



**NATIONS
UNIES**



**Convention-cadre sur les
changements climatiques**

Distr.
GÉNÉRALE

FCCC/SBI/2005/2
25 février 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

ORGANE SUBSIDIAIRE DE MISE EN ŒUVRE
Vingt-deuxième session
Bonn, 20-27 mai 2005

Point 6 d) de l'ordre du jour provisoire
Dispositions à prendre en vue des réunions intergouvernementales
Organisation du processus intergouvernemental

**Rapport sur les travaux de l'atelier de session consacré à l'organisation
du processus intergouvernemental**

Note du secrétariat

Résumé

Un atelier consacré à l'organisation du processus intergouvernemental a été organisé le 11 décembre 2004 au cours de la vingt et unième session de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI) à Buenos Aires (Argentine). Il devait permettre aux participants de procéder à un échange de vues informel et d'apporter leur contribution au débat sur le processus intergouvernemental qui aurait lieu à la vingt-deuxième session du SBI. De multiples problèmes et obstacles ont été mis en évidence mais de nombreuses idées ont été avancées pour améliorer l'organisation du processus intergouvernemental.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1 – 2	3
A. Mandat	1	3
B. Mesures qui pourraient être prises par l'Organe subsidiaire de mise en œuvre	2	3
II. DÉLIBÉRATIONS	3 – 6	3
III. PRÉSENTATION SUCCINCTE DES TRAVAUX.....	7 – 26	4
A. Problèmes généraux évoqués par les participants	7	4
B. Ordres du jour – contenu, rythme d'examen des questions et adoption	8 – 14	5
C. Architecture du processus intergouvernemental – sessions de la Conférence des Parties et des organes subsidiaires, ateliers et organes constitués	15 – 22	7
D. Autres observations et suggestions formulées.....	23	8
E. Résumé des travaux par le Président	24 – 26	8

I. INTRODUCTION

A. Mandat

1. À sa vingtième session, l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI) a fait le point sur l'organisation du processus découlant de la Convention¹. Il a reconnu les difficultés rencontrées en raison du grand nombre de points que les organes subsidiaires devaient examiner notamment pour arriver à établir des ordres du jour réalistes, et les pressions auxquelles étaient soumises les petites délégations. Le SBI «est convenu d'examiner plus avant la question de l'organisation des séries de sessions futures afin que le volume de travail des organes de la Convention puisse être traité aussi efficacement et rationnellement que possible dans le temps disponible au cours d'une session, tout en s'assurant que les questions soient abordées de manière cohérente et adaptée à la situation. Il a demandé au secrétariat de réunir un atelier sur l'organisation du processus intergouvernemental dans le cadre de la vingt et unième session du SBI et d'élaborer un document d'information fondé sur les enseignements que l'on pouvait tirer en la matière d'autres processus bilatéraux»².

B. Mesures qui pourraient être prises par l'Organe subsidiaire de mise en œuvre

2. Le SBI voudra peut-être prendre en considération les suggestions qui ont été faites au cours de l'atelier pour améliorer l'organisation du processus intergouvernemental, et dont il est rendu compte dans la présente note, lorsqu'il examinera cette question.

II. DÉLIBÉRATIONS

3. L'atelier, qui s'est tenu à Buenos Aires (Argentine) le 11 décembre 2004, a été présidé par M. Karsten Sach (Allemagne). Il devait permettre aux participants de procéder à un échange de vues informel et de faire des suggestions pour améliorer le processus intergouvernemental.

4. À l'ouverture de l'atelier, la Présidente du SBI, M^{me} Daniela Stoycheva, et la Secrétaire exécutive, M^{me} Joke Waller-Hunter, ont prononcé des allocutions de bienvenue. La Présidente du SBI a fait observer que la première session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto se tiendrait en 2005 à l'occasion de la onzième session de la Conférence des Parties. Le moment était donc bien choisi pour réfléchir au fonctionnement général du processus de négociation. Évoquant son expérience personnelle à la tête du SBI, M^{me} Stoycheva a souligné que ce processus était parvenu à un point critique. Il était de plus en plus difficile, en raison d'ordres du jour pléthoriques et des multiples réunions organisées de mener des négociations fructueuses dans le peu de temps disponible au cours des sessions. La Présidente du SBI a donc pressé les participants de proposer des mesures concrètes propres à contribuer à l'amélioration du processus. La Secrétaire exécutive a convenu avec la Présidente du SBI que l'organisation du processus intergouvernemental posait un sérieux problème auquel il était nécessaire de s'attaquer d'urgence. Les questions de procédure étaient devenues de plus en plus complexes au fil des années et en étaient arrivées à «perturber dangereusement»

¹ FCCC/SBI/2004/10, par. 93 et 94.

² FCCC/TP/2004/5.

l'examen des questions de fond. Insistant sur la nécessité de faire en sorte que le processus soit piloté par les Parties et réponde à leur attente, la Secrétaire exécutive a exprimé l'espoir que l'atelier serait l'occasion de faire clairement savoir que des mesures devaient être prises sans délai.

5. Le programme de l'atelier comportait deux grands volets³:

- a) Ordres du jour – contenu, rythme d'examen des questions et adoption;
- b) Architecture du processus intergouvernemental – sessions de la Conférence des Parties et des organes subsidiaires, ateliers et organes constitués.

6. Les travaux correspondant à chacun de ces deux volets se sont déroulés comme suit: après une déclaration liminaire du Président, trois personnalités que celui-ci avait invitées pour lancer la discussion ont pris la parole. Leur intervention a été suivie d'un débat général. Les animateurs, à savoir, pour le premier volet, M. Gao Feng (Chine), M^{me} Outi Berghäll (Finlande) et M^{me} Farhana Yamin (Institute of Development Studies, University of Sussex (Royaume-Uni)) et, pour le second, M. Taha Balafrej (Maroc), M. Howard Bansey (Australie) et M. Tom Jacob (International Climate Change Partnership) sont intervenus à titre personnel, en tant qu'experts et non au nom de leur gouvernement ou organisation. À l'issue de l'atelier, le Président a fait un résumé des travaux, qui sont présentés succinctement dans la section suivante.

III. PRÉSENTATION SUCCINCTE DES TRAVAUX

A. Problèmes généraux évoqués par les participants

7. Dans les interventions qu'ils ont faites au cours de l'atelier, les participants ont reconnu que si le processus découlant de la Convention avait beaucoup avancé au fil des années, son efficacité et son efficience laissaient de plus en plus à désirer. Nombre d'entre eux ont fait valoir que, face à des ordres du jour pléthoriques et aux multiples activités menées dans le cadre du processus officiel et en marge de celui-ci, les délégations étaient débordées. Beaucoup ont insisté plus précisément sur le fait que la multiplication des groupes de contact et des consultations informelles avait pour effet d'entraîner un morcellement des points de l'ordre du jour. Les moyens disponibles étaient mis à rude épreuve et l'on manquait de temps pour examiner les questions de façon approfondie. La pression sur les ressources financières et humaines étant de plus en plus forte, les délégations des petits pays et des pays en développement en particulier étaient dans l'incapacité de bien préparer les réunions et d'assurer le niveau de participation souhaité. On a fait observer qu'il s'agissait là d'une évolution fâcheuse qui nuisait à la transparence du processus et n'en facilitait pas le pilotage et la charge de travail devenait vraiment excessive. Pour de nombreux participants, il était urgent de revoir toute l'organisation du processus et d'envisager des améliorations lorsque cela était possible.

³ L'ordre du jour de l'atelier peut être consulté sur le site Web du FCCC à l'adresse suivante: http://unfccc.int/meetings/cop_10/in_session_workshops/items/3312.php.

B. Ordres du jour – contenu, rythme d'examen des questions et adoption

8. Le Président a appelé l'attention des participants sur un certain nombre de questions soulevées dans le document d'information⁴ et les a invités à réfléchir aux différentes solutions ou aux différents aménagements envisageables en ce qui concerne:

- a) La structure et le contenu des ordres du jour;
- b) Le rythme d'examen des questions et le programme de travail;
- c) La démarche à suivre à l'égard des points controversés, en particulier de ceux laissés en suspens.

9. À propos de la **structure et du contenu des ordres du jour**, les participants ont insisté sur la nécessité de revoir les ordres du jour dans le but:

- a) De les simplifier et d'éviter autant que possible les doubles emplois;
- b) De mettre davantage l'accent sur les résultats effectivement obtenus.

10. Tout en reconnaissant que, dans l'ensemble, la structure et le contenu des ordres du jour étaient conformes aux dispositions de la Convention et du Protocole de Kyoto ainsi qu'aux décisions adoptées par la Conférence des Parties, les participants ont estimé que la façon dont les ordres du jour étaient agencés n'était pas facile à comprendre pour les nouveaux venus et les pour les tiers et ne permettait pas de bien examiner les différentes questions. En particulier, celle-ci favorisait le morcellement des questions et la multiplication des groupes de contact et des consultations informelles. Des observations ont également été faites au sujet de la pertinence des points retenus et on a dit qu'il serait souhaitable de concevoir les ordres du jour de manière à pouvoir consacrer davantage de temps à l'examen des résultats effectivement obtenus. De nombreux participants ont relevé que, vu la structure des ordres du jour, on pouvait craindre un saupoudrage des maigres ressources financières et humaines disponibles, ce qui se traduirait par des résultats superficiels et sans véritable utilité.

11. Quelques participants ont suggéré de rationaliser les ordres du jour en les réorganisant autour de plusieurs pôles correspondant à différents domaines thématiques ou secteurs d'activité plutôt qu'en fonction des articles de la Convention et du Protocole et/ou en regroupant certains points. Au cours de l'examen des propositions formulées, les participants ont déclaré que toute initiative en ce sens devrait tenir compte des intérêts divers des Parties et que c'était avec beaucoup de prudence qu'il faudrait procéder à des changements. Pour classer les questions par ordre de priorité, il a été suggéré de retenir les critères suivants: questions dont l'examen est prescrit par la Convention ou le Protocole ou s'impose pour une autre raison et sans lequel le processus ne pourrait avancer; questions dont l'examen vise à faciliter la tâche des Parties ou s'inscrit dans le cadre d'un processus à plus long terme; questions dont l'examen permet d'obtenir des informations intéressantes mais ne débouche pas sur l'adoption immédiate de mesures et questions dont l'examen n'est pas indispensable pour aller de l'avant. En outre, les participants se sont accordés à reconnaître qu'il serait difficile d'arrêter des critères pour établir

⁴ FCCC/TP/2004/5, par. 34 et 39.

un ordre de priorité. On a toutefois fait observer qu'en ce qui concerne l'établissement des ordres du jour de la Conférence des Parties et des organes subsidiaires, certains aménagements étaient possibles dans les limites du mandat confié au Secrétaire exécutif à cet égard.

12. Pour ce qui est du **rythme d'examen des questions et du programme de travail**, quelques participants ont fait remarquer que souvent les ordres du jour contenaient des points qui étaient intéressants ou dont il était bon de prendre connaissance, mais qu'il n'y avait pas lieu d'examiner chaque année ou chaque semestre. Certains ont attiré l'attention sur le fait que l'inscription à l'ordre du jour de points «permanents» privait les délégations de toute marge de manœuvre pour traiter les questions nouvelles qui apparaissaient et ne leur laissaient pas suffisamment de temps pour approfondir les questions. Plusieurs ont évoqué la pratique suivie dans d'autres organismes des Nations Unies où les questions étaient examinées de façon cyclique ou dans le cadre de programmes de travail pluriannuels. Cette procédure, qui pourrait aider à rationaliser et simplifier les ordres du jour, devrait être étudiée plus en détail. Mais d'autres participants ont fait valoir que la négociation et l'adoption d'un programme de travail pluriannuel risquaient de prendre du temps, les Parties n'étant pas forcément d'accord sur le degré d'urgence des différentes questions et le rang de priorité à leur accorder.

13. À cet égard, il a été suggéré de commencer par réexaminer les ordres du jour des organes subsidiaires afin de mettre en évidence les questions qui pourraient faire l'objet d'un examen annuel plutôt que semestriel. Quelques participants ont indiqué que le fait d'examiner certaines questions moins souvent ne diminuerait en rien leur importance mais laisserait plus de temps pour appliquer les décisions et faire avancer les choses (par exemple dans le cadre de groupes d'experts). Les chances que, lors des sessions, les débats soient plus constructifs et débouchent sur des résultats plus concrets, s'en trouveraient accrues.

14. En ce qui concerne la **démarche à suivre à l'égard des points controversés**, plusieurs participants ont noté avec préoccupation que, sur plusieurs points de l'ordre du jour, les négociations étaient dans l'impasse et que d'autres points étaient laissés en suspens. Il a été fait observer que souvent les négociations traînaient inutilement en longueur et que, arrêtées par des désaccords sur des «questions mineures», les Parties perdaient de vue l'objectif de la Convention. Il a été fait observer également que l'on pourrait dans l'avenir éviter de laisser de nouveaux points en suspens en se conformant strictement au projet de règlement intérieur, tel qu'il était appliqué, notamment à ses articles 10 et 16. Toutefois les participants se sont généralement accordés à reconnaître qu'il n'y avait pas de solution évidente et qu'il serait difficile de limiter impérativement le délai pendant lequel un point d'ordre du jour pourrait rester en suspens. Un certain nombre d'entre eux ont insisté sur le fait que les controverses au sujet des points laissés en suspens correspondaient à de réelles divergences de vues entre les Parties qu'il fallait s'attacher à aplanir. Mais on a aussi relevé que les points laissés indéfiniment en suspens avaient peu de chances d'être examinés sérieusement.

C. Architecture du processus intergouvernemental – sessions de la Conférence des Parties et des organes subsidiaires, ateliers et organes constitués

15. Le Président a invité les participants à se pencher sur un certain nombre de questions concernant⁵:

a) L'efficacité et l'efficience des différents éléments qui forment l'architecture du processus intergouvernemental découlant de la Convention et des modalités d'organisation des travaux pendant les sessions;

b) La périodicité et la durée des sessions des organes créés en application de la Convention;

c) La structure des réunions de haut niveau et la participation de ministres à cette phase des travaux.

16. À propos de l'**efficacité et l'efficience des différents éléments qui forment l'architecture du processus intergouvernemental et des modalités d'organisation des travaux pendant les sessions**, les participants se sont demandé si la façon dont ces divers éléments étaient organisés et les tâches réparties entre eux était la plus appropriée. Quant aux sessions de la Conférence des Parties, on a fait valoir que, telles qu'elles étaient structurées, elles ne laissaient pas suffisamment de temps pour la réflexion et un examen approfondi de toutes les questions inscrites à l'ordre du jour. Quelques participants ont déclaré plus précisément que le grand nombre de consultations informelles et de réunions de groupes de contact, qui souvent se déroulaient en même temps, faisait qu'il était difficile de prendre une part active au processus. On s'est également interrogé sur le rôle et l'efficacité des organes subsidiaires. Il a notamment été suggéré de prévoir un décalage plus important dans le temps entre l'examen des questions scientifiques et techniques et l'examen des questions relatives à la définition des grandes orientations et à la mise en œuvre.

17. Il a été proposé de créer un organe distinct qui serait chargé des questions de procédure et des questions administratives. Celui-ci pourrait se pencher sur les questions de procédure controversées et proposer des solutions à la Conférence des Parties, ce qui permettrait, pendant les sessions, de consacrer davantage de temps aux négociations sur le fond.

18. Quelques participants ont appelé l'attention sur le fait que l'on avait de plus en plus souvent recours à l'organisation d'**ateliers** pour poursuivre l'examen des questions que l'on ne parvenait pas à régler dans le cadre du processus de négociation officiel. Certes, les ateliers offraient un cadre de discussion des plus utiles et aidaient souvent à faire avancer les choses, mais ils grevaient de plus en plus lourdement les ressources financières et humaines des pays en développement, qui avaient en conséquence davantage de mal à prendre une part active aux travaux. De même, avec la multiplication des **groupes d'experts**, les pays en développement parties notamment, qui ne disposaient pas d'un nombre suffisant d'experts pour garantir une représentation équilibrée au sein de ces groupes, avaient de plus en plus besoin de ressources supplémentaires.

⁵ Voir également le document FCCC/TP/2004/5, par. 40 à 46.

19. Les participants ont également débattu de la participation d'**observateurs** au processus intergouvernemental. Il était certes important que des observateurs participent à la lutte contre les changements climatiques, qui menaçaient la planète entière, mais, dans ce domaine, le rôle principal revenait aux Parties. On a avancé que, de façon générale, les associations de défense de l'environnement et les groupes représentant les milieux d'affaires n'avaient pas à se soucier dans leur démarche des intérêts nationaux défendus par les délégations des Parties. Beaucoup de participants ont appelé l'attention sur le rôle essentiel joué par les **réunions parallèles** et autres activités organisées en marge du processus de négociation officiel. La multiplication des réunions de ce type était, selon eux, révélatrice des carences du processus officiel. Afin qu'il soit mieux tenu compte du point de vue des observateurs, des représentants expérimentés des Parties et des principaux groupes d'observateurs pourraient, réunis dans une structure informelle, collaborer avec le Président, le Bureau et le secrétariat et donner leur avis sur l'ordre du jour et les modalités d'organisation des travaux.

20. En ce qui concerne la **périodicité et la durée des sessions**, les participants ont exprimé des points de vue divergents sur le point de savoir s'il était nécessaire que la Conférence des Parties tienne une session annuelle et les organes subsidiaires deux sessions par an. Le débat a porté également sur le point de savoir s'il était bien utile que les sessions s'étendent sur deux semaines complètes.

21. À propos des **fonctions exercées par le Président de la Conférence des Parties**, on a suggéré de revoir les dates des élections du Président et du Bureau, faisant valoir qu'il serait peut-être plus judicieux que le Président organise la session de la Conférence qu'il devait présider.

22. Pour ce qui est de la **structure des réunions de haut niveau et de la participation de ministres à cette phase des travaux**, les participants se sont accordés à reconnaître qu'il était important que des ministres soient présents afin d'attirer l'attention du public sur le processus de négociation, de souligner la volonté politique des Parties et de créer la dynamique nécessaire à l'adoption de décisions de principe. Toutefois, on s'est interrogé sur la nécessité de prévoir la participation de ministres à chaque session ainsi que sur la meilleure façon d'organiser la réunion de haut niveau et sur sa durée optimale.

D. Autres observations et suggestions formulées

23. Les participants ont insisté sur la nécessité de permettre aux délégations de mieux se préparer avant les sessions, précisant que la distribution des documents en temps voulu et la simplification de leur contenu pourraient à cet égard faciliter les choses. Il a été suggéré de mettre davantage à profit les intersessions pour aplanir les divergences de vues entre telles et telles Parties, avec le concours éventuellement des présidents des organes subsidiaires.

E. Résumé des travaux par le Président

24. À l'issue de l'atelier, le Président a noté que, de l'avis général, le processus intergouvernemental connaissait de graves difficultés auxquelles il fallait s'attaquer d'urgence. Parmi les problèmes évoqués par les participants, le Président a insisté sur celui posé par les ordres du jour. Pléthoriques et compliqués, ceux-ci imposaient des calendriers des travaux très chargés, ce qui était injuste pour les petites délégations des pays en développement. En outre, les

questions inscrites à l'ordre du jour de chaque session étant trop nombreuses pour pouvoir être examinées en détail, le progrès des négociations risquait d'en pâtir. Mais le Président a noté également l'affirmation selon laquelle des aménagements seraient peut-être envisageables dans les limites du mandat du Secrétaire exécutif, chargé d'établir l'ordre du jour en concertation avec le Président de la Conférence des Parties. Il a par ailleurs relevé que les participants avaient fait un certain nombre d'observations au sujet du rythme d'examen des questions mais qu'ils n'étaient guère disposés à changer quoi que ce soit à la pratique suivie à l'égard des points laissés en suspens.

25. À propos du fonctionnement des principaux éléments du processus, le Président a remarqué que, apparemment, les participants ne voyaient pas la nécessité de procéder à une réforme profonde mais qu'il serait, à leur avis, utile de réfléchir aux améliorations qui pourraient être apportées dans certains domaines. Il a rappelé en particulier la proposition visant à donner aux observateurs la possibilité de participer plus activement aux négociations. En ce qui concerne les réunions de haut niveau, le Président a noté que, de l'avis général, ces réunions étaient nécessaires pour aider à maintenir la question des changements climatiques sous les feux de l'actualité. Il a également appelé l'attention sur le fait que les participants s'étaient émus du grand nombre de réunions de groupes de contact et de consultations informelles organisées pendant les sessions et des problèmes rencontrés par les délégations pour participer activement à tous ces travaux.

26. Le Président a constaté que les participants n'étaient guère tentés par un réaménagement du système et qu'il fallait, selon eux, se garder d'aller trop vite en besogne. Il a noté toutefois que ceux-ci avaient avancé ou appuyé un certain nombre de propositions et de solutions possibles, qui méritaient d'être étudiées plus avant. Ces propositions étaient les suivantes:

a) Rationaliser les ordres du jour en les réorganisant autour de plusieurs pôles ou regrouper certains points et réduire le nombre de groupes de contact et de réunions de consultation informelles;

b) Étudier la possibilité d'organiser l'examen des questions sur des cycles plus longs ou d'établir des programmes pluriannuels;

c) Étudier les moyens de permettre aux intéressés autres que les Parties de participer plus activement au processus;

d) Étudier les solutions envisageables afin de permettre de mieux préparer les réunions, et notamment de tirer davantage parti des intersessions, de mobiliser plus de fonds pour couvrir les frais de participation et de faire en sorte que les documents soient distribués en temps voulu.
