



NATIONS
UNIES



CONVENTION-CADRE SUR LES
CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Distr.
GENERALE

FCCC/IDR.1(SUM)/RUS
4 avril 1997

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

RESUME

du

RAPPORT DE L'EXAMEN APPROFONDI DE LA COMMUNICATION NATIONALE

de la

FEDERATION DE RUSSIE

(Le texte intégral du rapport (en anglais seulement) est publié
sous la cote FCCC/IDR.1/RUS)

Equipe d'examen :

Lubomir Nondek (République tchèque)
Roberto Acosta Moreno (Cuba)
Audun Rosland (Norvège)
Lee Solsbery (Agence internationale de l'énergie)
Andrea Pinna (secrétariat de la Convention-cadre)
Lucas Assunção (secrétariat de la Convention-cadre, coordonnateur)

Egalement disponible sur le réseau World Wide Web
(<http://www.unfccc.de>)

GE.97-60807 (F)

Résumé 1/

1. L'examen approfondi a été réalisé entre avril et décembre 1996 et a été marqué par une visite à Moscou du 22 au 26 avril 1996. L'équipe d'examen se composait d'experts de Cuba, de la Norvège, de la République tchèque et de l'Agence internationale de l'énergie.

2. En raison de l'instabilité macro-économique générale et de la profonde récession que connaît la Russie depuis le début des années 90, le niveau des émissions de CO₂ liées à l'énergie dans la Fédération de Russie en 1995 a été de 26 % environ inférieur au niveau de 1990. Dans le contexte de la libération de son économie, depuis 1990, la Fédération de Russie a enregistré une très forte baisse de ses principaux indicateurs socio-économiques et en particulier une diminution de près de 38 % de son produit intérieur brut (PIB) réel de 1990 à 1995. Cette situation a poussé l'Etat à réduire fortement son budget en général et plus particulièrement les dépenses militaires, les dépenses sociales et les dépenses consacrées à la protection de l'environnement. Suite au déclin prononcé de l'activité industrielle et aux restructurations en cours dans l'économie russe, les émissions de CO₂ liées à l'énergie ne devraient retrouver leur niveau de 1990 qu'après 2010. Ces projections ne prennent pas en compte les mesures d'atténuation spéciales susceptibles d'être mises en oeuvre et se rapportant aux changements climatiques, mais elles intègrent, en revanche, les effets des mesures de conservation de l'énergie prises dans le cadre de la politique énergétique russe (mesures non expliquées dans la communication), ainsi qu'une hausse attendue de la part du gaz naturel dans l'approvisionnement total en énergie primaire, de 40 % en 1990 à 54 % en l'an 2000. Bien que l'approvisionnement total en énergie primaire par habitant ait été inférieur à la moyenne de l'OCDE ces dernières années, les émissions de CO₂ liées à l'énergie de la Fédération de Russie ont été de 16 tonnes par personne en 1990, alors que les moyennes de l'OCDE et de l'Union européenne se situaient respectivement à 12 et 9 tonnes.

3. L'équipe d'examen est consciente des difficultés auxquelles la Fédération de Russie s'est heurtée pour dresser un inventaire des émissions de gaz à effet de serre en 1990, difficultés dues au fait qu'à l'époque, la Fédération de Russie n'existait pas en tant qu'Etat indépendant et que les statistiques existantes n'autorisent pas une ventilation précise des émissions entre les Etats indépendants qui constituaient alors l'Union soviétique.

4. Dans la communication nationale présentée par la Fédération de Russie, les données relatives aux émissions n'ont pas été présentées suivant les tableaux normatifs du GIEC; la communication nationale ne contenait aucune documentation détaillée concernant les méthodes employées pour déterminer les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre provenant des différentes sources et l'absorption de CO₂ par les puits. En conséquence, la transparence et la comparabilité de l'inventaire des émissions étaient insuffisantes. Cependant, au cours de l'examen, les responsables gouvernementaux ont fourni des informations complémentaires qui ont largement remédié au manque de

¹Conformément à la décision 2/CP.1 (voir FCCC/CP/1995/7/Add.1), le texte intégral du rapport a été communiqué au Gouvernement de la Fédération de Russie, qui n'a fait aucune observation.

transparence des inventaires. Néanmoins, en dépit des améliorations apportées, l'équipe tient à préciser que, conformément aux lignes directrices adoptées pour la présentation de rapports, les inventaires des gaz à effet de serre devront dorénavant utiliser les tableaux de données types du GIEC et fournir les informations de fond nécessaires pour reconstituer les inventaires. D'une façon générale, le degré d'incertitude associé aux inventaires des gaz à effet de serre n'a pas été communiqué. Les responsables gouvernementaux reconnaissent que les niveaux des émissions de méthane dans l'exploitation industrielle du gaz naturel sont loin d'être établi avec certitude. L'équipe d'examen a vivement recommandé qu'une évaluation du degré d'incertitude des estimations du niveau des émissions soit jointe à la prochaine communication.

5. Les émissions totales de CO₂ ont atteint 2 387 000 Gg en 1990, soit 11 % des émissions mondiales de CO₂, ce qui place la Fédération de Russie au deuxième rang dans le monde pour les émissions de CO₂ liées à l'énergie. Le niveau des émissions a été examiné de façon approfondie et confirmé au cours de la visite. Les émissions résultant de l'utilisation des combustibles ont représenté 98 % du total, les 2 % restants étant dus à des processus industriels, en particulier la production de ciment. Il n'a pas été communiqué de ventilation par secteur des émissions de CO₂ résultant de l'emploi de combustibles. Les émissions de méthane se sont élevées à 27 000 Gg en 1990, soit 7,2 % du volume mondial. Les émissions dues à des fuites de combustible lors de la production, de la consommation et du transport du gaz naturel, ainsi que de l'extraction du charbon et du pétrole, ont représenté 72 % du volume total des émissions de méthane. Les émissions de N₂O pour 1990, estimées à 820 Gg, ont été ramenées à 230 Gg au cours de l'examen approfondi. Les émissions de N₂O émanant de l'agriculture ont représenté environ 87 % du volume total des émissions de N₂O. A partir des projections relatives au réchauffement de la planète, établies par le GIEC (à l'horizon des 100 prochaines années), les émissions de CO₂ pour 1990 (compte non tenu des changements intervenus dans l'utilisation des sols et la foresterie) ont représenté 72 % des émissions totales de gaz à effet de serre, tandis que les émissions de méthane en représentaient 20 %.

6. Il n'a pas été fourni d'inventaires des émissions de gaz à effet de serre pour les années autres que 1990 au cours de cet examen, ce qui a compliqué le travail d'évaluation des tendances. L'équipe recommande vivement que l'on s'efforce de satisfaire, conformément à la décision 3/CP.1 de la Conférence des Etats parties, aux obligations incombant aux Parties à l'Annexe I, consistant à présenter des inventaires des émissions de gaz à effet de serre pour les années récentes, conformément aux directives du GIEC concernant la présentation de rapports et à la ventilation sectorielle adoptée par d'autres Parties à l'Annexe I. Par ailleurs, les émissions libérées par les combustibles de soute n'ont pas été distinguées des autres sources d'émissions. La communication ne contenait aucun chiffre se rapportant aux émissions d'hydrofluorocarbones (HFC), d'hydrocarbures perfluorés et d'hexafluorure de soufre (SF₆) et ne fournissait que le niveau total des émissions pour les gaz précurseurs. La Fédération de Russie est invitée à rendre compte des émissions de ces gaz dans sa prochaine communication nationale, particulièrement devant l'importance de sa production d'aluminium et de magnésium.

7. Par rapport aux autres Parties à l'Annexe I, la Fédération de Russie dispose, compte tenu de la superficie de ses forêts, d'une capacité d'absorption de CO₂ considérable, de 587 000 Gg par an, soit environ 25 % de ses émissions de CO₂. Bien qu'il soit tenu compte, dans cette évaluation, de forêts dont le bois est mal exploité où de forêts encore vierges, sans aucun aménagement, l'équipe considère que les méthodes utilisées pour estimer la capacité d'absorption des forêts résultent d'un travail scientifique rigoureux et minutieux. Le boisement des terres en friche a également été considéré comme un important moyen potentiel de développer les puits de CO₂. Dans sa première communication, la Fédération de Russie a fait état d'une capacité d'absorption de CO₂ considérable dans les tourbières russes (147 000 Gg/an). La méthode employée ne suit pas les lignes directrices établies par le GIEC pour la réalisation des inventaires, car la capacité d'absorption de CO₂ des tourbières ², qui n'est pour l'essentiel pas considérée comme étant d'origine anthropique, n'est pas prise en compte dans les inventaires des gaz à effet de serre.

8. Les économies d'énergie potentiellement réalisables dans la Fédération de Russie sont considérables (de l'ordre de 40 % à 45 %), mais les informations relatives à l'application de mesures concrètes en la matière sont insuffisantes. L'équipe a estimé que l'on pourrait favoriser la recherche d'une solution au problème des changements climatiques dans le pays en reconnaissant par ailleurs qu'il faut favoriser les améliorations en matière d'utilisation de l'énergie ainsi que les économies d'énergie et adopter dans l'industrie, les transports, le secteur résidentiel et commercial de nouvelles techniques et méthodes de gestion permettant d'utiliser efficacement l'énergie. Il semble que l'on puisse effectivement adopter des mesures à la fois utiles dans ce sens et potentiellement bénéfiques pour la population sur le plan économique.

9. Le manque d'informations détaillées concernant les lois et programmes récents adoptés par la Fédération de Russie permet difficilement d'imaginer le contexte général dans lequel les politiques et mesures se rapportant à la Convention-cadre pourraient être mises en oeuvre. L'équipe recommande instamment d'inclure dans la deuxième communication nationale des informations concernant ces données récentes - telles que la stratégie énergétique et le programme fédéral d'efficacité énergétique - qui contribueraient à réduire les émissions de gaz à effet de serre, même si tel n'est pas leur objectif principal ou unique. L'inclusion d'informations sur le financement, le degré de mise en oeuvre et les responsabilités en matière de gestion permettraient à toutes les Parties de mieux comprendre les enjeux et les choix politiques auxquels le Gouvernement russe est confronté. Pendant cet examen, l'équipe a noté que plusieurs initiatives se rapportant aux changements climatiques paraissaient dépendre de l'approbation du programme fédéral spécial intitulé "Prévention des changements climatiques dangereux et de leurs conséquences négatives". Cette approbation pourrait, semble-t-il, améliorer sensiblement la

²Cette même procédure, qui consiste à exclure les tourbières des inventaires, a également été adoptée dans l'examen des communications soumises par d'autres Parties à la Convention visées à l'Annexe I telles que la Finlande, l'Irlande et le Royaume-Uni, dont les territoires comportent de grandes étendues de tourbières.

capacité de la Fédération de Russie de mettre en oeuvre les articles 4.1, 4.2 et 12.1 de la Convention. Par la suite, il a été confirmé que le programme avait été approuvé le 19 octobre 1996, mais que son financement n'était pas encore totalement garanti.

10. L'équipe estime que la Commission interinstitutions de la Fédération de Russie sur les changements climatiques (créée en 1994) doit jouer un rôle plus dynamique en sensibilisant les décideurs, tant au niveau fédéral qu'au niveau régional, aux problèmes posés par les gaz à effet de serre et à la possibilité d'appliquer des mesures à la fois peu coûteuses et compatibles avec les objectifs du développement local. L'équipe a estimé que le rôle de cette institution pourrait être renforcé en la faisant participer davantage à la surveillance proprement dite de l'application des mesures relatives au climat.

11. L'équipe estime que la Fédération de Russie a tout à fait raison de considérer la situation économique actuelle comme un contexte essentiel pour étudier les politiques et les mesures à appliquer, et d'agir conformément à une politique économique et énergétique globale. Mais l'équipe estime aussi qu'il est possible d'appliquer plusieurs politiques "sans regrets" visant des objectifs économiques, énergétiques et climatiques, sans renoncer aux principes sous-jacents adoptés par la Fédération de Russie. En effet, ces principes semblent conférer la priorité à certains choix "sans regrets" dans la Fédération de Russie d'aujourd'hui.

12. Les mesures présentées dans la communication nationale ou dans la documentation remise à l'équipe d'examen n'ont pas été expliquées de façon suffisamment détaillée pour montrer comment elles s'appliqueraient, en déterminer le champ d'application ou évaluer de façon fiable leurs effets spécifiques pour lutter contre les changements climatiques. La majorité des mesures présentées s'inscrivent dans la stratégie énergétique élaborée par la Fédération de Russie en 1993-1994 et adoptée en 1995 par décret présidentiel spécial, mais il reste à savoir avec précision qui est responsable de leur application d'ensemble dans le contexte de la Convention-cadre. Tout le monde s'accorde apparemment à dire que les mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne pourront être inscrites à l'ordre du jour tant que la situation économique ne se sera pas améliorée. En revanche, contrairement aux programmes énergétiques de l'ex-Union soviétique, qui s'orientaient vers une croissance massive de la production d'énergie, la stratégie énergétique de 1995 vise à améliorer l'efficacité de la production et de la consommation d'énergie et à promouvoir les économies d'énergie. Enfin, la communication nationale ne présente aucune mesure destinée à réduire les émissions de CH₄ et de N₂O; toutefois, quelques informations ont été communiquées pendant la visite au sujet du projet de Gazprom visant à définir les moyens de réduire les émissions tant au stade de la production qu'à celui de la consommation. La tâche la plus importante à laquelle est apparemment confrontée l'industrie du gaz consiste à restaurer le réseau principal de transport, c'est-à-dire aussi bien les gazoducs que les stations de compression. Les éventuelles mesures en ce sens auront à coup sûr un effet bénéfique et devront être présentées dans les prochaines communications.

13. Selon les projections contenues dans la communication nationale, les émissions de CO₂ liées à l'énergie devaient être inférieures de 18 % en 1995, de 13 % en 2000 et de 4 % en 2010 au niveau atteint en 1990. Ces projections

ne prennent en compte que les émissions de CO₂ liées à l'énergie (consommation de combustibles) (aucune projection concernant les émissions de CH₄ et de N₂O n'a été communiquée pendant l'examen); elles découlent directement des projections concernant les principales variables macro-économiques, réalisées dans le cadre de la stratégie énergétique. Elles ne tiennent pas compte des effets des mesures présentées dans la communication ou adoptées mais non décrites et tablent sur une augmentation annuelle de la consommation totale d'énergie de 0,8 à 0,9 % jusqu'en 2000. Au cours de l'examen, une révision des projections initiales a été présentée à l'équipe; cette révision intègre les scénarios basés sur la nouvelle stratégie énergétique, ainsi que les faits nouveaux intervenus dans le secteur de l'énergie. Selon ces nouvelles estimations, les émissions de CO₂ liées à l'énergie en 1995 ont été de 26 % inférieures à leur niveau de 1990 et devraient rester à peu près au même niveau en 2000. D'ici 2010 (il ne s'agit là que d'estimations encore très provisoires), ces émissions devraient être de 10 % à 20 % inférieures à leur niveau de 1990, pour un taux de croissance annuel du PIB compris entre 1 % et 2 % de 2000 à 2010. L'équipe a suggéré que la méthode employée pour réaliser ces projections soit présentée dans le détail et recommande vivement que les projections relatives aux émissions de CO₂ imputables à d'autres sources que la consommation d'énergie et celles de CH₄ et de N₂O soient prises en compte dans la prochaine communication.

14. La Fédération de Russie a réalisé un travail louable d'évaluation des effets potentiels de l'évolution du climat sur son économie et son environnement. Au cours de l'examen, l'équipe a pu apprécier l'excellente qualité du travail réalisé par l'Institut du climat mondial et de l'environnement. Les résultats de plusieurs études ont été décrits avec précision dans la communication nationale. Les effets potentiels des changements climatiques dans la Fédération de Russie sont les suivants:

- a) un déplacement important vers le nord de la zone du pergélisol, qui occupe actuellement 58 % du territoire;
- b) une élévation du niveau de la mer et plus particulièrement de la mer Caspienne, qui a, semble-t-il, déjà inondé des terres cultivables et provoqué des pertes économiques considérables;
- c) une évolution importante des niveaux de précipitations et du taux d'humidité des sols, avec des conséquences (augmentation du rendement des cultures dans certaines régions et désertification dans le sud) à la fois positives et négatives; et
- d) l'épuisement des ressources en eau douce. Le manque de moyens financiers est apparemment le principal obstacle qui empêche la Fédération de Russie de poursuivre son travail d'évaluation des effets des changements climatiques et d'examiner les différentes mesures d'adaptation applicables.

15. La Fédération de Russie ne figure pas au nombre des Parties visées à l'Annexe II de la Convention, mais elle est depuis 1994 membre du Fonds pour l'environnement mondial, qui vient d'être restructuré. Elle continue de partager avec d'autres pays de la CEI des connaissances techniques considérables. Les informations fournies concernant le transfert de technologie des pays de l'OCDE vers la Fédération de Russie sont restées limitées, mais on sait que la coopération internationale en matière de sécurité des centrales nucléaires russes a récemment baissé d'intensité. La Fédération de Russie suit avec un grand intérêt la phase pilote des activités exécutées conjointement et, à la date de l'examen, six projets entrant dans le cadre de ces activités ont été approuvés par la Commission interinstitutions sur les changements climatiques.

16. Depuis des années, la communauté scientifique de la Fédération de Russie, comme précédemment celle de l'Union soviétique, a apporté une contribution précieuse à l'étude des causes et des effets des changements climatiques; elle a notamment participé activement, dès le début, aux activités du GIEC. Des travaux de recherche de haut niveau, notamment sur les effets des changements climatiques sur les écosystèmes terrestres, sont réalisés par des organismes de renommée mondiale tels que l'Institut du climat mondial et de l'environnement.

17. Bien que les problèmes des changements climatiques et de l'environnement ne semblent pas prioritaires aux yeux de l'opinion publique russe, la mise en oeuvre des politiques et des mesures serait grandement facilitée si l'on sensibilisait davantage le public aux avantages environnementaux et économiques de ces politiques. L'équipe d'examen a estimé qu'à l'avenir, la coopération entre la Commission interinstitutions sur les changements climatiques, les organisations non gouvernementales russes et les médias pourrait se révéler être un instrument précieux de la mise en oeuvre des politiques d'efficacité énergétique et des mesures d'adaptation aux changements climatiques.
