que l'exécution des **engagements financiers tient également « compte du fait que les apports de fonds doivent être adéquats et prévisibles »**. Pour déterminer ce qui est « adéquat », il faut se poser les questions suivantes :

- Quel est le financement « nécessaire » à l'application de la Convention ?
- Quel est le financement « disponible » pour l'application de la Convention ?
- Quelle est le montant résultant de la différence entre les fonds « disponibles » et les fonds « nécessaires » ? Est-il « adéquat » ?

Quel que soit le montant raisonnable retenu, les 100 milliards de dollars par an que les parties visées à l'annexe I se sont engagées à « mobiliser » d'ici 2020 ne peuvent être qualifiés de somme adéquate. **Par conséquent, les contributions statutaires des pays développés doivent faire l'objet d'une évaluation**, et ce de manière plus systématique, ce qui ferait écho à l'article 4, paragraphe 3, qui prévoit « un partage approprié de la charge entre les pays développés parties ». À cet égard, il faut prendre en compte :

- *l'ensemble du montant des ressources financières requises*. La Conférence des Parties devrait évaluer le montant du financement nécessaire à l'application de la

Convention en vertu de l'article 11 sur la base de facteurs tels que ceux énoncés ci-dessus.

- *la contribution de chaque pays développé au montant global des ressources financières.* En vertu de l'exigence d'un « partage approprié de la charge entre les pays développés parties » définie à l'article 4 paragraphe 3, la Conférence des parties devrait adopter un barème de contributions propre à chaque partie donateur.
- *le rôle joué par les « sources de financement novatrices » dans la participation au montant total.* Les sources budgétaires traditionnelles étant limitées, la Conférence des Parties devrait se diriger vers la recherche d'autres sources « novatrices ».

Ces « *sources novatrices* » **pourraient concourir à satisfaire les contributions statutaires.** Certaines, telles que les droits de tirage spéciaux, ouvrent des possibilités considérables.<sup>14</sup> Il se peut que d'autres, comme les prélèvements sur les transports internationaux, fassent reposer la charge du financement sur les pays en développement. Le bien-fondé de chacune de ces sources doit être examiné au cas par cas. Au final, pour accroître les ressources financières en vue de faire face aux méfaits du réchauffement climatique et pour réduire les émissions d'ici à 2015 ou 2020 dans le but d'éviter les perturbations anthropiques dangereuses du système climatique, les contributions statutaires seront issues des deux types de sources, traditionnelles aussi bien que « novatrices ».

### **Utilisation du financement**

Les donateurs comme les bénéficiaires se préoccupent au premier chef d'obtenir des informations précises concernant l'accès aux ressources financières, leur application pratique et les résultats attendus :

- Comment assurer un accès direct aux fonds ?
- Quelles activités doivent être financées ?
- Quels sont les pays qui peuvent prétendre à un financement ?
- Quelle devrait être la participation des différentes entités à ce financement ?
- Quelles sont les dispositions à prendre sur le plan national ?

Les pays en développement ont déterminé qu'un **accès direct aux fonds** était nécessaire. Entre autres, cette demande fait suite à l'expérience que les pays en développement ont eue avec le FEM et aux obstacles qu'ils ont rencontrés lorsqu'ils voulaient avoir accès aux ressources par le biais des « organismes d'exécution ». Le Fonds pour l'adaptation permet aux parties remplissant les critères d'admissibilité de soumettre leur proposition de projet directement au Conseil du Fonds pour l'adaptation, et offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'accéder directement aux ressources du Fonds, d'avoir recours aux services d'une institution multilatérale et de nommer une entité régionale ou sous-régionale pour appuyer leur projet.

L'Instrument du FEM ou les directives subséquentes devront donner **une orientation aux activités visées**, notamment, pour chaque domaine, indiquer les plans, programmes et projets qui répondent aux critères d'attribution d'un financement. Il faudrait adopter des critères et des procédures simplifiées pour les actions de petite

---

<sup>14</sup> Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial (annexe : Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Résolution n° 2006-0008 des Administrateurs) p. 89, paragraphe 5. Cf. également ActionAid, *What are Special Drawing Rights and how can they be used to finance climate adaptation and mitigation ?* (juin 2010) et ActionAid/TWN, *Fruits of the Crisis: Leveraging the Financial & Economic Crisis of 2008-2009 to Secure New Resources for Development and Reform of the Global Reserve System* (janvier 2010).

envergure. Pour simplifier l'accès au financement, les avis favorables devraient être émis en dehors des sessions et devraient être communiqués par courriel ou par tout autre moyen de communication, comme c'est le cas pour les fonds d'investissement sur le climat.

Au titre de la Convention, *tous les pays en développement peuvent prétendre à un financement*. Toute tentative officielle visant à limiter ce droit serait contraire à l'esprit et à l'objet de la Convention. En même temps, la Convention invite à étudier des mesures qui doivent être prises pour répondre aux besoins et préoccupations spécifiques des pays en développement face à certaines situations, y compris ceux des pays vulnérables et des pays les moins avancés (PMA). Il s'agit de trouver un juste milieu entre le droit de l'ensemble des pays en développement et les besoins de ceux qui se trouvent dans des situations particulières. Le meilleur moyen pour y parvenir est d'agir au niveau opérationnel en fixant des directives de financement et d'autres modalités.

L'Instrument du FEM ou les directives subséquentes devraient définir les *entités qui sont admises à* soumettre leur proposition de projet et à recevoir, gérer et dépenser les ressources financières.

Le succès du Protocole de Montréal tient largement au fait que les acteurs des différents secteurs ont su mettre en place une *coopération nationale efficace*. À titre d'exemple, le « mécanisme de coordination de pays » du Fonds mondial est un modèle de mise en œuvre de coopération nationale. Au regard de ces deux expériences, faire intervenir des institutions officielles et non officielles, dans lesquelles on trouve différents acteurs, secteurs et modes d'organisation, apparaît comme un élément clé de réussite.

### **Gouvernance financière**

Qui dit *gouvernance efficace du régime climatique* dit intervention efficace en faveur du climat. Des dispositifs bien conçus contribuent à stimuler l'action, à soutenir la coopération, à mettre en adéquation les intérêts des donateurs et ceux des bénéficiaires et à mener des actions à différents échelons. Pour mettre effectivement en œuvre le mécanisme financier de la Convention, il faudra compter sur l'efficacité de plusieurs dispositifs, dont :

- un conseil d'administration du fonds ;
- des fonds spécialisés et des guichets de financement ;
- un ou plusieurs administrateur(s) chargé(s) de gérer les fonds ;
- un secrétariat composé d'administrateurs professionnels ;
- un groupe ou comité d'experts-conseil et un groupe d'experts techniques ;
- un groupe consultatif composé de partenaires ;
- un comité d'évaluation indépendant ; et
- des modalités de détermination des responsabilités à confier aux fonds et entités existants.

Conformément à la demande du Groupe des 77 et de la Chine, la *composition* du conseil d'administration du fonds devrait garantir « une représentation équitable et équilibrée de toutes les parties au sein d'un système de gouvernance transparent et efficace ». La composition du Conseil du Fonds pour l'adaptation est équilibrée, car ce dernier est composé de deux représentants de chacun des cinq groupes régionaux de l'Organisation des Nations Unies ; les petits États insulaires et les PMA étant aussi représentés de manière équitable.

Les statuts de divers fonds fournissent des exemples d'*attributions du conseil d'administration*. En général, il se consacre à la planification stratégique et l'élaboration de cadres politiques, à la gestion des opérations financières, à la gestion du fonds et à son administration. Il assure également la participation d'experts, la transparence et la participation, l'évaluation et l'élaboration de rapports ainsi que la cohérence. Les attributions de base du conseil doivent refléter au minimum les exigences de l'article 11.

Le *choix des représentants* du conseil composé des membres, des coprésidents, vice-présidents et du président détermine le succès du mécanisme. Les organes supérieurs du Fonds pour l'adaptation et du Fonds multilatéral (c'est-à-dire respectivement, la Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des parties (CdP/RdP) au Protocole de Kyoto et la CdP/RdP au Protocole de Montréal) doivent élire les membres du conseil ou approuver leur nomination, une fois qu'ils ont été choisis. D'autres fonds, tels que le Fonds stratégique pour le climat (FSC) permettent d'assurer des fonctions permanentes au sein de la Banque mondiale en qualité de co-vice-président.

Les statuts des fonds exigent, pour la plupart, que les *décisions* se prennent *par consensus*, la définition du mot consensus variant toutefois selon le fonds. Lorsque ce mode de décision n'est pas possible, la plupart des fonds optent pour le vote ou encore pour d'autres procédures. À titre d'exemple, le conseil d'administration du Fonds mondial peut prendre des décisions selon la procédure d'approbation tacite. Son président peut prendre également des décisions entre les sessions, qui sont ensuite soumises à l'examen des membres.

Le *rôle des observateurs* est différent selon les fonds. En général, le conseil d'administration peut, à sa discrétion, inviter des observateurs supplémentaires (qui ne figurent pas expressément dans la liste des statuts). Les statuts existants peuvent être pris comme modèles pour ce qui touche aux thématiques de la *transparence, de la confidentialité et des conflits d'intérêts*.

Le fonds nécessitera l'apport de divers *fonds spécialisés ou guichets de financement* pour couvrir les coûts liés aux domaines abordés dans la Convention, notamment au thème de :

- l'adaptation (article 4, paragraphes 1, 3 et 4) ;
- l'atténuation, y compris la protection des forêts (article 4, paragraphes 1 et 3) ;
- la mise au point et le transfert de technologies (article 4, paragraphes 1, 3 et 5) ; et
- des communications, du renforcement des capacités et d'autres actions (article 4, paragraphes 1 et 3 ; article 12, paragraphe 1).

Les fonds d'investissement sur le climat sont deux instruments de financement de ce type. Le Fonds pour les technologies propres (FTP) aide les pays en développement à acquérir des technologies, tandis que le Fonds stratégique pour le climat (FSC) finance essentiellement des programmes en lien avec les énergies renouvelables, la déforestation et la dégradation des forêts et la capacité d'adaptation aux changements climatiques. Ils disposent de leurs propres ressources et sous-comités. La création d'un nouveau fonds qui adopterait cette approche pourrait être envisagée, étant donné que les fonds d'investissement pour le climat mettront fin à leurs activités une fois que la nouvelle architecture financière sera en place.

Selon la proposition du Groupe des 77 et de la Chine, l'*administrateur chargé de gérer les fonds* devrait être sélectionné par voie d'adjudication publique. Ainsi, les

ressources seraient gérées de la manière la plus efficace possible. Le rôle de l'administrateur devrait être défini avec clarté et précision pour éviter tout conflit d'intérêts, ce qui se produit lorsqu'une institution est chargée d'exercer plusieurs fonctions qui se recoupent notamment celles de secrétariat, d'administrateur, d'organe de mise en œuvre et/ou de cofinanceur.

Le rôle du *secrétariat* est d'aider les parties et le conseil d'administration à s'acquitter plus aisément de leurs tâches et à atteindre les objectifs du fonds. Un secrétariat indépendant a été créé au sein du Fonds multilatéral pour assister le conseil d'administration dans ses fonctions. Pour qu'un secrétariat soit efficace, il faut prendre en compte sa relation aux autres entités, son effectif et sa direction. Il devrait garder son indépendance fonctionnelle vis-à-vis d'autres entités, telles que l'administrateur. Son effectif devra être à la mesure de l'ampleur des ressources financières requises et du nombre d'activités à gérer (la Banque mondiale, par exemple, débourse environ 7 milliards de dollars issus de fonds d'affectation spéciale et emploie quelque 9000 personnes). Le chef du secrétariat doit être un fonctionnaire de haut niveau, ayant acquis une expérience pertinente, tel qu'un ancien ministre des finances.

Pour être efficace, le mécanisme financier, et plus largement la Convention, doit solliciter l'expertise et l'engagement des experts au travers d'un *groupe d'experts conseils et d'un groupe d'experts techniques*. Des sous-groupes d'experts devraient s'attacher à une thématique ou à un secteur en particulier. Les experts devraient aussi être en liaison avec les organes thématiques créés en vertu de la Convention, y compris avec les nouveaux groupes composés d'experts en matière d'adaptation et de conseil technologique. Les « Comités des choix techniques » et le « Groupe de l'évaluation technique et économique » relevant du Protocole de Montréal pourraient constituer un modèle de travail. Il conviendrait d'axer les activités vers les thématiques de l'atténuation et de l'adaptation tels que définis par le GIEC.

Certains fonds, dans leurs statuts, ont mis en place des groupes qui servent de forums de discussion, leur but étant de consulter *les parties prenantes et autres partenaires* et de les amener à s'engager. Le FEM et les fonds d'investissement pour le climat sont peu propices à ce mode de consultation. Le Fonds mondial, à l'opposé, permet une participation plus active des intéressés. Une participation efficace à divers échelons concourt à une meilleure compréhension des activités du Fonds mondial et à obtenir un meilleur soutien en leur faveur.

*Une évaluation* du fonds, de ses entités, de ses opérations et de ses projets *par un comité indépendant* joue un rôle primordial dans l'amélioration de la prise de décision, de la justification de l'emploi des fonds et de l'efficacité. Cette évaluation doit être réalisée au niveau du fonds, de l'entité (par exemple, du secrétariat ou de l'administrateur), du sujet (par exemple, la performance des différents domaines) et du projet. Elle implique la mise en place d'une série de mécanismes d'évaluation, présentés selon les cas à la CdP et/ou au conseil d'administration du fonds. Des règlements des fonds existants, notamment ceux du Fonds mondial, du Fonds multilatéral et du FEM peuvent servir de modèles.

Les parties ont examiné une proposition de constitution d'un « nouvel organe » du mécanisme financier, tel qu'un *comité permanent ou un organe subsidiaire des finances*. Cet organe servirait à renforcer la coordination et la cohérence, à améliorer l'apport de fonds pour la protection contre les changements climatiques destinés aux pays en développement et à contribuer à la mobilisation des ressources financières. Par ailleurs, il aiderait à simplifier et à améliorer l'application du mécanisme financier

de la Convention. Les fonctions de cet organe devraient être soigneusement définies. Elles devraient venir compléter les attributions de la CdP et du conseil d'administration et permettre une mise en œuvre plus efficace des engagements financiers pris au titre de la Convention.

Les *liens du fonds et du comité permanent avec la CdP et avec d'autres entités* doivent aussi être déterminés. Les pays en développement ont souligné le fait que le fonds doit rester sous l'autorité de la CdP, une manière de répondre à leur mécontentement vis-à-vis des résultats du FEM qui est simplement responsable devant la CdP et n'a pas su donner convenablement suite aux directives de la CdP. Le Fonds pour l'adaptation présente un modèle alternatif. Il prouve que les CdP/RdP sont habilités à concevoir des entités placées directement sous leur autorité par l'intermédiaire de leurs décisions.

Aux termes de l'article 11, paragraphe 5, les ressources financières, « aux fins de » l'application de la Convention, peuvent être fournies par « *voie bilatérale, régionale ou multilatérale* ». Conformément à la décision 11/CP.1, toutes les « activités relatives aux changements climatiques menées en dehors du cadre du mécanisme financier » doivent être conformes au mécanisme financier. Le Protocole de Montréal est conforme à cette décision puisqu'une part convenue des contributions statutaires (actuellement vingt pour cent) peut provenir directement de la coopération bilatérale et régionale.

### **Suivi et évaluation**

Il est essentiel d'assurer le suivi et l'évaluation des engagements financiers et autres pour assurer leur application effective et parvenir aux objectifs ultimes de la Convention et du Protocole de Kyoto. Les pays développés doivent communiquer à la CdP une description détaillée des politiques et mesures qu'ils ont adoptées pour atténuer les changements climatiques, une estimation précise des effets de ces mesures (article 12, paragraphe 2) et le détail des mesures prises concernant le transfert du financement et des technologies (article 12, paragraphe 3).

Le rôle du fonds servirait notamment à garantir que les pays développés « mesurent, notifient et vérifient » l'apport des ressources financières et des technologies, qu'ils consignent leurs contributions apportées au titre du mécanisme financier dans un registre spécial ainsi que celles apportées par voie bilatérale, régionale ou multilatérale.

### **Prochaines étapes à suivre pour mettre en œuvre le mécanisme financier**

Si on évite les écueils évidents, une action renforcée pour mettre en œuvre les engagements financiers promet d'être plus efficace, aussi bien sur le plan politique que pratique. Entre autres, il faudrait clairement distinguer le financement public du financement privé, maintenir l'équilibre des droits et des obligations découlant de la Convention et éviter de faire des ressources financières un sujet politique au cours des négociations, ce qui serait injustifié. Les prochaines étapes à suivre par les parties sont les suivantes :

- *Rendre le financement à court terme mis à disposition par les pays développés conformément aux dispositions de la Convention plus transparent.* Plus de transparence signifie plus de confiance de la part des intéressés et l'instauration de procédures plus solides visant à mesurer, notifier et vérifier.
- *Mettre l'accent sur les arrangements institutionnels* nécessaires afin de déterminer

la hauteur du financement à long terme requis pour l'application de la Convention et définir le processus d'approbation qui s'y rattache.

- *Créer un groupe de travail qui relève de la CdP.* Les parties ont la possibilité de créer un groupe de travail ou un comité permanent dans le cadre du Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme. Il viserait à déterminer les éléments clés du mécanisme financier qui seraient examinés par toutes les parties et inclus dans un projet de décision de la CdP et dans ses annexes.
- *Arrêter une décision-cadre conforme à la proposition du Groupe des 77 et de la Chine.* À Cancún, les parties pourraient parvenir à un accord sur une décision-cadre qui déterminerait les éléments clés du mécanisme financier, notamment le conseil d'administration ainsi que les autres entités. Elle se prononcerait sur les arrangements institutionnels de base qui pourraient faire l'objet d'un examen plus détaillé lors des discussions en 2011.
- *Mieux définir les statuts du fonds lors des prochaines discussions du groupe de travail.* Les parties continueraient les concertations du groupe de travail en 2011 et inviteraient les climatologues et les experts financiers à y participer. Ce groupe, auquel toutes les parties pourraient se joindre, rédigerait des statuts complets ainsi que toute documentation connexe aux fins d'examen par la CdP.
- *Obtenir de la CdP l'approbation finale des statuts du fonds.* A la dix-septième session de la CdP, qui aura lieu à Durban (Afrique du Sud) en décembre 2011, les parties pourraient convenir de finaliser les statuts détaillés du fonds et la documentation qui s'y rapporte. Le mécanisme financier renforcé pourrait démarrer et devenir pleinement opérationnel avant le 20<sup>e</sup> anniversaire de la CCNUCC en 2012.



**Chemin du Champ d'Anier 17  
PO Box 228, 1211 Genève 19**

**Suisse**

**Tél. : (41 22) 791 8050**

**Fax : (41 22) 798 8531**

**Email : [south@southcentre.org](mailto:south@southcentre.org)**

**Site Internet :**

<http://www.southcentre.org>

**ISSN 1819-6926**