(traduit à l'aide de DeepL)

L'UICN et GRID-Arendal présentent une note d'information de l'AFRIPAC
Alexandra Harrington, Groupe de travail de l'UICN sur l'accord de la CMEL sur la pollution plastique

Options de mécanismes de financement pour l'instrument international juridiquement contraignant sur la pollution plastique

I. Introduction

Le financement a été une question importante tout au long des réunions du Comité de négociation intergouvernemental (CNI) visant à faciliter l'adoption d'un instrument international juridiquement contraignant sur la pollution plastique (ILBI), y compris dans le milieu marin. Depuis la quatrième réunion du Comité de négociation intergouvernemental en avril 2024, cette question est devenue un domaine d'intérêt particulier et a fait l'objet de l'un des deux groupes d'experts convoqués pour des travaux intersessions en août 2024. Bien qu'il n'y ait pas eu d'accord sur les suggestions de mécanismes de financement à transmettre à la CNI5 en novembre 2024 à la fin des réunions intersessions, il est devenu clair qu'il y a de solides arguments pour chacun des mécanismes de financement potentiels décrits dans le document de compilation qui servira de base aux négociations de la CNI5. Dans le même temps, il apparaît nécessaire que les États et les parties prenantes se familiarisent avec les mécanismes de financement existants d'autres régimes conventionnels qui ont été suggérés comme modèles potentiels à utiliser dans le contexte de l'ILBI.

Cette note vise à combler cette lacune en examinant les modèles de financement proposés dans le texte du document de compilation avant de fournir une analyse des mécanismes de financement existants fondés sur les traités. Cette dernière analyse comprend des détails sur les conditions d'autorisation dans le cadre des traités applicables ainsi que les mesures prises par les Conférences des Parties (COP) ultérieures pour amplifier et renforcer ces mécanismes de financement. Les régimes conventionnels examinés sont le *protocole de Montréal, le traité sur la haute mer/l'accord sur la biodiversité au-delà des juridictions nationales*, la *convention de Minamata sur le mercure*, la *convention sur la diversité biologique* et le cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal, la *convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants* et la *convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques*. Enfin, le document présente des conclusions et des recommandations à prendre en considération avant et pendant la CIN5.

II. Options proposées dans le document de compilation de l'ILBI

Il existe un certain nombre de propositions concernant les aspects du document de compilation relatifs au mécanisme de financement (Partie III.1 du document de compilation). De nombreux aspects de ces propositions contiennent des engagements contraignants ou volontaires de la part des États parties au traité en ce qui concerne le financement du mécanisme et la possibilité d'accéder au mécanisme de financement. Dans ces propositions, l'accent est mis sur la question de savoir si les

AFRIPAC est généreusement financé par la Norvège.

pays en développement, les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et d'autres classifications de pays devraient être dispensés de fournir des fonds et/ou être les seuls pays éligibles au financement du mécanisme de financement.

En ce qui concerne le mécanisme de financement proprement dit, trois options sont présentées dans le document de compilation.

a) Mécanisme financier autonome

Dans la Partie III.1 (4), il est proposé que le mécanisme de financement soit officiellement créé sous les auspices du Traité et destiné à soutenir la mise en œuvre des termes du Traité. Dans la Partie III.1 (5), il est proposé que le mécanisme de financement fonctionne sous la supervision et le contrôle de l'organe directeur du Traité, ce qui renvoie généralement à la Conférence des Parties (COP). Dans les quinquies de l'OP5, il est également proposé de créer un Comité exécutif au sein du système de gouvernance du Traité afin de mettre en œuvre les politiques et les pratiques nécessaires à l'administration et à la supervision des fonds versés dans le cadre du mécanisme de financement.

Dans la Partie III.1 OP6, il est proposé que le mécanisme de financement soit créé en tant qu'entité spécifique au sein du système de gouvernance du Traité. Cela serait compatible avec les caractéristiques de gouvernance proposées dans la partie III.1 (5).

b) Placement dans le cadre d'une entité existante

Dans la Partie III.1 OP6 alt, il est proposé que le mécanisme de financement du Traité soit placé sous les auspices du Fonds pour l'environnement mondial ou d'une organisation internationale similaire qui servirait d'entité administrante. Comme le prévoit le paragraphe OP7 alt, l'organe directeur devrait adopter un mémorandum d'accord pour permettre à une organisation internationale d'héberger le mécanisme de financement.

c) Modèle hybride

La Partie III.1 OP6 alt 2 propose un modèle hybride dans le sens où, au début, le mécanisme de financement du Traité serait administré par une organisation internationale mais qu'il y aurait également un Fonds de mise en œuvre des plastiques et un Fonds d'assainissement des plastiques dédiés qui, au fil du temps, pourraient migrer vers le contrôle d'un mécanisme de financement indépendant dans le cadre du système de gouvernance du Traité. Tout au long des variantes OP7 de la partie III.1 et en (8), plusieurs propositions permettent au mécanisme de financement de recevoir des fonds publics et privés, y compris ceux provenant d'entités bancaires et financières internationales et régionales.

III. Exemples de pratiques passées et actuelles

a) Protocole de Montréal

Tel qu'il a été adopté en 1987, le protocole de Montréal contient deux articles essentiels pour la mise en place d'un mécanisme de financement destiné à soutenir la mise en œuvre de ses dispositions, à savoir les articles 10 et 5.

À l'article 5, le protocole de Montréal reconnaît la "situation particulière des pays en développement parties". À l'article 5, paragraphe 1, le protocole de Montréal prévoit une dérogation limitée à l'obligation de se conformer progressivement aux dispositions générales du traité lorsque 1) un pays est classé comme pays en développement et 2) le pays a un "niveau calculé de consommation annuelle des substances réglementées [qui] est inférieur à 0,3 kilogramme par habitant à la date d'entrée en vigueur du protocole à son égard, ou à tout moment par la suite dans un délai de dix ans à compter de la date d'entrée en vigueur du protocole [...] pour répondre à ses besoins essentiels". . afin de répondre à ses besoins essentiels". L'article 5, paragraphe 3, prévoit également que "les parties s'engagent à faciliter, sur le plan bilatéral ou multilatéral, l'octroi de subventions, d'aides, de crédits, de garanties ou de programmes d'assurance aux parties qui sont des pays en développement en vue de l'utilisation de technologies de remplacement et de produits de substitution".

Par la suite, l'article 10 du protocole de Montréal contient une simple disposition relative à la fourniture d'une assistance technique aux États parties en développement. C'est à partir de cet engagement très général que l'on s'est rapidement concentré sur l'élaboration d'un mécanisme de financement destiné à fournir une assistance technique et d'autres formes de soutien aux États parties en développement. Ainsi, par l'amendement de Londres au protocole de Montréal, adopté lors de la deuxième réunion des parties (MOP) en 1990, le texte de l'article 10 a été officiellement remplacé par un article consacré à l'établissement et au fonctionnement d'un mécanisme financier. Dans ce nouveau texte, l'article 10, paragraphe 1, stipule ce qui suit :

> Les parties mettent en place un mécanisme de coopération financière et technique, y compris de transfert de technologies, à l'intention des parties visées au paragraphe 1 de l'article 5 du présent protocole, afin de leur permettre de respecter les mesures de contrôle énoncées aux articles 2A à 2E du protocole. Le mécanisme, dont les contributions s'ajoutent aux autres transferts financiers en faveur des parties agissant au titre de ce paragraphe, couvre tous les surcoûts convenus de ces parties pour leur permettre de respecter les mesures de contrôle prévues par le protocole. Une liste indicative des catégories de surcoûts est arrêtée par la réunion des parties.

Pour ce faire, un fonds multilatéral spécifique a été créé en vertu de l'article 10, paragraphe 2, avec la possibilité de créer des mécanismes de financement supplémentaires si les États parties le jugent approprié. Le Fonds multilatéral a été spécifiquement chargé de plusieurs fonctions, dont l'une des plus importantes est de servir de centre d'échange de fonds pour aider les pays visés à l'article 5 à étudier leurs besoins techniques et à mettre en œuvre les mesures correspondantes, à mener des recherches, des formations, des ateliers et d'autres formes de sensibilisation liées au protocole de Montréal, à coordonner la coopération technique et à "faciliter et suivre les autres formes de coopération multilatérale, régionale et bilatérale dont peuvent bénéficier les parties qui sont des pays en développement". En outre, l'amendement de Londres a créé un comité exécutif chargé de la supervision et de la gouvernance du Fonds multilatéral et prévoit que le "comité exécutif s'acquitte de ses tâches et responsabilités, spécifiées dans son mandat tel que convenu par les parties, avec la coopération et l'assistance de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale), du Programme des Nations unies pour l'environnement, du Programme des Nations unies pour le développement ou d'autres agences appropriées en fonction de leurs domaines d'expertise respectifs". L'amendement de Londres a ainsi élargi la portée du mécanisme de

financement prévu par le protocole de Montréal afin de faciliter les relations de travail avec d'autres institutions financières multilatérales et agences des Nations unies déjà établies.

En ce qui concerne les sources de financement, l'amendement de Londres a établi une obligation de contribution nationale volontaire pour les États parties ne relevant pas de l'article 5, qui doit être évaluée à l'aide des barèmes d'évaluation des Nations unies pour les États. En outre, il convient de noter que des décisions ultérieures ont établi un Fonds multilatéral intérimaire qui a fonctionné entre 1991 et 1993 et qui a finalement été incorporé dans le Fonds multilatéral plus large qui a été établi en tant qu'entité permanente après cette période. Lors des MOP suivantes, des décisions formelles ont été adoptées pour établir les termes de référence et les procédures opérationnelles du Fonds multilatéral permanent, ainsi que pour l'élection et le fonctionnement du Comité exécutif et les taux de contribution pour les différents États parties. Lorsque le Fonds multilatéral est devenu permanent en 1993, la RdP a également adopté des dispositions relatives à la personnalité juridique et aux privilèges et immunités dont il devait faire l'objet. Les décisions ultérieures de la MOP se sont concentrées sur la reconstitution des ressources et les décaissements, ainsi que sur la garantie de l'équité géographique dans la composition du comité exécutif, les examens périodiques des opérations de financement et la création de mécanismes de gouvernance supplémentaires tels que le comité de mise en œuvre.

b) Traité sur la haute mer/accord sur la biodiversité au-delà des juridictions nationales

En 2023, le traité sur la haute mer et l'accord sur la biodiversité dans les zones situées au-delà des juridictions nationales (High Seas Treaty/Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreement).
Le comité de négociation intergouvernemental chargé de l'élaborer a formellement approuvé le traité sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines (traité BBNJ), qui est désormais ouvert à la signature et à la ratification. À l'heure où nous écrivons ces lignes, près de 10 États ont signé le traité BBNJ et près de 10 l'ont officiellement ratifié.

Selon les termes du traité BBNJ lui-même, un système de financement hybride a été établi en plus de l'obligation générale faite à tous les États parties de "fournir, dans la mesure de [leurs] capacités, des ressources pour les activités destinées à atteindre les objectifs du présent accord, en tenant compte de leurs politiques, priorités, plans et programmes nationaux".[1] Le texte du traité indique clairement que les États parties capables de fournir des fonds sont censés être les principales sources de financement pour toutes les activités de financement liées au BBNJ envisagées dans le cadre du traité. L'article 52 du traité BBNJ crée le mécanisme de financement pour aider à la mise en œuvre du traité et est spécifiquement chargé d'aider les États parties en développement par le biais de mesures qui comprennent le renforcement des capacités et le transfert de technologies applicables. Le mécanisme de financement est principalement composé de deux entités distinctes et autonomes - le fonds d'affectation spéciale volontaire qui existe sous la gouvernance de la COP et un fonds spécial - et un autre fonds d'affectation spéciale qui est expressément placé sous l'administration du FEM. Il convient de noter que, comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, le fonds d'affectation spéciale du FEM pour le BBNJ a déjà été mis en place et commencera bientôt à effectuer des décaissements financiers d'ici la fin de 2024. En outre, le texte de l'article 52 laisse ouverte la possibilité pour les futures COP d'élargir les options de financement et de générer des formes

[1] Traité sur la haute mer, article 52, paragraphe 1.

supplémentaires de systèmes de financement si cela est jugé approprié pour mettre en œuvre les termes du traité.

Dans l'article 52(6), le fonds spécial à diriger par la COP et le fonds fiduciaire du FEM sont tous deux autorisés :

> (a) Financer des projets de renforcement des capacités dans le cadre du présent accord, y compris des projets efficaces en matière de conservation et d'utilisation durable de la diversité biologique marine, ainsi que des activités et des programmes, notamment des formations liées au transfert de technologies marines ; b) Aider les États parties en développement à mettre en œuvre le présent accord ; c) Soutenir les programmes de conservation et d'utilisation durable menés par les peuples autochtones et les communautés locales en tant que détenteurs de connaissances traditionnelles ; d) Soutenir les consultations publiques aux niveaux national, sous-régional et régional ; e) Financer la mise en œuvre de toute autre activité décidée par la Conférence des parties.

Il convient de noter que chacun de ces termes a également été spécifiquement adopté par le FEM dans ses politiques et décisions d'orientation concernant l'acceptation et la mise en œuvre du Fonds fiduciaire BBNJ.

Reconnaissant le risque de chevauchement des sources de financement en raison de la vaste portée de la BBNJ, le traité souligne que le mécanisme financier devrait chercher à promouvoir la complémentarité et la cohérence avec d'autres bailleurs de fonds travaillant sur les mêmes sujets.[2] Il permet également l'incorporation de sources de financement publiques et privées, y compris des bailleurs de fonds gouvernementaux et non gouvernementaux. [3]

Globalement, le traité BBNJ place l'ensemble du mécanisme financier sous l'autorité et l'orientation de la COP et exige également que la COP et le FEM "conviennent d'un arrangement pour donner effet aux [termes du traité BBNJ] lors de la première réunion de la Conférence des Parties".[4] L'option de conclure un protocole d'accord officiel entre la COP de BBNJ et le FEM est en cours de discussion, bien que cela ne soit pas possible tant que le traité n'est pas entré en vigueur et qu'une COP ne peut être convoquée à cette fin. Le traité exige également que la CdP établisse "un objectif initial de mobilisation des ressources jusqu'en 2030 pour le fonds spécial" relevant de sa compétence.[5] Le financement du fonds spécial "est distribué selon des critères de partage équitable, en tenant compte des besoins d'assistance des Parties ayant des exigences particulières".[6] Pour faciliter la supervision de tous les aspects du mécanisme de financement, le traité BBNJ exige que la CdP établisse un comité des finances dédié aux ressources financières et décide de ses fonctions principales, étant entendu que celles-ci comprendront des rapports et des recommandations à l'intention de la CdP dans son ensemble. En outre, la CdP elle-même est chargée d'examiner périodiquement le mécanisme de financement.

Par la suite, en juin 2023, par le biais de la Décision 14/2023, le Conseil du FEM a officiellement accepté l'invitation de la Conférence intergouvernementale sur le BBNJ à rejoindre le mécanisme

[2] Ibid. à l'art. 52(7).
[3] Ibid. à l'article 52(8).
[4] Ibid. à l'article 52(10).
[5] Ibid. à l'article 52(11).
[6] Ibid. à l'article 52(12).

financier du traité BBNJ et a autorisé l'utilisation de 34 millions de dollars du Domaine d'intervention Eau internationale à transférer et à utiliser aux fins du " financement du soutien à la ratification et des activités d'action précoce pour l'Accord BBNJ à programmer au cours de FEM-8 ". Ces priorités devraient passer à la mise en œuvre et devenir des mesures à part entière une fois que le traité BBNJ aura reçu les 60 ratifications d'États parties nécessaires pour qu'il devienne opérationnel. Afin d'être en mesure de remplir ces fonctions, l'assemblée du FEM a adopté un nouvel amendement à son instrument qui permet au FEM d'administrer le fonds fiduciaire BBNJ et d'être responsable devant la CdP BBNJ et sous sa direction "des stratégies globales, des politiques, des priorités du programme et de l'éligibilité à l'accès et à l'utilisation des ressources financières".

Pour faciliter son travail, le FEM a mis en place diverses options de soutien aux programmes nationaux concernant le processus de ratification et de mise en œuvre rapide du traité BBNJ, notamment des mesures d'analyse des lacunes et d'évaluation des capacités, ainsi qu'une assistance législative et un soutien à la sensibilisation, à l'éducation et à l'engagement du public dans le cadre du processus. Le montant maximum des subventions accordées aux pays à ce stade est de 175 000 dollars par pays. En complément, des mesures de programme sont disponibles pour soutenir les efforts coordonnés de ratification et de mise en œuvre rapide aux niveaux régional et international. Le montant maximum de la subvention est de 5 millions de dollars pour l'ensemble de ces efforts. Un processus a été mis en place pour permettre au FEM d'évaluer les propositions reçues à ce stade précoce et l'on s'attend à ce que la première réunion de la COP BBNJ, une fois que le traité BBNJ sera entré en vigueur, fournisse des orientations supplémentaires pour les décisions futures du FEM.

En août 2024, le FEM a annoncé un financement initial pour les activités de ratification au Vanuatu, aux Palaos, aux Îles Marshall et aux Îles Salomon, pour un montant total d'environ 700 000 dollars. Il travaille également avec le PNUE, la FAO et le PNUD en tant qu'entités qui contribuent à la planification et à la prise de décision sur l'orientation future du financement des activités liées au traité BBNJ.

c) Convention de Minamata sur le mercure

Selon les termes de la Convention de Minamata sur le mercure, les aspects essentiels des engagements des États parties concernant les ressources financières et les mécanismes financiers se trouvent à l'article 13. Cet article commence par l'engagement des États parties à donner accès aux ressources nationales, y compris aux ressources financières, pour la mise en œuvre des dispositions de la convention, à condition que cela se fasse dans le cadre des capacités nationales. L'article 13, paragraphe 1, inclut expressément le financement multilatéral ainsi que la participation du secteur privé au financement en tant qu'options. À l'article 13, paragraphe 4, les États parties conviennent que "dans leur action en matière de financement, ils tiennent pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation particulière des parties qui sont des petits États insulaires en développement ou des pays les moins avancés".

La convention de Minamata crée un "mécanisme pour la fourniture de ressources financières adéquates, prévisibles et en temps voulu". Ce mécanisme doit aider les pays en développement parties et les parties à économie en transition à s'acquitter de leurs obligations au titre de la présente convention" (article 13, paragraphe 5) et, par la suite, prévoit que le mécanisme doit inclure à la fois la Caisse du FEM et "un programme international spécifique visant à soutenir le renforcement des

capacités et l'assistance technique". En effet, comme le stipule l'article 13, "le mécanisme encourage l'apport de ressources provenant d'autres sources, y compris du secteur privé, et s'efforce de mobiliser ces ressources pour les activités qu'il soutient".

Les éléments du mécanisme confiés au FEM sont expressément placés là pour être gérés selon les orientations données par la Conférence des Parties à la Convention de Minamata et doivent également être soumis à l'obligation de rendre des comptes à la Conférence des Parties.[7] Ainsi, le texte de la Convention est clair : "Le Fonds fiduciaire du Fonds pour l'environnement mondial fournit des ressources financières nouvelles, prévisibles, adéquates et opportunes pour couvrir les coûts à l'appui de la mise en œuvre de la présente Convention, comme convenu par la Conférence des Parties". Compte tenu de la nature unique de la réglementation du mercure telle qu'elle est envisagée par la Convention, la Caisse du FEM est en outre guidée par le fait qu'elle "devrait tenir compte des réductions potentielles de mercure d'une activité proposée par rapport à son coût". [8]

Alors que le texte de la Convention de Minamata crée l'option d'un programme de financement international distinct à l'article 13(6)(b), le même article laisse ouverts d'autres détails et paramètres, les laissant à la discrétion de la CdP et de sa première réunion.[9] En ce qui concerne la supervision du financement et la reconstitution potentielle, la Convention exige que la CdP examine les niveaux de financement et les orientations fournies pour les rendre opérationnels d'ici la réunion 3rd , et donne ensuite à la CdP une grande latitude pour établir des examens futurs "sur une base régulière" (art. 13(11)). (Art 13(11)).

Par la suite, lors de la première conférence des parties de Minamata, les États parties ont adopté un ensemble de directives à l'intention du FEM pour le financement des activités entreprises dans le cadre du mécanisme de la convention. Il s'agit notamment de la création d'une liste de projets, de domaines d'action et d'États éligibles au financement, exigeant que ces États soient des États parties à la convention et qu'ils soient classés comme "pays en développement ou pays à économie en transition".[10] La première réunion de la COP a également vu l'adoption des règles financières à utiliser par le Secrétariat de Minamata et les organes associés pour le fonctionnement de la Convention, y compris pour le financement et les travaux du Fonds général d'affectation spéciale et du Fonds spécial d'affectation spéciale sur lesquels le Secrétariat exerce un contrôle opérationnel et la COP une autorité de supervision. [11]

Plus récemment, lors de la COP5 en novembre 2023, la COP a reconnu les plans de reconstitution du FEM pour les 8th et 9th en termes d'application aux opérations de financement liées à la Convention.[12] Elle a également donné des directives officielles au FEM concernant la nécessité de prendre les décisions de financement liées à la Convention en conjonction avec d'autres obligations internationales pertinentes, notamment le Fonds mondial pour la nature et la biodiversité au sens large. [13]

---

[7] Convention de Minamata sur le mercure, article 13, paragraphe 7.
[8] Ibid. à l'article 13, paragraphe 8.
[9] Ibid. à l'article 13 (9).
[10] UNEP/MC/COP.1/Dec5. MC-1/5 : Orientations à l'intention du Fonds pour l'environnement mondial (22 novembre 2017).
[11] UNEP/MC/COP.1/Dec 10, MC-1/10 : Règles de gestion financière pour la Conférence des Parties à la Convention de Minamata sur le mercure et l'un quelconque de ses organes subsidiaires, ainsi que les dispositions financières régissant le fonctionnement du secrétariat (22 novembre 2017).
[12] UNEP/MC/COP.5/Dec11, MC-5/11 : Examen du mécanisme financier de la Convention de Minamata sur le mercure (24 novembre 2023).
[13] Ibid.

Pour faciliter les relations entre les dispositions de l'article 13 de la Convention de Minamata et le FEM, un protocole d'accord a été adopté entre la Conférence des Parties à la Convention de Minamata et le Conseil du FEM. Aux termes de ce protocole, la Conférence des Parties est reconnue comme la source d'orientation et d'instruction pour les détails opérationnels, les priorités, les principes et les programmes de la Caisse et le Conseil du FEM s'engage expressément à "assurer le bon fonctionnement du FEM en tant que source de financement des activités aux fins de la Convention, conformément aux orientations qui lui ont été données par la Conférence des Parties". Dans le cadre de cette relation, le Conseil est habilité à fournir des informations en retour à la Conférence des Parties et à suggérer des questions pour lesquelles des orientations de la part de la Conférence des Parties seraient nécessaires. Le protocole d'accord stipule explicitement que

> Les décisions de financement de projets et d'activités spécifiques doivent être convenues entre le pays en développement partie ou la partie à économie en transition concernée et le FEM, conformément aux stratégies, politiques et priorités générales du programme et aux conditions d'accès et d'utilisation des ressources financières établies par la Conférence des parties. Le Conseil du FEM est chargé d'approuver les programmes de travail du FEM. Si une Partie estime qu'une décision du Conseil concernant un projet spécifique n'est pas conforme aux orientations données par la Conférence des Parties dans le contexte de la Convention et si, après examen, la Conférence des Parties décide que la préoccupation de la Partie concernée est fondée, la Conférence des Parties demande des éclaircissements au FEM et analyse les observations qui lui ont été présentées par la Partie concernée et la réponse du FEM. Si la Conférence des Parties estime que la décision relative au projet prise par le Conseil du FEM n'est pas compatible avec les stratégies, politiques et priorités générales du programme et avec les conditions d'accès aux ressources financières et d'utilisation de ces ressources établies par la Conférence des Parties, elle peut demander au FEM de proposer et de mettre en œuvre un plan d'action pour répondre à ses préoccupations concernant le projet en question. (paragraphe 6).

En corollaire, le protocole d'accord définit les exigences en matière de rapports que le Conseil doit fournir à la Convention de Minamata, notamment en ce qui concerne la prise de décision et les pratiques de suivi et d'évaluation. Pour mettre en œuvre la convention de Minamata et le protocole d'accord, la coopération entre les secrétariats du FEM et de la convention de Minamata est explicitement autorisée.

Depuis 2014, le Conseil du FEM a adopté des décisions qui autorisent des activités visant à soutenir les évaluations initiales de Minamata, à appuyer l'élaboration de plans d'action nationaux pour l'exploitation minière artisanale et à petite échelle de l'or (ASGM), à aider à la ratification et à la mise en œuvre de la Convention de Minamata par les États parties, et à contribuer à la réduction du mercure comme l'exige la Convention.[14] Ces activités ont pu être menées dès le début de l'adoption de la Convention de Minamata grâce à l'autorisation expresse donnée au FEM de travailler avec le Secrétariat intérimaire de la Convention de Minamata entre l'adoption officielle et la première Conférence des Parties. [15]

Un autre élément de la participation du FEM au financement de la convention de Minamata est le programme planetGOLD qu'il administre actuellement. Ce programme est le fruit d'une collaboration

[14] Voir UNEP/MC/COP.1/INF/3, Activités du Fonds pour l'environnement mondial (31 août 2017).
[15] Ibid.

entre le FEM, les États parties à la convention de Minamata, le secteur privé et les communautés qui pratiquent l'extraction artisanale et à petite échelle de l'or. L'une des caractéristiques innovantes de planetGOLD est qu'il permet l'utilisation de multiples formes de financement, souvent pour des projets de petite et moyenne taille, y compris des aspects du financement de la dette, de la microfinance, de l'investissement socialement responsable et du développement de partenariats industriels, ainsi que des financements plus traditionnels provenant d'institutions nationales et multilatérales.[16] Ce programme s'ajoute à l'objectif principal des activités de financement du FEM pour la Convention de Minamata, qui ont été orientées en grande partie vers la fourniture d'une assistance aux États parties dans la conduite et la mise en œuvre des résultats des évaluations initiales de Minamata. [17]

En outre, l'adoption d'un hébergement et d'autres dispositions pour le Programme international spécial (PIS), tel qu'établi dans la Convention, qui sera mis en œuvre et hébergé par le PNUE mais administré par le Secrétariat de la Convention de Minamata, a été une autre décision critique et précoce prise par la Conférence des Parties de la Convention de Minamata.[18] Le SIP a été doté d'une période initiale de fonctionnement allant du 1er janvier 2018 au 1er janvier 2028, la Conférence des Parties à la Convention de Minamata ayant la possibilité d'autoriser une prolongation de cette période pour un maximum de sept années supplémentaires.[19] Le financement du SIP n'est disponible que pour les États parties à la Convention de Minamata et doit être utilisé pour soutenir les méthodes de mise en œuvre des obligations de la Convention. Le financement est disponible pour les projets admissibles aux niveaux régional, national et sous-national, le montant du financement de projet disponible allant d'un minimum de 50 000,00 USD à un maximum de 250 000,00 USD.[20] Des interdictions ont été mises en place pour garantir qu'un projet par ailleurs admissible ne puisse pas recevoir de financement à la fois du SIP et des opérations de financement de la Convention de Minamata du FEM. Le contrôle du SIP est assuré par le conseil d'administration, composé de 10 membres, soit deux membres de chacune des cinq régions officielles des Nations unies.[21] Enfin, il convient de noter que le financement du SIP est uniquement assuré par les États parties à la convention de Minamata.[22]

d) Convention sur la diversité biologique/Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal

En 2022, lors de la COP15, les États parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) ont adopté le Cadre mondial pour la biodiversité (CMB) de Kunming-Montréal, un ensemble d'engagements non contraignants qui succède aux objectifs d'Aichi de 2010. Si la majeure partie du cadre mondial pour la biodiversité et de ses objectifs concerne la conservation, la protection et la promotion de la biodiversité, il existe également des dispositions importantes concernant les aspects commerciaux et financiers de la biodiversité. La cible 19 appelle les États et la communauté internationale à "Accroître sensiblement et progressivement le niveau des ressources financières provenant de toutes les sources, de manière efficace, rapide et facilement accessible, y compris les ressources nationales, internationales, publiques et privées, conformément à l'article 20 de la

[16] Voir PlanetGOLD, https://www.planetgold.org/ .
[17] Voir FEM, Mercure, https://www.thegef.org/what-we-do/topics/mercury .
[18] UNEP/MC/COP.2/Dec 6, MC-1/6 : Le Programme international spécifique d'appui au renforcement des capacités et à l'assistance technique, tel que finalisé par la Conférence des Parties lors de sa deuxième réunion (22 novembre 2017).
[19] Convention de Minamata sur le mercure, programme international spécifique, https://minamataconvention.org/en/implementation/specific-international-programme .
[20] Ibid.
[21] Ibid.
[22] Ibid.

Convention, pour mettre en œuvre les stratégies et les plans d'action nationaux en faveur de la diversité biologique, en mobilisant au moins 200 milliards de dollars d'ici à 230". Pour y parvenir, la Convention s'engage à augmenter le financement international lié à la biodiversité pour les États en développement, les pays les moins avancés et les PEID à hauteur d'au moins 20 milliards de dollars par an d'ici à 2025 et d'au moins 30 milliards de dollars par an d'ici à 2030.

Après l'adoption du cadre mondial pour la biodiversité, il a été décidé, dans la décision 15/15 de la COP 15 de la CDB, que le FEM deviendrait un acteur essentiel de la mise en œuvre de ses volets de financement, en particulier ceux relatifs à l'objectif 19. Par la suite, le Fonds-cadre mondial pour la biodiversité (GBFF) a été créé au sein de la structure du FEM dans les décisions 09/2023 et 10/2023 du Conseil du FEM. Le GBFF a été créé "pour soutenir la mise en œuvre [du GBF] fondée sur les droits de l'homme et tenant compte des sexospécificités, en complétant le soutien existant et en augmentant le financement pour garantir sa mise en œuvre dans les délais impartis". Il s'emploiera à mettre en œuvre les dispositions du GBF et, à ce jour, n'a été autorisé à financer des activités admissibles que jusqu'à la fin de l'année 2030. Bien que les contributions du secteur privé soient incluses dans les sources potentielles de financement du GBFF, un certain nombre de préoccupations concernant la provenance de ces financements ont été soulevées et sont actuellement examinées par le FEM.

La gouvernance du GBFF sera assurée par un conseil du GBFF, composé de représentants des États donateurs et bénéficiaires, ainsi que de représentants invités d'autres organisations internationales sélectionnées, de secrétariats d'accords multilatéraux sur l'environnement, et d'observateurs du secteur privé, des peuples autochtones et des communautés locales, de groupes de jeunes et d'organisations de conservation ou d'autres organisations apparentées. Il est prévu de créer des groupes consultatifs ou d'autres sous-entités, selon les besoins, afin de fournir des orientations et des conseils sur les questions relatives au champ d'application du financement autorisé dans le cadre du FBG et des décisions connexes. En février 2024, le GBFF a adopté une valeur monétaire maximale par pays des demandes de financement pour la première tranche de programmation du GBFF afin d'orienter la programmation et la prise de décision.

e) Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants

Dans l'article 13 de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, les États parties développés s'engagent à fournir un soutien financier pour la mise en œuvre des termes du traité par les États parties en développement.[23] Pour faciliter cette tâche, la convention prévoit la création d'une entité de financement générique qui fonctionnerait sous la direction et la supervision de la Conférence des Parties.[24] La convention indique clairement que cette entité devait être amplifiée et définie au cours de la première COP et affinée tout au long du processus de la future COP.[25]

Dans son article 14, la Convention de Stockholm précise que le FEM est destiné à fonctionner comme mécanisme financier intérimaire jusqu'à ce que la Conférence des Parties prenne d'autres dispositions pour la création d'une entité permanente. Par la suite, les premières CdP ont fourni au FEM des orientations et des directives plus précises sur les opérations et les fonctions du mécanisme financier,

[23] Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, article 13.
[24] Ibid.
[25] Ibid.

en sa qualité d'administrateur provisoire du financement.[26] Alors que les premières années de financement administré par le FEM dans le cadre du mécanisme financier étaient liées à l'élaboration de plans nationaux de mise en œuvre par les États parties remplissant les conditions requises, les CdP ont approuvé un changement des priorités de financement en faveur de l'ancrage concret de ces plans de mise en œuvre lors de la CdP 3, et ce point est resté un domaine d'intérêt permanent.[27] Au fil du temps, les CdP ont eu tendance à mettre en évidence des produits chimiques et des substances dangereuses spécifiques qui doivent être traités par le mécanisme de financement de la Convention de Stockholm, en fonction du niveau de menace qu'ils représentent pour les communautés nationales et internationales. Malgré la désignation provisoire, le FEM a continué à servir de mécanisme de financement pour la Convention de Stockholm.

f) Le système de la CCNUCC et le Fonds vert pour le climat

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992 comportait un article spécifique visant à créer un mécanisme financier pour la mise en œuvre des dispositions de la Convention.[28] Cet article a jeté les bases du mécanisme financier en tant que tel, mais n'a pas expressément désigné l'entité chargée d'assumer ces fonctions. Ce qui était clair, c'est que la COP serait l'organe de surveillance du mécanisme financier de la CCNUCC et qu'elle disposerait de vastes capacités d'orientation pour diriger les activités du mécanisme financier. En outre, il convient de noter que la CdP a créé un comité permanent des finances qui est devenu un organe de surveillance utilisé dans le système de gouvernance de la CCNUCC avec des exigences spécifiques en matière de collecte d'informations et d'établissement de rapports.[29] Les exigences en matière de rapports du comité permanent des finances ont clairement montré que, dans le contexte du changement climatique, le financement s'effectue au sein des entités internationales désignées qui composent le mécanisme financier, ainsi qu'au sein d'entités privées et institutionnelles qui opèrent à la périphérie. [30]

Dès le début des relations entre le FEM et le système de la CCNUCC, il est apparu clairement que l'application des orientations fournies par les CdP au FEM en ce qui concerne les domaines prioritaires opérationnels et les bénéficiaires posait des problèmes.[31] Bien que le FEM ait été conçu comme un mécanisme de financement provisoire pour la CCNUCC et qu'il n'ait pas été conçu comme l'intégralité du mécanisme financier, les décisions de la CdP ont clairement indiqué qu'il serait nécessaire de recourir à des décisions de financement plus adaptées et plus réactives.[32] En 1996, la CdP et le FEM ont conclu un protocole d'accord officiel qui concrétisait le rôle de mécanisme financier provisoire assigné au FEM dans le cadre de la CCNUCC elle-même.[33] Selon les termes du protocole d'accord, la CdP a conservé le rôle de fournir des orientations au FEM pour qu'il les utilise dans la mise en œuvre de ses décisions et pratiques de financement. Le protocole d'accord autorise en outre la coopération et la coordination entre les secrétariats de la CCNUCC et du FEM.

---

[26] Voir SC-1/9, Guidance to the Financial Mechanism.
[27] Voir SC-3/16, Orientations supplémentaires pour le mécanisme financier.
[28] Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, article 11.
[29] Voir FCCC/CP/2018/10/Add.1, Rapport de la Conférence des Parties à sa vingt-quatrième session (19 mars 2019).
[30] Voir le rapport de la COP pour Sharm
[31] Décision 11/CP.2 (FCCC/CP/1996/15/Add.1) (1996)
[32] Ibid ; Décision 12/CP.2 (FCCC/CP/1996/15/Add.1) (1996) ; Décision 13/CP.2 (FCCC/CP/1996/15/Add.1) (1996).
[33] Décision 12/CP.2, *supra* note 32.

Le FEM a donc été un élément constitutif permanent du mécanisme de financement de la CCNUCC. Outre les autorisations générales de "fournir un financement aux projets d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements menés par les pays",[34] , il administre désormais une série de fonds spécialisés créés par les CdP, à savoir le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques. Dans le cadre de ses fonctions liées à la CCNUCC, le FEM a été habilité à recevoir des fonds du secteur privé dans certains cas et à faciliter l'utilisation de financements mixtes pour répondre à certains besoins en matière de projets et de programmes.

En 2010, le Fonds vert pour le climat (FVC) a été créé par la COP de la CCNUCC ([35]) en tant qu'entité autonome pour fournir des financements liés à la mise en œuvre de la CCNUCC, en particulier en ce qui concerne les liens entre le financement de projets fondés sur des réponses au changement climatique et la promotion du développement durable.[36] Comme l'indique l'instrument de gouvernance du Fonds vert pour le climat,

> Le Fonds jouera un rôle clé dans l'acheminement de ressources financières nouvelles, supplémentaires, adéquates et prévisibles vers les pays en développement et catalysera le financement de la lutte contre le changement climatique, tant au niveau public que privé, et aux niveaux international et national. Le Fonds adoptera une approche axée sur les pays et encouragera et renforcera l'engagement au niveau national grâce à la participation effective des institutions et des parties prenantes concernées. Le Fonds sera évolutif et flexible et sera une institution en apprentissage permanent guidée par des processus de suivi et d'évaluation. Le Fonds s'efforcera de maximiser l'impact de son financement pour l'adaptation et l'atténuation, et de rechercher un équilibre entre les deux, tout en promouvant les co-bénéfices environnementaux, sociaux, économiques et de développement et en adoptant une approche sensible au genre.[37]

Le GCF est explicitement désigné comme étant sous l'égide du mécanisme de financement établi à l'article 11 de la CCNUCC, y compris la responsabilité devant la COP de la CCNUCC, bien qu'il maintienne également une structure de gouvernance interne distincte.[38] Il doit notamment rendre compte à la CdP.[39]

En outre, le Fonds mondial de financement est expressément reconnu comme ayant une personnalité juridique distincte qui comprend des privilèges et des immunités pour l'organisation et ses représentants dans l'exercice de leurs fonctions officielles.[40] En tant qu'organisation distincte, le Fonds mondial de financement est régi par un conseil d'administration composé de membres élus par les États en développement et les États développés sur la base des régions géographiques des Nations unies, ainsi que de représentants des petits États insulaires en développement et des pays les moins avancés (PMA).[41] Un secrétariat dédié au Fonds a également été créé, ce qui le rend indépendant du

[34] FCCC/CP/2022/10/Add.2, Rapport de la Conférence des Parties à sa vingt-septième session (17 mars 2023).
[35] Décision 1/CP.16 de la CCNUCC, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 mars 2011), partie IV (A), paragraphes 100 et 102.
[36] Instrument de gouvernance du Fonds vert pour le climat (2010).
[37] Ibid. au point I (3).
[38] Ibid. au point II.
[39] Voir les arrangements entre la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et le Fonds vert pour le climat (2010).
[40] Instrument de gouvernance, *supra* note 36, pt II(B).
[41] Ibid. au point II (C).

système de secrétariat de la CCNUCC.[42] Le FCG est directement administré par un administrateur, qui rend compte au conseil d'administration du FCG. À des fins opérationnelles, il convient de noter que la Banque mondiale a été désignée comme administrateur intérimaire en 2010 et que cet arrangement a ensuite été converti en un accord selon lequel la Banque mondiale sera l'administrateur permanent du GCF.[43] Au départ, pour faciliter le transfert du financement des programmes de la CCNUCC vers le GCF et de certains autres administrateurs de fonds, la COP a créé un Comité transitoire composé de représentants des États parties et chargé de la conception et de la mise en œuvre institutionnelles du GCF.[44] Les travaux du comité transitoire ont été menés dans le cadre du mandat pour la conception du GCF adopté lors de la CdP16, qui définit un large éventail d'actions à entreprendre.[45]

En ce qui concerne les sources de financement, le Fonds mondial de financement est expressément autorisé à recevoir et à débourser des contributions financières des États développés ainsi que de sources publiques et privées en général.[46] Afin de garantir une utilisation efficace et efficiente des fonds, l'instrument de gouvernance du Fonds mondial de lutte contre le changement climatique stipule clairement que "le Fonds fonctionne dans le cadre d'arrangements appropriés entre lui-même et d'autres fonds existants au titre de la Convention, et entre lui-même et d'autres fonds, entités et canaux de financement de la lutte contre le changement climatique en dehors du Fonds".[47] Compte tenu de son indépendance opérationnelle et de son statut d'organisation internationale distincte, le Fonds mondial de financement a été habilité à adopter un certain nombre de politiques sur les pratiques de financement afin de garantir la transparence, la responsabilité et l'inclusion de nombreux groupes d'intérêt.

L'article 9 de l'Accord de Paris de 2015 prévoit expressément que "les pays développés parties fournissent des ressources financières pour aider les pays en développement parties tant en matière d'atténuation que d'adaptation, dans le prolongement de leurs obligations existantes au titre de la Convention".[48] En prenant ces engagements, l'Accord de Paris prévoit expressément que les pays développés parties doivent s'efforcer de mobiliser de multiples formes de mécanismes financiers "provenant de sources, d'instruments et de canaux divers".[49] Étant donné que le mécanisme financier existait déjà dans le contexte de la CCNUCC, l'accord de Paris a réitéré le rôle du mécanisme financier en tant que moyen de mise en œuvre des termes de l'accord de Paris plutôt que de créer des entités supplémentaires. [50]

Afin de rationaliser le financement de la lutte contre le changement climatique dans le cadre du mécanisme financier, l'accent a été mis sur la cohérence entre les différents éléments constitutifs du mécanisme, ce qui a donné lieu à des politiques officielles telles que la Vision à long terme sur la complémentarité, la cohérence et la collaboration entre le Fonds mondial de lutte contre le changement climatique et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Depuis l'adoption de l'Accord de Paris, le travail du Mécanisme financier a été élargi pour répondre à une variété de domaines prioritaires nouveaux et émergents tels qu'établis par les COP suivantes, y compris pour des sujets

[42] Ibid. au point II (E).
[43] FCCC/CP/2010/7/Add.1, Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session (15 mars 2011).
[44] Ibid.
[45] Ibid. à l'annexe III.
[46] Instrument de gouvernance, *supra* note 36, pt IV.
[47] Ibid. pt V (A).
[48] Accord de Paris sur le changement climatique, article 9(1).
[49] Ibid. à l'article 9, paragraphe 2.
[50] Ibid. aux articles 9(8), (9).

tels que les pertes et dommages.[51] Par la suite, en 2023, la COP a officiellement rendu opérationnel un nouveau Fonds pour les pertes et dommages, après de nombreux travaux d'un Comité transitoire dédié à ce sujet, et a précisé que cette nouvelle forme de financement sera administrée par un secrétariat indépendant qui fonctionnera sous les auspices du Mécanisme de financement.[52] Les dispositions relatives à ce nouveau Fonds sont similaires aux dispositions initiales relatives au Fonds mondial de financement, y compris l'utilisation de la Banque mondiale en tant qu'administrateur intérimaire qui fournirait des capacités, des privilèges et des immunités et un soutien similaire au Fonds pour les quatre prochaines années. Dans l'instrument de gouvernance, le Fonds est expressément "en mesure de recevoir des contributions provenant d'un large éventail de sources de financement, y compris des subventions et des prêts concessionnels de sources publiques, privées et innovantes, selon le cas" et le Conseil du Fonds est tenu de "préparer une stratégie et un plan de collecte de fonds et de mobilisation de ressources à long terme pour le Fonds afin de guider sa mobilisation de ressources financières nouvelles, additionnelles, prévisibles et adéquates provenant de toutes les sources de financement".[53] Le Fonds est également doté d'un cycle de reconstitution des ressources tous les quatre ans et est habilité à recourir à une large gamme d'instruments de financement autres que les prêts et les subventions.[54]

IV. Conclusions et recommandations

Dans l'ensemble, les enseignements tirés du Fonds multilatéral pour le processus d'élaboration de l'ILBI, si l'on envisage un mécanisme de financement autonome, sont les suivants :

- La nécessité d'anticiper et d'établir un mécanisme de financement pour la mise en œuvre de l'ILBI dès le départ, dans le cadre du texte du traité, plutôt que d'attendre le système de la conférence des parties pour commencer à travailler sur ce point. Compte tenu de l'intensité des problèmes liés à la pollution plastique en termes d'environnement, de biodiversité, d'économie et de stress socio-économique aux niveaux international et national, un financement efficace et effectif sera essentiel dès le départ.
- La nécessité pour le mécanisme de financement de fournir un financement rapide aux États qui demandent une assistance pour ratifier l'ILBI et pour élaborer des plans de mise en œuvre une fois la ratification intervenue.
- En corollaire, la nécessité pour l'ILBI d'investir la COP et le système de mécanisme financier de la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux besoins de financement actuels et futurs concernant les questions de pollution plastique. Cela comprendrait la capacité de créer de nouvelles entités dans le cadre du mécanisme de financement et d'étendre les formes et les fonctions de financement dans le cadre de l'ILBI.
- La nécessité d'articuler soigneusement les critères qui seraient utilisés pour déterminer la classification des États parties en tant qu'États en développement ou États bénéficiaires remplissant les conditions requises et en tant qu'États développés ou États donateurs remplissant les conditions requises, étant donné que les mesures de l'implication dans le cycle de vie des plastiques et les liens avec la production, la consommation et la gestion des

[51] Voir le douzième rapport du Fonds vert pour le climat à la conférence des parties de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.
[52] FCCC/CP/2023/11/Add.1, Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt-huitième session (15 mars 2024).
[53] Instrument de gouvernance, *supra* note 36, pt VII.
[54] Ibid. à l'article VIII.

déchets plastiques seront différents de ceux prévus par le protocole de Montréal ou d'autres AME en vigueur.

- La nécessité d'établir des liaisons et des relations juridiques et fonctionnelles explicites avec d'autres institutions financières multilatérales, des agences des Nations unies et, éventuellement, d'autres institutions internationales et régionales pour contribuer à la mise en œuvre des programmes de financement.
- L'adoption de critères généraux ou de catégories prévues pour le financement est essentielle et doit être claire et transparente, tout en permettant une adaptation pour refléter l'évolution des questions de financement dans le domaine de la pollution plastique. Une telle flexibilité serait vitale dans de nombreux cas, notamment pour les méthodes de traitement des anciens plastiques, le développement d'alternatives et de substituts aux plastiques et la mise en œuvre de plans nationaux et d'exigences nationales en matière de rapports dans le cadre de l'ILBI.
- L'utilité potentielle d'une entité financière provisoire qui pourrait être utilisée pour faciliter le financement précoce de la mise en œuvre du traité et la manière dont elle pourrait ensuite être incorporée dans la structure permanente du mécanisme de financement.
- La nécessité pour le futur mécanisme de financement d'adopter et d'intégrer des politiques et des pratiques qui protégeraient les communautés et les groupes concernés par le financement du projet.
- La nécessité de concevoir un mécanisme de financement qui puisse accepter des sources de financement publiques et privées, selon ce que les États parties jugent approprié, ainsi qu'un large éventail d'options de financement potentielles. Ces dernières devraient inclure des options de financement mixte et d'autres pratiques de financement innovantes.