



**Programme
des Nations Unies
pour l'environnement**

Distr. : Générale
10 septembre 2009

Anglais, espagnol et français
seulement



**Vingt et unième réunion des Parties au
Protocole de Montréal relatif à des
substances qui appauvrissent la couche d'ozone**
Port Ghalib (Egypte), 4-8 novembre 2009
Point 6 b) de l'ordre du jour provisoire
du segment préparatoire*

**Substances à potentiel de réchauffement global
élevé proposées en remplacement des substances
qui appauvrissent la couche d'ozone (décision XX/8) :**
poursuite de l'examen des travaux entamés par le Groupe
de travail à composition non limitée à sa vingt-neuvième réunion

**Substances à potentiel de réchauffement global élevé proposées en
remplacement des substances qui appauvrissent la couche d'ozone**

Note conceptuelle du Secrétariat

I. Introduction

1. A divers moments dans l'histoire du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, des groupes d'experts se sont réunis sous les auspices du Secrétariat de l'ozone pour engager des consultations officieuses. Ces experts, dépassant leur mandat national pour mettre en commun leurs connaissances et leurs compétences à titre personnel, ont pu s'exprimer librement sur les questions importantes du moment concernant la protection de la couche d'ozone, contribuant ainsi à leur solution.

2. Le Secrétariat de l'ozone estime que, dans la ligne de cette tradition, il serait utile à l'heure qu'il est de convoquer des consultations officieuses sur les substances à potentiel de réchauffement global élevé proposées en remplacement des substances qui appauvrissent la couche d'ozone dans le cadre des réunions relevant du Programme d'aide au respect. La présente note tente de définir le cadre de ces discussions informelles et de la question des substances à potentiel de réchauffement global élevé proposées comme substances de remplacement, dans le contexte historique du Protocole de Montréal. Cette note s'efforce également de passer en revue ce qui, selon le Secrétariat, constitue quelques-uns des résultats les plus importants des discussions initiales sur la question qui ont eu lieu durant l'atelier consacré à ce sujet et durant la réunion du Groupe de travail à composition non limitée qui s'est déroulée en juillet 2009, et elle récapitule les nouveaux développements sur la question.

* UNEP/OzL.Pro.21/1.

3. Les discussions initiales sur les hydrofluorocarbones (HFC) ont donné le jour à trois propositions : la première sur les hydrochlorofluorocarbones (HCFC), la deuxième sur les HFC et la troisième sur une liste de concepts se rapportant au projet d'amendement relatif aux HFC. Ces propositions touchaient à des questions de caractère plus général et à des questions clés nécessitant soit des travaux supplémentaires soit un examen plus approfondi. Ces questions, que les Parties examinent actuellement, feront l'objet de plus amples débats à la vingt et unième réunion des Parties, en Egypte. On espère que ces discussions officielles donneront lieu à un nouvel échange de vues susceptible de faire progresser les travaux sur la question.

II. Contexte de l'examen des substances à potentiel de réchauffement global élevé proposées en remplacement des substances qui appauvrissent la couche d'ozone

4. Depuis l'adoption du Protocole de Kyoto, les Parties aux traités sur l'ozone et le climat ont confié leurs préoccupations concernant les liens scientifiques et techniques entre le Protocole de Montréal et le Protocole de Kyoto aux organes d'évaluation de ces deux régimes juridiques, leur demandant de travailler ensemble pour évaluer certaines des principales questions. Dans le cadre du Protocole de Montréal, l'accent a de nouveau été mis sur le climat suite à la plus récente évaluation du Groupe de l'évaluation technique et économique et du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat intitulé « Rapport spécial sur la préservation de la couche d'ozone et du système climatique planétaire : questions relatives aux hydrofluorocarbures et aux hydrocarbures perfluorés ». Une nouvelle série de mesures a suivi, comprenant la tenue d'un atelier d'une journée en 2006 au cours duquel les participants ont envisagé de nouvelles mesures concrètes, y compris celles présentées dans le rapport spécial, en évaluant les bienfaits qu'aurait, sur la couche d'ozone et sur le climat, la mise en œuvre de ces mesures. En outre, à la demande des Parties, le Groupe a produit en août 2007 un rapport sur les HCFC comportant une évaluation de l'impact du Mécanisme pour un développement propre ainsi qu'une évaluation des réductions d'émissions qui résulteraient d'une élimination plus précoce des HCFC et d'autres mesures pratiques.

5. Ces mesures ont culminé par l'adoption de la décision XIX/6, par laquelle la dix-neuvième Réunion des Parties a convenu, en septembre 2007, d'accélérer l'élimination des HCFC. Cette décision, motivée en grande partie par un désir de fournir des efforts supplémentaires pour protéger le climat à mesure que les substances qui appauvrissent la couche d'ozone sont éliminées, demande également au Comité exécutif du Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal de donner la priorité à des programmes et projets d'un bon rapport coût-efficacité, axés notamment sur des produits et solutions de remplacement réduisant au minimum d'autres impacts sur l'environnement, y compris sur le climat, en tenant compte de leur potentiel de réchauffement global, de leur consommation d'énergie et d'autres facteurs pertinents. L'application des mesures de réglementation visant à accélérer l'élimination des HCFC a nécessité l'adoption des solutions de remplacement disponibles, y compris les HFC, qui sont pour la plupart de puissants gaz à effet de serre.

6. Par sa décision XX/8, la vingtième Réunion des Parties au Protocole de Montréal a demandé au Secrétariat de l'ozone de collaborer avec la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et autres, notamment pour convoquer un atelier qui précéderait la vingt-neuvième réunion du Groupe de travail à composition non limitée des Parties au Protocole de Montréal, afin d'offrir un forum à un dialogue ouvert entre experts sur les substances à potentiel de réchauffement global élevé proposées en remplacement des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.¹ Cette décision critique consacre au moins trois principes fondamentaux qui constituent la marque de la quasi-totalité des grandes actions entreprises dans le cadre du Protocole de Montréal.

¹ Les participants à l'atelier ont abordé, en particulier, la question des solutions de remplacement des hydrochlorofluorocarbones (HCFC).

A. La prise en compte des informations les plus récentes comme base de la prise de décisions

7. Le premier principe est que toute action devrait être précédée par la collecte, l'analyse et l'étude soigneuses de toutes les informations disponibles. Ce principe est au cœur de tous les efforts, couronnés de succès, entrepris dans le cadre du Protocole de Montréal pour bénéficier à l'environnement et c'est ce principe qui a permis aux Parties de prendre des décisions bien fondées, éclairées par les informations scientifiques, économiques et techniques les plus à jour. C'est aussi ce principe qui a guidé les travaux de l'atelier sur les substances à potentiel de réchauffement global élevé convoqué comme suite à la décision XX/8, qui a non seulement réuni les meilleurs cerveaux techniques des Groupes d'évaluation du Protocole mais aussi mobilisé la vaste expérience acquise dans le cadre du Protocole dans les domaines du financement, de l'économie et de la réglementation nationale. Les discussions ont grandement bénéficié de la présence des principaux participants au processus du Protocole de Kyoto.

B. Les synergies

8. Le deuxième principe est que toute action entreprise dans le cadre du Protocole devrait promouvoir les synergies. Les Parties au régime juridique sur l'ozone ont, depuis le début, tenu compte de l'impact que leurs décisions pourraient avoir sur d'autres aspects de l'environnement, en particulier sur le système climatique mondial. C'est ainsi que l'Annexe I à la Convention de Vienne comporte une section consacrée aux recherches sur le climat tandis que l'Annexe II demande aux Parties de mettre en commun l'information sur les risques et les limites d'un recours à des solutions de remplacement, chimiques ou autres, pouvant se substituer aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone ainsi qu'à des technologies qui ne feraient pas appel à ces substances. Le Protocole de Montréal et les décisions prises par les Parties ont tenu compte de l'importance accordée aux synergies par la Convention pour éviter des impacts néfastes et pour faire en sorte que les mesures prises puissent apporter des bienfaits supplémentaires dans d'autres domaines que la protection de la couche d'ozone.

C. Le principe de précaution

9. Le troisième principe à la base des travaux du Protocole et de la décision XX/8 est ce que l'on appelle généralement le principe de précaution. En effet, malgré les efforts des Parties et du Secrétariat pour rassembler les meilleures informations possibles pour former la base de décisions bien fondées, les Parties doivent par nécessité faire reposer ces décisions sur des informations qui sont loin d'être parfaites. En pratique, cela veut dire que les Parties ont dû envisager leur action sur la base des meilleures informations disponibles; c'est pour cette raison que la décision XX/8 a préconisé la tenue d'un atelier pour réunir ces informations.

10. Attendre que davantage d'informations deviennent disponibles au lieu de prendre des mesures sur la base des meilleures informations dont on dispose ne serait pas sans de sérieuses conséquences pratiques. Au lieu d'attendre que de nouvelles technologies ou de nouvelles informations irréfutables deviennent disponibles, les Parties, appliquant le principe de précaution, ont pris dans un premier temps des mesures modestes qui ont été par la suite élargies et développées. Ces premières mesures ont envoyé un fort signal au marché, qui a conduit à la mise au point de nouveaux produits de remplacement et des technologies connexes, ce qui a ensuite permis aux Parties de prendre la décision d'éliminer complètement les CFC et les halons.

D. Le principe de responsabilités communes mais différenciées

11. Le quatrième principe consacré par le Protocole de Montréal est celui de responsabilités communes mais différenciées, qui revient à prendre en considération les situations et besoins divers des différents pays dans le cadre des dispositions du Protocole, pour que celui-ci puisse être appliqué de manière juste et équitable. Ce principe est appliqué en particulier dans le cas des mesures de réglementation qui reconnaissent la situation particulière des pays en développement, ainsi que dans le fonctionnement du Fonds multilatéral, qui fournit un financement aux pays en développement pour des surcoûts convenus et des activités de développement des capacités.

III. Résultats des débats de l'atelier et de la réunion du Groupe de travail à composition non limitée sur les substances à potentiel de réchauffement global élevé proposées en remplacement des substances qui appauvrissent la couche d'ozone; considérations qui pourraient avoir une incidence sur les futurs travaux; et mesures les plus récentes relatives aux gaz à potentiel de réchauffement global élevé

A. Résultats de l'atelier et de la réunion du Groupe de travail à composition non limitée

12. Compte tenu de ce qui précède et, comme on peut le dire à juste titre, du fondement historique sous-tendant une grande partie des travaux entrepris dans le cadre du Protocole de Montréal, il est utile de prendre du recul pour tirer les enseignements des réunions de juillet à Genève. L'atelier et la réunion du Groupe de travail à composition non limitée ont produit une quantité considérable d'informations et permis de procéder à un très large échange de vues sur les questions techniques et sur une proposition des Etats fédérés de Micronésie et de Maurice visant à amender le Protocole pour tenir compte des hydrofluorocarbones (HFC). Les participants ont également examiné trois projets de décision : l'un sur les HCFC, un autre sur les HFC et le troisième sur les éléments conceptuels de l'amendement proposé. En dépit des divergences de vues qui se sont exprimées, le Secrétariat a pu dégager certains points qui représentent, selon lui, un résumé réaliste des idées émergeant des débats, d'où il ressort clairement que :

a) Les HFC faisaient actuellement partie des traités sur le climat et donc toute proposition de texte traitant des HFC devrait nécessairement être discutée durant les négociations en cours dans le cadre du régime sur les changements climatiques. Il a également été admis que toute nouvelle mesure concernant les HFC devrait être prise dans le cadre d'une coopération améliorée entre les traités sur l'ozone et le climat;

b) L'utilisation des HFC était en augmentation, la plus grosse partie de cette augmentation prenant place dans les Parties visées au paragraphe 1 de l'article 5. Il a été clairement admis qu'une partie au moins de cette croissance était imputable à la nécessité, pour ces Parties, de s'acquitter de leur obligation au titre du Protocole de Montréal d'accélérer l'élimination progressive et définitive des HCFC;

c) La démarche du Protocole de Montréal offrait d'importants avantages pour la réglementation des HFC, comme en attestaient les succès remportés jusqu'ici par le Protocole pour parvenir à réduire la production et la consommation de substances chimiques analogues, tant dans les pays développés que dans les pays en développement; l'expérience réussie en matière de financement des surcoûts de l'élimination de substances chimiques analogues par le Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal, dont l'excellence était universellement reconnue; et l'expérience très vaste des organes techniques du Protocole de Montréal, qui permettait de comprendre les questions liées aux HFC et les solutions de remplacement possibles. Nonobstant ces avantages, certaines Parties restaient d'avis que le Protocole de Kyoto était le seul instrument qui devrait s'attaquer aux HFC;

d) Des solutions de remplacement des HFC d'un bon rapport coût-efficacité, sans danger et d'une bonne efficacité énergétique étaient disponibles pour certaines applications, mais de telles solutions n'étaient pas forcément disponibles pour toutes les applications;

e) Le coût de mesures qui visaient à réduire la production et la consommation de HFC par un amendement au Protocole ou toute autre modalité n'était pas clairement déterminé à l'heure actuelle mais risquait fort d'être considérable;

f) Les Parties visées au paragraphe 1 de l'article 5 du Protocole allaient devoir faire face, à court terme, à un certain nombre de défis pour s'acquitter de leurs obligations, récemment contractées, d'accélérer la réduction des HCFC; bon nombre de ces Parties étaient préoccupées tant par la capacité que par la volonté des Parties de soutenir leurs efforts d'élimination ainsi que par leur propre aptitude à respecter leurs obligations de réduire les HCFC si elles allaient devoir prendre simultanément l'engagement d'observer de nouvelles mesures de réglementation importantes des HFC au stade actuel;

g) Si l'on ne prenait pas, à court terme, des mesures pour enrayer la croissance des HFC, les émissions connexes augmenteraient considérablement, constituant un danger et une menace pour le système climatique;

h) La vingt et unième Réunion des Parties poursuivrait les discussions sur les projets de décision relatifs aux HCFC et aux HFC ainsi que l'examen de l'amendement proposé concernant les HFC;

i) A l'échelon national, la communication entre les experts du climat et les experts de l'ozone était cruciale pour faciliter l'échange d'informations sur les questions à l'examen dans le cadre des traités sur le climat et sur l'ozone.

13. En résumé, il a été clairement reconnu que, d'une part, la communauté internationale allait devoir faire face à un problème à court terme de vastes proportions alors que, d'autre part, elle ne disposait pas actuellement de la totalité des outils nécessaires pour résoudre le problème, y compris en matière de financement. En d'autres termes, la nécessité d'agir ne faisait aucun doute, mais l'opportunité d'une telle action à l'heure actuelle et la disponibilité d'un financement pour agir étaient problématiques.

B. Autres considérations

14. Compte tenu de ce qui précède, le Secrétariat estime que les discussions officieuses sur la question pourraient bénéficier des considérations ci-après :

a) De quelque manière que l'on aborde la question des HFC, la tâche sera énorme et il faudra mener les études requises, rassembler les informations pertinentes, organiser tous les travaux de base nécessaires et renforcer les institutions compétentes pour leur permettre d'entreprendre les activités voulues;

b) Le succès du Protocole de Montréal pour parvenir à réduire la production et la consommation de substances chimiques analogues aux HFC est indéniable. Les éléments de cette démarche pourraient donc être appliqués également aux questions relatives aux HFC;

c) Les mesures prises par les Parties dès le début et au fil du temps pour s'attaquer aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone ont stimulé un partenariat avec l'industrie en envoyant le bon signal, aboutissant à la mise au point de nouvelles technologies qui ont permis d'atteindre les objectifs visés au départ et de fixer de nouveaux objectifs encore plus ambitieux;

d) Les Parties, opérant par le biais du Comité exécutif du Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal, ont toujours fourni un financement suffisant pour couvrir les surcoûts convenus ainsi que le fonctionnement des Services nationaux de l'ozone afin de permettre aux Parties visées au paragraphe 1 de l'article 5 d'appliquer le Protocole de Montréal et de s'acquitter des obligations contractées à ce titre.

C. Mesures plus récentes concernant les gaz à potentiel de réchauffement global élevé

15. D'autres mesures concernant les substances à potentiel de réchauffement global élevé proposées en remplacement des substances qui appauvrissent la couche d'ozone ont été prises depuis la vingt-neuvième réunion du Groupe de travail à composition non limitée. Tout d'abord, le 10 août 2009, les Présidents des Etats-Unis et du Mexique et le Premier Ministre du Canada se sont engagés à œuvrer de concert pour atteindre les objectifs d'un développement à faible intensité de carbone en menant diverses activités, y compris en travaillant ensemble dans le cadre du Protocole de Montréal pour éliminer l'utilisation des HFC et réduire sensiblement les émissions de ces puissants gaz à effet de serre.

16. Par ailleurs, des consultations ont eu lieu dans le contexte des négociations sur le climat. Comme noté ci-dessus et durant la réunion du Groupe de travail à composition non limitée, les propositions actuellement à l'étude dans le cadre des discussions sur le climat comprennent une proposition-cadre concernant les HFC. Si les consultations sur le climat qui ont eu lieu à la mi-août n'ont pas permis de faire avancer la question, le Secrétariat croit comprendre que de nouvelles discussions seront probablement envisagées lors de la prochaine série de négociations sur le climat, en septembre 2009 à Bangkok.

17. Le Secrétariat s'efforcera de tenir les Parties informées de tout nouveau développement qui pourrait survenir avant la vingt et unième réunion des Parties.