09758

Les pays francophones et le Protocole de Montréal

SORY IBRAHIMA DIABATÉ

Responsable
environnement
Institut de l'énergie
et de l'environnement
de la Francophonie

La mise en œuvre dans les pays membres de la francophonie du protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone: document d'information et de réflexion

Le déploiement de la programmation de la Francophonie fait une place importante aux concertations pour assurer une présence francophone active et médiatrice dans les négociations et les grandes rencontres internationales, et pour qu'y prévalent, s'il y a lieu, les convergences de la communauté francophone.

L'IEPF a pris de nombreuses initiatives pour favoriser les échanges entre francophones, en vue de négociations sur les changements climatiques, la diversité biologique, la lutte contre la désertification, etc. Ce genre de rencontres a pour but de regrouper les représentants des gouvernements, ceux des organisations non gouvernementales (ONG), ceux des secteurs privé et de la recherche afin que leurs interventions s'organisent autour de l'échange d'information, le partage des expériences et la confrontation de points de vue entre pays différents d'un point de vue géographique, économique et culturel.

Ce document, qui est élaboré en collaboration avec le Programme Action Ozone de la Division Technologie, Industrie-Économie du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), fait le point sur certains aspects pertinents relatifs au Protocole de Montréal. Ces aspects touchent principalement :

- l'élaboration et la mise en œuvre de programmes nationaux, des aspects juridiques et institutionnels y afférant pour avoir une idée des mécanismes législatifs et réglementaires créés ou en voie d'être adoptés par les pays francophones, afin de leur permettre de rencontrer pleinement les objectifs du Protocole ;
- la présentation de l'expertise des réseaux régionaux d'appui aux responsables gouvernementaux, chargés d'agir en matière de protection de la couche d'ozone dans les pays en développement ;
- l'identification des besoins en formation sur les bonnes pratiques en matière de limitation des substances appauvrissant la couche d'ozone ;
- la mise en place de mécanismes efficaces d'échange d'informations ;
- les incidences économiques reliées au transfert de technologies.

09738

Enjeux majeurs pour la mise en œuvre du protocole de Montréal

ASPECTS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

L'adoption de la législation dans les pays: atouts et contraintes

L'implantation d'un système de législation et de règlements sur l'importation et l'exportation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (SAO) est un des meilleurs outils connus pour contribuer à l'élimination de ces substances, et ainsi se conformer aux engagements pris dans le cadre du Protocole de Montréal. Elle requiert la participation de l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux et le respect des spécificités de chaque pays.

Dans l'élaboration d'un système législatif, l'atelier de travail national est un outil primordial puisqu'il fait participer les acteurs concernés à l'élaboration de la législation nationale. Pour arriver à un consensus, ils doivent se concerter et participer activement à la mise en œuvre de la législation qui devra répondre aux besoins spécifiques de tous ceux qui seront touchés de près ou de loin par son adoption. Le consensus déterminera la réussite ou l'échec de cette législation.

Pour les pays ayant ratifié le Protocole de Montréal, le processus d'adoption de ce système de licence devient obligatoire à partir du 1er janvier 2001 ; l'adoption d'un système législatif sur les SAO permet l'accès aux subventions du Fonds multilatéral. Au plan national, cette législation se justifie par la volonté politique de ne pas exposer le pays à des changements subits liés à la disponibilité des SAO sur le marché mondial, ce qui risquerait d'affecter l'économie nationale. Elle procure aussi aux douaniers des outils de sanctions et de contrôle des importations illégales.

IDENTIFICATION DES BESOINS DE FORMATION SUR LES BONNES PRATIQUES

Formation des douaniers

Les douaniers jouent un rôle de premier plan dans la répression du commerce illicite des SAO. Une formation appropriée leur donne, d'une part, des informations de base sur les fonctions du Protocole de Montréal, de même que sur l'importance de la vérification des documents et des cargaisons, et, d'autre part, des connaissances pertinentes sur les SAO, les équipements et les matériaux à repérer durant leurs inspections.

Intégration dans les modules scolaires

Les institutions scolaires peuvent participer activement à la formation des techniciens dans le secteur des fluides frigorigènes. Ces aspects peuvent être traités dans des modules scolaires présentant les méthodes générales de gestion des ressources, les problèmes environnementaux qui en découlent et les législations visant à protéger l'environnement. Il s'agit de faire comprendre aux élèves la complexité, l'importance et la fragilité de leur environnement, de leur inculquer les valeurs relatives à la richesse et à la diversité de cet environnement. Ils doivent être capables de comprendre les impacts environnementaux de l'activité humaine, de prendre conscience de leur influence sur les écosystèmes et d'adopter en conséquence des attitudes favorables au développement durable.

MÉCANISME D'ÉCHANGE DE L'INFORMATION

Expériences des réseaux régionaux

Deux réseaux régionaux sont pris en compte dans ce document, celui de l'Asie du Sud-Est et la région du Pacifique, et celui de l'Afrique francophone.

Les responsables des Bureaux nationaux ozone (BNO) des réseaux régionaux tiennent des réunions deux fois par an afin d'accroître les échanges d'information entre les différents pays membres, qui peuvent ainsi présenter leurs réalisations respectives en ce qui concerne la protection de la couche d'ozone.

Le réseau ODSONET/AF-F (ODS Officers Network for French-Speaking Africa) regroupant les responsables nationaux chargés del'action en cette matière, dans les pays francophones, a été mis en place en 1995 dans le cadre des activités du programme Action Ozone du PNUE. Six autres réseaux de ce genre ont été mis en place par le PNUE dans différentes régions : Afrique anglophone, Amérique latine, Caraïbes, pays arabes (Asie de l'Ouest), Asie du Sud-Est et le Pacifique, Asie du Sud.

L'objectif des réseaux ODSONET est d'offrir aux pays visés par l'article 5 un cadre de concertation et d'échange d'expériences en matière de mise en œuvre du Protocole de Montréal. En Afrique francophone, le réseau ODSONET/AF-F comprend 22 pays membres. Depuis sa création, il a organisé deux rencontres par an pour ses membres. La première réunion annuelle se tient généralement au mois d'avril et regroupe exclusivement les points focaux nationaux des pays d'Afrique francophone. Participent également a cette première réunion les différentes agences d'exécution du Fonds multilatéral, les partenaires bilatéraux francophones (France et Suisse) ainsi que le Secrétariat de l'Ozone et le Secrétariat du Fonds multilatéral.

En outre, une fois l'an, les réseaux francophone et anglophone se réunissent afin d'harmoniser les positions africaines en vue de la réunion annuelle de toutes les parties.

Ateliers thématiques régionaux et sous-régionaux (typologie, couverture géographique, approche)

Les ateliers régionaux sont des espaces de partage de l'information permettant à chacun des pays de tirer le meilleur parti des facteurs de réussite éprouvés par d'autres, et donc éviter les écueils afin de progresser rapidement dans la mise en œuvre du Protocole.

Ainsi, en août 1994, **trois ateliers sub-régionaux sur le contrôle et la surveillance de la consommation des SAO** ont été organisés dans certains pays francophones d'Afrique. L'Atelier du Cameroun a regroupé quatre pays d'Afrique centrale : Cameroun, Centrafrique, Congo et Gabon. Celui du Burkina Faso a regroupé cinq pays d'Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger et Togo. Enfin, six pays ont participé à l'atelier du Sénégal : Guinée, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie et Sénégal.

Par ailleurs, en février 1996, s'est tenu à Douala au Cameroun **un atelier technique sur l'élimination des SAO dans le secteur de la réfrigération**, organisé par le PNUE avec l'appui financier et technique de l'Agence Française de Développement, qui a obtenu la participation de la quasi-totalité des 22 pays membres du réseau ODSONET d'Afrique francophone. Chaque pays était représenté par le point focal Ozone et un spécialiste frigoriste. Cet atelier avait pour objectif de permettre aux pays d'Afrique francophone d'identifier leurs besoins en matière d'élimination des SAO dans le secteur du froid qui représente, dans certains cas, plus de 90 % de la consommation en SAO.

Finalement, en avril 1998, s'est tenu au Niger **l'atelier régional sur le bromure de méthylène**, pour les pays africains francophones, et qui a regroupé dix-sept pays d'Afrique de l'Ouest, du Centre et de l'océan Indien. L'enquête régionale a démontré que l'Afrique francophone utilise peu de bromure de méthylène (44,5 tonnes). Trois pays seulement en consomment : la Côte d'Ivoire (21 tonnes), le Cameroun (22,3 tonnes), et le Sénégal (1,2 tonnes). Un total de 58 % de l'utilisation du bromure de méthylène est consommé pour la quarantaine et les traitements avant expéditions, qui sont deux emplois par fumigation non visés par le Protocole de Montréal.

INCIDENCES ÉCONOMIQUES RELIÉES AUX TRANSFERTS TECHNOLOGIQUES

Un Fonds multilatéral financé par les pays visés par l'article 2 a été mis en place pour aider les pays visés par l'article 5 à éliminer, dans les délais convenus, les substances réglementées par le Protocole de Montréal. Il facilite, par des incitatifs financiers, le transfert de technologies sans danger pour la couche d'ozone, venant des pays industrialisés et se dirigeant vers les pays visés par l'article 5. Le Fond pour l'Environnement Mondial (FEM) finance également des projets pour certains pays de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale qui ne sont pas financés par le Protocole de Montréal. Entre 1991 et 1999, le FEM a déboursé plus de 155 millions de dollars pour ces projets.

Le Protocole de Montréal impose aux pays utilisateurs de substances possédant un potentiel d'appauvrissement de la couche d'ozone (PAO) d'effectuer la transition vers des alternatives technologiques engendrant moins de contraintes économiques et moins d'effets pervers. Toutefois, certaines utilisations des SAO sont tolérées dans les cas spécifiques où il n'existe pas d'alternatives, ou encore, dans les cas où l'arrêt d'utilisation d'équipement ou de matériel employant des SAO pourrait affecter des vies humaines.

Dans les pays visés par l'article 5, la durée de vie économique des équipements est l'obstacle majeur à l'élimination rapide des SAO. Dans ces pays, les travailleurs autonomes et les petites et moyennes entreprises (PME) n'ont pas les moyens financiers de changer rapidement leurs équipements parce qu'ils perdraient une partie de leur investissement premier en équipement.

L'adoption de la législation peut ajouter certaines taxes sur le prix des SAO, et, de là, sur le prix des produits en contenant. Ceci motive les entreprises qui en ont les moyens à effectuer les transferts technologiques requis puisque cette sanction rend les produits utilisant des SAO moins compétitifs sur le marché que ne le sont les mêmes produits venant de pays utilisant des alternatives aux SAO.

Par ailleurs, les appuis financiers accordés par le Fonds multilatéral sont également des incitatifs monétaires à la conversion des équipements et des substances utilisées. Les pays visés par l'article 5 du Protocole de Montréal ont droit à un certain financement pour effectuer la transition de certains équipements utilisant des SAO vers les équipements appropriés. Les pays en développement peuvent donc s'associer avec une ou plusieurs des agences d'exécution officielles (Banque Mondiale, ONUDI, PNUE, PNUD) ou s'associer avec des pays qui font de la coopération bilatérale dans le but de développer des projets relatifs au transfert technologique vers une diminution de l'utilisation des SAO.

Il existe plusieurs alternatives au bromure de méthylène ; toutefois, aucune d'entre elles ne le remplace dans l'ensemble de ses utilisations. Il est également fondamental que

les alternatives retenues s'ajustent et respectent les conditions et spécificités agraires locales dans chacun des différents pays. La majeure partie des utilisations de cette substance vise le secteur de la fumigation (97 %), car les pays industrialisés exigent souvent que les produits agricoles soient traités au bromure de méthylène avant d'autoriser leur importation. Cette exigence n'encourage pas les pays de production agraire à diminuer leur consommation de SAO.
En outre, l'utilisation du bromure de méthylène pour la quarantaine et la fumigation avant l'exportation (22 % des utilisations) est exemptée de contrôle sous le Protocole de Montréal parce que jugée nécessaire pour éviter de transporter de la vermine d'un pays à l'autre.

***

En mettant l'accent sur la diffusion de l'information vers les experts des pays membres de la Francophonie, il est ainsi possible de souligner plusieurs enjeux importants, relatifs à la mise en œuvre du Protocole, dont celui de l'adoption de la législation qui est une composante majeure dans le cheminement des parties vers les objectifs du Protocole axé sur la réduction, puis l'élimination progressive de l'importation et de l'utilisation des SAO.

L'intégration des préoccupations en matière de protection de la couche d'ozone doit être considérée dans les aspects relatifs aux méthodes générales de gestion des ressources, aux problèmes environnementaux qui en découlent et aux législations visant à protéger l'environnement. Les douaniers jouent donc un rôle prépondérant dans l'application de la législation nationale ; leur formation ainsi que celle des autres agents responsables du contrôle de la consommation contribue à renforcer

ATELIER TECHNIQUE FRANCOPHONE DE QUÉBEC

Mécanisme pour un développement propre

Des représentants d'une quarantaine de pays et de gouvernements de l'espace francophone se réunissent à Québec sous le thème des changements climatiques

L'Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie (IEPF) a réunit au Loews le Concorde de Québec du 26 au 30 mars les représentants d'une quarantaine d'États et de gouvernements de l'espace francophone. En compagnie d'experts et de personnes ressources des milieux gouvernementaux, du privé et des organisations non gouvernementales (ONG), les quelques 150 participants ont été invités à s'impliquer activement dans des ateliers portant sur les changements climatiques, notamment sur le Mécanisme pour un développement propre (MDP).

Rappelons que dans le cadre du Protocole de Kyoto, des mécanismes dits de flexibilité ont été élaborés pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Parmi ceux-ci, le Mécanisme pour un développement propre (MDP) permet, dans un partenariat Nord-Sud, d'aider les pays en développement à parvenir à un développement durable ainsi qu 'à contribuer à l'objectif de la Convention et d'aider les pays industrialisés à remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction de leurs émissions. À titre d'exemple, ces projets pourraient porter sur les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, le bio-gaz, les transports, la gestion des déchets et l'agriculture, notamment le traitement des lisiers de porc.

Les travaux de Québec, en plus de livrer aux participants les informations nécessaires à la bonne compréhension du MDP, devraient permettre d'identifier le type de projets pertinent et d'analyser les moyens institutionnels, réglementaires et financiers pour les mettre en œuvre. De plus, l'Atelier technique francophone de Québec devrait permettre de définir et de créer des partenariats entre les participants du Nord et du Sud, afin d'accélérer l'éclosion du plus grand nombre de projets possible.

Rappelons que cet atelier a bénéficié de l'appui des ministères québécois de l'Environnement, des Ressources naturelles, des Transports, des Relations internationales, de l'Industrie et du Commerce, du ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international, du gouvernement de la région wallonne ainsi que de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (France).

la capacité d'un pays pour le contrôle des substances visées par le Protocole de Montréal.

Afin d'inscrire dans la durée les actions visant la protection de la couche d'ozone, il convient de développer chez les générations montantes (fréquentant maintenant les écoles) des réflexes de protection de la nature, et cela à travers des modules de formation appropriés. Dans le cadre des transitions technologiques, certaines alternatives aux SAO présentent beaucoup d'intérêt, les hydrocarbures, par exemple, sont de bons substituts aux chlorofluorocarbones (CFC) ; ils contribuent cependant à l'effet de serre. Les objectifs d'élimination des SAO doivent être plus globaux et prendre compte ceux d'autres traités internationaux, comme la Convention de Bâle, celle de Rotterdam, l'accord de Lusaka et d'autres accords ou conventions touchant l'environnement. Le principe d'intégration des protocoles relève de l'idée qu'il faut éviter aux pays qui veulent se conformer aux objectifs des différents protocoles environnementaux des dédoublements dont les incidences financières sont particulièrement contraignantes pour les pays en développement. Un bon choix d'alternatives pour optimiser l'action considère à la fois l'impact sur la couche d'ozone et sur le réchauffement, ainsi que le cycle de vie des SAO et leur efficacité énergétique. Jusqu'à maintenant, l'appui financier total apporté aux projets réalisés dans les pays francophones est réparti entre le Protocole de Montréal qui a alloué 75 924 814 $US, le FEM, 21 400 000 $US et les partenaires bilatéraux francophones qui ont fourni 4 452 828 $US.

RECOMMANDATIONS

L'espace francophone constitue un cadre efficace pour le développement d'un réseau d'information entre les pays visés à l'article 5 et à l'article 2. Les échanges porteront éventuellement sur la législation, les technologies, et les bonnes pratiques pour la protection de la couche d'ozone.

L'organisation d'ateliers thématiques sur l'élaboration des législations nationales permettrait des échanges d'expériences particulièrement enrichissants entre pays francophones. Les études de cas qui y seront présentées porteront notamment sur les étapes suivies, les facteurs de réussite, et les difficultés rencontrées.

Le PNUE a élaboré un manuel de formation des douaniers, dont la version anglaise sera disponible très prochainement ; la version française suivra. La Francophonie devra, d'une part, être attentive à la validation de la version française, afin qu'elle réponde aux besoins et aux réalités des différents pays francophones, et d'autre part, assurer sa promotion et sa bonne diffusion.

Pour le moment, il n'existe aucune législation dans six pays francophones ; en outre, aucune information n'est disponible pour cinq autres pays. Ailleurs, le système législatif est en place ou en voie de l'être. Des efforts sont à fournir pour appuyer les onze pays dans l'élaboration des textes réglementaires.

Les différents pays de l'Afrique francophone sont regroupés dans des organisations d'intégration régionale, telles que l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMAO) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Ces deux organisations ont commencé à harmoniser les règlements liés à l'importation des SAO, dans le but d'établir une coopération douanière régionale semblable à celle de l'Union européenne. Il serait important d'adopter des mécanismes régionaux de contrôle douanier qui assurent l'harmonisation des licences sur les SAO entre les pays, et seraient susceptibles d'accroître la capacité opérationnelle sous-régionale pour le contrôle des entrées de biens, matériaux ou équipements contenant des SAO.

Onze pays francophones sont impliqués dans des partenariats pour la réalisation de projets. Globalement, les appuis financiers se chiffrent à 4 452 828 $US, soit moins de 4,6 % du financement général des projets réalisés dans les pays francophones. Une coopération plus accrue entre les pays francophones permettrait d'augmenter ce taux de financement.

CONFÉRENCE

L'UPDEA (Union des producteurs, transporteurs et distributeurs d'énergie électrique en Afrique) organise du 9 au 11 avril 2001 à Karthoum (Soudan) la deuxième conférence des Présidents directeurs généraux et Directeurs généraux des sociétés africaines d'électricité.

Cette rencontre a pour objectif de favoriser l'émergence d'actions communes destinées à assurer un développement harmonieux du secteur et à répondre aux modifications de l'environnement crées par la globalisation dans le but ultime de réussir la prise en compte des challenges du troisième millénaire.

Pour plus d'informations : Secrétariat de l'UPDEA, 01 BP 1345, Abidjan, Côte d'ivoire, Télécopie : (2250 20 33 12 10Texte