



Commission économique pour l'Europe

Organe exécutif de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

Quarante-deuxième session

Genève, 12-16 décembre 2022

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Ressources financières nécessaires à l'application de la Convention**Ressources allouées au secrétariat pour l'appui aux activités de base menées au titre de la Convention****Note du secrétariat***Résumé*

Le présent document a été établi par le secrétariat à la demande de l'Organe exécutif qui, à sa quarante et unième session (Genève (hybride), 6-8 décembre 2021) priait son Bureau d'évaluer, en coopération avec le secrétariat, la situation financière de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et de présenter les résultats de cette évaluation, s'agissant en particulier de la stabilité du financement du secrétariat, pour examen à la quarante-deuxième session de l'Organe exécutif. Le document passe en revue les ressources du secrétariat et les difficultés rencontrées, présente différents scénarios pour les activités de soutien à la Convention compte tenu de l'insuffisance des ressources, et propose différentes pistes pour mobiliser des ressources supplémentaires afin de financer les activités de base du secrétariat.



I. Introduction et mesures proposées par l'Organe exécutif

1. À la quarante et unième session de l'Organe exécutif (Genève, 6-8 décembre 2021), le Bureau a présenté une note¹ sur laquelle devaient s'appuyer les discussions sur le financement global des activités menées au titre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Convention sur la pollution atmosphérique). Il y était en particulier question des services d'appui que le secrétariat était en mesure de fournir. Cette note énumérait les différentes sources de financement des activités menées au titre de la Convention et la situation financière globale, et soulignait la nécessité de renforcer le financement à long terme des services d'appui aux activités de base menées par le secrétariat au titre de la Convention sur la pollution atmosphérique et de le rendre plus stable. Il était en particulier signalé que le manque actuel de ressources empêchait le secrétariat de s'acquitter de ses missions essentielles et de répondre à toute nouvelle demande, comme l'organisation de réunions supplémentaires dans le cadre de l'examen du Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (Protocole de Göteborg).

2. C'est pourquoi l'Organe exécutif a demandé à son Bureau d'évaluer plus précisément, en coopération avec le secrétariat, la situation financière de la Convention, à partir des informations présentées à la session, et de se pencher en premier sur l'estimation des ressources financières nécessaires à la tenue d'une réunion supplémentaire du Groupe de travail des stratégies et de l'examen en 2023. Il a également demandé au Bureau de présenter son projet de conclusions au Groupe de travail des stratégies et de l'examen à sa soixantième session (Genève (hybride), 11-14 avril 2022), et de présenter son évaluation de la situation financière de la Convention, en particulier en ce qui concerne la stabilité du financement du secrétariat, pour examen à la quarante-deuxième session de l'Organe exécutif².

3. Le Bureau de l'Organe exécutif a présenté ses conclusions sur les ressources nécessaires pour la tenue d'une réunion supplémentaire du Groupe de travail des stratégies et de l'examen en 2023, à la soixantième session du Groupe de travail³. Le Groupe de travail a recommandé à l'Organe exécutif d'inviter les Parties, à sa quarante-deuxième session, à verser des contributions volontaires préaffectées afin de permettre l'organisation d'une deuxième réunion du Groupe de travail à l'automne 2023⁴.

4. Dans le présent document, qui accompagne la note du Bureau de l'Organe exécutif (disponible en tant que document informel de la session en cours), le secrétariat passe en revue les ressources dont il dispose et les difficultés qu'il rencontre, fait des propositions pour combler l'insuffisance des ressources nécessaires à l'appui aux activités menées au titre de la Convention, et dessine quelques pistes pour l'avenir.

5. Il est proposé que l'Organe exécutif discute du financement des services essentiels du secrétariat, tout en gardant à l'esprit que d'autres questions de financement méritent également son attention et son examen, en particulier le financement des activités concernant les effets.

6. L'Organe exécutif est invité à examiner les différentes propositions concernant l'appui du secrétariat aux activités de base de la Convention, telles que présentées dans la partie III du présent document, et à décider de la manière dont il souhaite régler le problème de l'insuffisance des ressources.

7. Au cas où l'Organe exécutif déciderait de mobiliser des ressources supplémentaires pour les fonctions essentielles du secrétariat, il pourra trouver quelques idées dans la partie IV ci-après.

¹ Disponible à l'adresse https://unece.org/sites/default/files/2021-11/Financing%20of%20the%20Air%20Convention%20Note%20for%20the%20Executive%20Body_final.pdf.

² ECE/EB.AIR/148, par. 37.

³ Disponible à l'adresse <https://unece.org/environment/documents/2022/03/informal-documents/agenda-item-6-preliminary-findings-financial>.

⁴ ECE/EB.AIR/WG.5/128, par. 31 (version préliminaire), disponible à l'adresse https://unece.org/sites/default/files/2022-08/%28Advance%20version%29%20ECE_EB_AIR_WG.5_128.pdf.

II. Ressources du secrétariat de la Convention

8. Les accords multilatéraux relatifs à l'environnement bénéficient d'une autonomie juridique et, la prise de décisions étant du ressort de leurs Parties, c'est sur elles que repose la charge financière en ce qui concerne la quasi-totalité de ces accords. Les conventions et protocoles dont le secrétariat est assuré par la Commission économique pour l'Europe (CEE) font cependant exception à cette règle, puisque dans leur cas le financement provient à la fois du budget ordinaire de l'ONU (pour les services d'appui assurés par le secrétariat et les services de conférence) et des contributions (en espèces et en nature) des Parties, en particulier pour financer les nombreuses activités menées dans le cadre d'un réseau aussi vaste qu'exceptionnel de groupes scientifiques ou de travail gérés par ces dernières.

9. Le financement des services d'appui essentiels fournis par le secrétariat de la Convention dépend largement du budget ordinaire de l'ONU⁵. Les généreuses contributions des Parties préaffectées à des activités de renforcement des capacités sont très précieuses pour le secrétariat, dans la mesure où elles permettent de renforcer considérablement l'application de la Convention dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, mais elles ne financent pas les activités de base.

10. Au fil des ans, en raison de coupes successives dans le budget de la CEE, le financement des différents programmes de la Commission par le budget ordinaire de l'ONU a diminué. La Convention, qui jusqu'alors profitait davantage que les autres conventions de la CEE de ces ressources, en a subi les conséquences. Le secrétariat de la Convention a en effet perdu deux postes depuis 2010. Pourtant, cet instrument est encore, parmi ceux qui relèvent de la CEE, celui qui bénéficie du plus grand nombre de postes financés par le budget ordinaire.

11. Dans le même temps, les activités menées au titre de la Convention n'ont cessé d'augmenter, ce qui montre l'importance croissante du sujet et les progrès réalisés grâce à cet instrument. Le nombre de protocoles à la Convention a augmenté, de même que leur complexité et le nombre de Parties. L'insistance sur le respect des engagements en matière de réduction des émissions et le respect des obligations de déclaration s'est répercutée sur la charge de travail du secrétariat. Le nombre d'activités, d'organes subsidiaires et de centres scientifiques a également augmenté. L'importance croissante accordée par les États membres de la CEE et par le système des Nations Unies à la cohérence et au principe de l'unité d'action a amené les parties prenantes à renforcer leurs efforts de coordination et leurs partenariats. Enfin, les nouvelles procédures administratives adoptées par l'ONU, bien qu'elles aient permis d'améliorer la qualité, la transparence et la responsabilité, ont sensiblement alourdi la charge administrative.

12. Depuis les années 2000, les mécanismes d'autres conventions et protocoles relevant de la CEE ont dû faire face aux mêmes difficultés en renforçant les services de secrétariat, ce qu'ils ont fait au moyen de contributions extrabudgétaires, tant pour les activités de base que pour les projets d'assistance. Si, il y a dix ans, la Convention a commencé à consacrer des ressources extrabudgétaires aux activités de renforcement des capacités, aucune ressource supplémentaire n'a été mobilisée à ce jour pour les activités de base du secrétariat.

13. L'expansion des activités menées au titre de la Convention et l'augmentation des demandes adressées au secrétariat ont atteint un tel niveau que celui-ci, malgré son dévouement et ses efforts, ne peut plus répondre aux attentes, en particulier pour certaines de ses fonctions essentielles (par exemple, l'appui au processus intergouvernemental et l'examen et la révision des protocoles). Le secrétariat s'est efforcé de maintenir un « service minimum » pour ses principales fonctions et d'assurer la continuité des activités menées au titre de la Convention. L'inadéquation entre les demandes et les attentes dont il est l'objet et les ressources dont il dispose l'empêche de faire face aux demandes de réunions ou d'activités supplémentaires. Le Bureau de l'Organe exécutif et les Parties ont exprimé leurs préoccupations devant la détérioration progressive des services assurés pour la Convention.

⁵ Seule une Partie (la Norvège) sur 51 a fourni des contributions régulières aux activités de base du secrétariat et aux frais de voyage et de consultation.

14. La situation actuelle exige de l'Organe exécutif qu'il prenne des mesures, soit pour rationaliser et réduire la charge de travail et les activités du secrétariat de manière à les faire concorder avec les ressources émanant du budget ordinaire de l'ONU, soit pour trouver des ressources supplémentaires qui seront allouées aux activités de base du secrétariat.

III. Propositions pour le financement des activités de base du secrétariat de la Convention

15. On trouvera dans la présente section trois solutions susceptibles de permettre d'étoffer le personnel du secrétariat, assorties d'une description des fonctions qu'elles permettraient d'assurer et des ressources nécessaires à leur concrétisation.

16. Avec la première solution, il serait inutile de mobiliser de nouvelles ressources pour financer les activités de base du secrétariat, qui continueraient à être menées en n'utilisant que les ressources actuellement inscrites au budget ordinaire de l'ONU, en employant trois fonctionnaires de catégorie P et un fonctionnaire de catégorie G. On trouvera dans le tableau 1 ci-dessous la proposition de répartition de ces ressources entre les différentes fonctions et activités du secrétariat. L'idée serait de rationaliser et de réduire les activités et l'appui fourni de manière à les faire cadrer avec les ressources disponibles. Ces dernières années, des mesures ont été prises pour décharger le secrétariat de certaines tâches qu'il ne pouvait pas assurer faute de moyens (par exemple en limitant sa participation aux réunions des groupes de travail). Dans la situation actuelle, cette solution aurait donc obligatoirement pour conséquence de réduire ou d'interrompre certaines de ses activités. Le tableau 2 ci-dessous répertorie les activités et les tâches auxquelles le secrétariat pourrait contribuer selon ce scénario.

17. La deuxième solution consisterait à allouer des ressources supplémentaires pour financer deux postes de fonctionnaires de catégorie P (P-3) et un poste de fonctionnaire de catégorie G (G-5). Ce renfort permettrait au secrétariat de continuer à fournir des services adéquats à tous les organes relevant de la Convention, tout en garantissant la rapidité et la qualité sans pour autant rogner sur les activités et les tâches. Le tableau 1 montre la proposition de répartition des ressources globales (à savoir cinq postes de fonctionnaires de catégorie P et deux postes de fonctionnaires de catégorie G) entre les différentes tâches et activités du secrétariat. Le secrétariat serait en mesure de servir les différents organes relevant de la Convention, y compris en participant et en contribuant aux réunions des équipes spéciales. Le secrétariat pourrait également donner suite aux demandes raisonnables des différents organes relevant de la Convention. Cette solution permettrait de pallier le manque de ressources dont souffre le secrétariat depuis une vingtaine d'années. Le tableau 2 ci-dessous répertorie les activités et les tâches auxquelles le secrétariat pourrait contribuer selon ce scénario.

18. La troisième solution serait d'attribuer trois postes de fonctionnaires de catégorie P supplémentaires (P-3) et 1,5 poste de fonctionnaire de catégorie G supplémentaire (G-5) au secrétariat. Elle permettrait au secrétariat de prendre en charge des activités et des tâches supplémentaires. Ces dernières années, les Parties ont en effet proposé de nouvelles initiatives, auxquelles il n'a pas été possible de donner suite. Le tableau 1 montre la proposition de répartition des ressources globales (à savoir six postes de fonctionnaires de catégorie P et 2,5 postes de fonctionnaires de catégorie G) entre les différentes tâches et activités du secrétariat, sous réserve d'ajustements éventuels en fonction des priorités futures. Le tableau 2 répertorie les activités et les tâches auxquelles le secrétariat pourrait contribuer selon ce scénario.

Tableau 1
Répartition des ressources en personnel entre les tâches et activités de base du secrétariat, selon les différents scénarios

<i>Tâche ou activité</i>	<i>Besoins en personnel de catégorie P (en pourcentage d'équivalent plein temps)</i>		
	<u>Scénario 1</u>	<u>Scénario 2</u>	<u>Scénario 3</u>
OE	0,6	0,9	1
GTSE	0,6	0,9	1,5
EMEP/ GTE	0,6	0,9	0,9
Financement des centres	0,3	0,6	0,6
Respect des dispositions/CA	0,2	0,7	0,9
Visibilité et promotion	0	0,1	0,2
Activités intersessions, services d'appui horizontal	0,2	0,3	0,3
Coordination et supervision des activités et projets de renforcement des capacités et de sensibilisation financés par des fonds extrabudgétaires, collectes de fonds et relations avec les donateurs	0,2	0,3	0,3
Planification et gestion générales des programmes, activités budgétaires et administratives et activités liées à l'obligation de déclaration et à la gestion des ressources humaines	0,3	0,3	0,3
Nombre total de postes de fonctionnaires de catégorie P	3	5	6
Nombre total correspondant de postes de fonctionnaires de catégorie G*	1	2	2,5

* À la Commission économique pour l'Europe (CEE), le ratio moyen G/P est de 1/2.

Abréviations : CA, Comité d'application ; EB, ressources extrabudgétaires ; EMEP, Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe ; GTE, Groupe de travail des effets ; GTSE, Groupe de travail des stratégies et de l'examen ; OE, Organe exécutif.

Tableau 2

Tâches et activités de base du secrétariat selon les différents scénarios

<i>Scénario 1</i>	<i>Scénario 2</i>	<i>Scénario 3</i>
BO-ONU : 3 P et 1 G Ressources supplémentaires : aucune	BO-ONU : 3 P et 1 G Ressources supplémentaires : 2 P-3 et 1 G-5	BO-ONU : 3 P et 1 G Ressources supplémentaires : 3 P-3 et 1,5 G-5
OE		
Session annuelle de l'OE moins longue, ordre du jour simplifié, pas de réunions thématiques, organisation d'un maximum de trois réunions du Bureau par an, consacrées à la coordination intersessions et à la préparation de la session de l'OE, limitation des tâches que l'OE et son Bureau peuvent confier au secrétariat	1 session annuelle de l'OE, pas de réunions thématiques, organisation des réunions et consultations du Bureau, suivi des demandes du Bureau de l'OE Suivi des décisions et des demandes de l'OE	Cette solution pourrait permettre l'organisation d'un débat de haut niveau, d'une réunion thématique ou d'une table ronde sur une question particulière, à la session annuelle de l'OE ou juste avant ou après celle-ci
GTSE		
Moins de documents officiels : rapports sur les réunions des équipes spéciales publiés sous forme de documents informels, aucune contribution aux travaux des équipes spéciales et des groupes spéciaux, aucune aide s'agissant de l'obligation de rendre compte des stratégies et des politiques ; 1 réunion ou consultation du Bureau par an, pas de réunions thématiques ou d'ateliers, limitation des tâches que le GTSE peut confier au secrétariat	1 session annuelle du GTSE, pas de réunions thématiques, organisation des réunions et des consultations du Bureau, organisation du processus des déclarations relatives aux stratégies et aux politiques pour le GTSE Suivi des demandes du GTSE, collecte d'informations, synthèse des observations, diffusion des questionnaires ; coordination entre les présidents des équipes spéciales et contribution à leurs travaux, participation aux réunions des équipes spéciales et présentation d'exposés, participation aux groupes spéciaux créés par le GTSE et contribution à leurs travaux	Cette solution pourrait permettre l'organisation d'une session supplémentaire du GTSE ou de réunions thématiques dans le cadre de la session ordinaire du Groupe
EMEP/GTE		
Moins de documents officiels : rapports des réunions des équipes spéciales publiés en tant que documents informels, aucune contribution ou participation aux réunions des équipes spéciales, aucune contribution aux documents sur les stratégies, contribution limitée à la coopération avec d'autres organes ou organisations, limitation des tâches que l'EMEP et le GTE peuvent confier au secrétariat	1 session commune annuelle de l'EMEP et du GTE ; 1 réunion commune annuelle des bureaux de l'EMEP et du GTE ; communication des données d'émission : prendre l'initiative de la déclaration annuelle, assurer la liaison avec le CIPE, tenir un registre des notifications et des demandes d'ajustement, conformément aux articles pertinents du Protocole et aux décisions de l'OE, conseiller sur la procédure Coordination entre 11 équipes spéciales et leurs présidents et entre 14 centres scientifiques et coopération avec ces entités, participation à certaines réunions et présentations, si nécessaire	Cette solution permettrait, en outre, de faciliter la coopération avec d'autres organes et organisations

Scénario 1

Scénario 2

Scénario 3

Financement des centres

Réduction à 5 du nombre de contrats que le secrétariat établit et gère, 1 centre du GTE à choisir pour sous-traiter les travaux de tous les autres centres, sauf l’OMS ; simplification de l’information sur le financement des activités relatives aux effets

Questions financières et budgétaires : collecte des contributions obligatoires et volontaires conformément au Protocole EMEP et à la décision 2002/1 ; barèmes des contributions, informations sur les contributions en nature ; suivi des arriérés de paiements et des contributions en nature ; informations sur l’utilisation des ressources inscrites au budget et autres informations financières à présenter à l’EMEP, au GTE et à l’OE

Comme dans la solution 2

Financement de 12 centres : aide à 12 centres pour soumettre une demande de financement par le module « Implementing Partner » d’Umoja et le portail des partenaires de l’ONU ; gestion du processus d’examen et d’approbation des demandes : établissement des mémorandums d’accord et des annexes annuelles ; demande, examen et résumé des relevés de dépenses ; prise de dispositions pour que les paiements soient approuvés et versés en temps voulu (21) ; consignes et conseils aux centres sur les questions financières et administratives, y compris pour les déclarations

Gestion des fonds d’affectation spéciale : établissement annuel des projets de budget et des budgets approuvés et de leurs révisions si nécessaire, déclarations et contributions à l’établissement des budgets conformément aux processus internes de la CEE ; liaison avec l’OE et les services financiers de l’ONUG

Respect des dispositions/CA

Simplification de la procédure d’examen du respect des dispositions afin de réduire le degré de participation du secrétariat à cette tâche ; par exemple : communication des informations sur les dépassements par l’intermédiaire de l’Organe directeur de l’EMEP et de l’OE. Ce dernier enverrait les dossiers au CA sur la base de ces informations

Examen annuel des données d’émission déclarées aux fins du contrôle du respect des obligations de réduction des émissions et du respect des obligations de déclaration (données déclarées au CIPE), liaison avec le CIPE ; recensement des éventuels cas de non-respect et correspondance avec les Parties concernées ; rédaction et présentation des renvois au CA (au maximum 3 dossiers de fond par année) ; téléversement d’informations et maintenance d’un site Web protégé par mot de passe à l’intention des membres du Comité ; établissement de l’ordre du jour et des documents de deux réunions du CA (conformément à la décision 2012/25) ; logistique et organisation des réunions du CA (2 réunions de 2 à 3 jours) ; établissement et publication en ligne de documents informels pour l’OE ; rédaction du rapport du CA, diffusion et mise au point définitive

Cette solution pourrait permettre de renforcer le contrôle du respect des dispositions et le soutien apporté au CA, compte tenu de la complexité accrue des déclarations de données d’émission, ainsi que de suivre de plus près les dossiers et de faciliter les débats sur les questions systémiques

Visibilité et promotion

Le secrétariat ne mènera pas d'activités de promotion de la Convention au-delà des activités de sensibilisation et de renforcement des capacités déjà entreprises

Visibilité accrue et activités de communication et de promotion plus fréquentes, y compris participation à haut niveau de la direction de la CEE, coordination avec d'autres organisations, participation à des réunions internationales, information

Cette solution pourrait permettre une collaboration plus forte avec d'autres organisations, des publications, une participation accrue aux travaux des entités pertinentes et une promotion accrue de la Convention ; elle permettrait le recensement des domaines d'action dans lesquels la Convention pourrait contribuer aux travaux d'autres organisations et conventions ; elle permettrait de communiquer régulièrement aux Parties les faits nouveaux survenus au niveau international et de communiquer à d'autres entités des données à jour sur les travaux de la Convention

Activités intersessions, services d'appui horizontal

Pas d'examen des projets de recommandations ou de décisions visant à promouvoir la cohérence et l'homogénéité – y compris au regard des procédures établies et des lignes directrices existantes – ainsi que la complémentarité par rapport aux décisions antérieures, pas de synthèse des textes des protocoles tels que modifiés et de leurs annexes, pas de conseils ou de consultations juridiques

Moindre disponibilité pour donner des informations et des explications sur les documents et les procédures en réponse aux demandes des Parties, des membres du Bureau ou d'autres experts

Réponse en temps utile aux demandes de renseignements d'ordre général, consultations juridiques, liaison avec le Bureau des affaires juridiques et le Bureau des traités, diffusion des notifications, synthèse des textes des protocoles tels que modifiés et de leurs annexes, aide à la rédaction ou à la révision des procédures, examen des projets de recommandations et de décisions en vue de promouvoir la cohérence et l'homogénéité – y compris au regard des procédures établies et des lignes directrices existantes – ainsi que la complémentarité par rapport aux décisions antérieures, informations et conseils sur les questions de procédure, informations sur les pratiques existantes dans le cadre d'autres AME et entités, etc.

Comme dans la solution 2

Coordination et supervision des activités et projets de renforcement des capacités et de sensibilisation financés par des ressources extrabudgétaires, collecte de fonds et relations avec les donateurs

Moindre collaboration du Secrétaire et des autres fonctionnaires rattachés au budget ordinaire aux activités de renforcement des capacités et de sensibilisation financées par des ressources extrabudgétaires ; collaboration principalement axée sur la supervision

Collaboration accrue des fonctionnaires rattachés au budget ordinaire aux activités financées par des ressources extrabudgétaires, y compris contribution à la collecte de fonds et à la promotion

Comme dans la solution 2

Scénario 1

Scénario 2

Scénario 3

Planification et gestion générales des programmes, activités budgétaires et administratives et activités liées à l'obligation de déclaration et à la gestion des ressources humaines

Les activités menées dans ce domaine ne peuvent être ni simplifiées ni restreintes car elles relèvent des obligations de l'ONU (recruter les fonctionnaires et les consultants du secrétariat et gérer leurs contrats, contribuer à l'élaboration des documents de planification du budget-programme, suivre les processus et actions du Secrétariat de l'ONU, gérer les formations obligatoires, contribuer aux activités de la CEE, de la Division et de la section, établir des plans de dépenses annuels et prévoir le nombre de réunions, de documents et de publications que l'administration et les services compétents de l'ONU auront à traiter, établir des rapports internes sur des questions de fond et des questions administratives)

Idem

Idem

Abréviations : AME, accord multilatéral relatif à l'environnement ; BO-ONU, budget ordinaire de l'ONU ; CIPE, Centre des inventaires et des projections des émissions ; ONUG : Office des Nations Unies à Genève ; OMS : Organisation mondiale de la Santé.

19. Ces différents scénarios ne concernent que les ressources destinées aux activités de base du secrétariat ; elles sont sans lien avec les besoins relatifs aux activités de renforcement des capacités et de sensibilisation qui doivent être financées par des contributions volontaires – la situation actuelle à cet égard fait l'objet du tableau 3 ci-après.

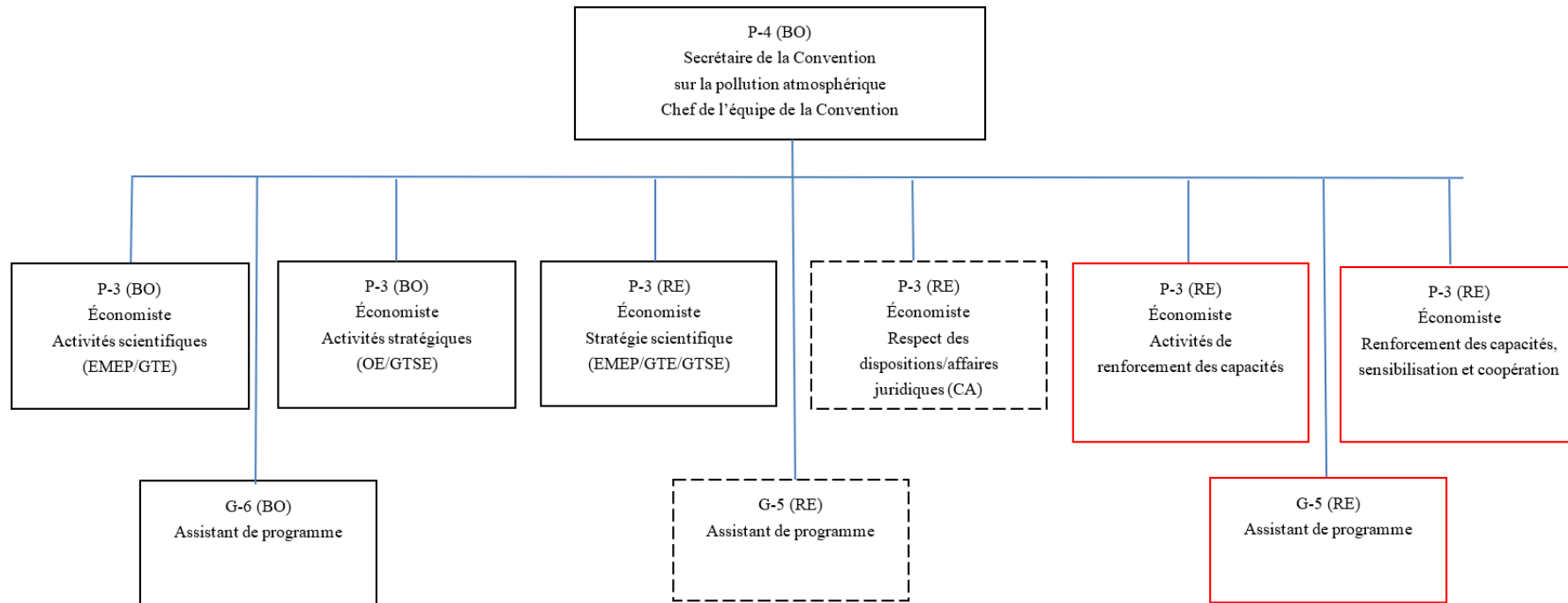
Tableau 3

Effectifs nécessaires pour les activités de renforcement des capacités et de sensibilisation qui doivent être financées par des contributions volontaires

<i>Tâche ou activité</i>	<i>Besoins en personnel (en pourcentage d'équivalent plein temps)</i>
Activités de renforcement des capacités et de sensibilisation destinées à promouvoir la ratification et l'application de la Convention dans les pays de l'EOCAC, organisation de missions et d'ateliers, soutien au groupe de coordination de l'EOCAC, cours d'apprentissage en ligne, etc.	2 P (EB) 1 G (EB)
Sensibilisation, partenariats et activités au-delà de la région de la CEE	

Abréviations : EOCAC : Europe orientale, Caucase et Asie centrale.

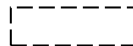
Organigramme du secrétariat de la Convention sur la pollution atmosphérique, précisant le grade et les fonctions, selon le scénario 1



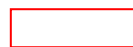
Abréviations : BO, Budget ordinaire ; CA, Comité d'application ; EB, ressources extrabudgétaires ; EMEP, Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe ; GTE, Groupe de travail des effets ; GTSE, Groupe de travail des stratégies et de l'examen ; OE, Organe exécutif.



Postes relevant du budget ordinaire de l'ONU.



Postes supplémentaires.



Postes financés par des contributions volontaires pour l'application du programme de renforcement des capacités.

IV. Mobiliser des ressources supplémentaires pour les activités de base du secrétariat

Financement grâce aux contributions extrabudgétaires des Parties

20. Cette approche est celle généralement choisie dans le cadre de tous les accords multilatéraux relatifs à l'environnement – qui sont entièrement financés par leurs Parties –, y compris dans le cadre des accords multilatéraux relatifs à l'environnement de la CEE – pour lesquelles les ressources émanant du budget ordinaire de l'ONU sont associées à des contributions extrabudgétaires des Parties pour financer les activités de base du secrétariat.

21. À cet égard, les éléments suivants doivent être pris en compte :

a) Le financement devrait être à long terme, stable et prévisible, et partagé entre toutes les parties, c'est-à-dire constitué de contributions indicatives fondées sur le barème des quotes-parts de l'Organisation des Nations Unies⁶ ;

b) Le fait de s'appuyer sur un financement spécifique pour des solutions à court terme (par exemple, quelques mois de contrat pour du personnel temporaire) non seulement ne résoudrait pas le problème mais alourdirait la charge pesant sur le secrétariat, qui devrait consacrer ses ressources limitées au recrutement, à la formation et à d'autres procédures administratives ;

c) De même, le recours au financement de projets n'est pas adapté à la nature des travaux à réaliser et ne serait pas durable ;

d) Cette approche devrait s'appuyer sur les mécanismes de financement relevant de la Convention qui existent déjà (situation unique parmi les accords multilatéraux relatifs à l'environnement de la CEE).

22. Afin de concrétiser cette approche, l'Organe exécutif pourrait suivre différentes voies, décrites ci-après.

Établir, par une nouvelle décision de l'Organe exécutif, un budget distinct pour les ressources du secrétariat, qui serait financé selon un barème de contributions indicatives

23. En s'inspirant de la décision 2002/1⁷, dont l'application a été une réussite, l'Organe exécutif pourrait décider chaque année du budget à allouer au secrétariat et adopter un barème indicatif des contributions fondé sur le barème des quotes-parts utilisé et recommandé aux fins de la décision 2002/1 (qui concerne toutes les Parties). Les autres contributions aux travaux de la Convention seraient collectées annuellement. Toutefois, sachant que certaines contributions seraient très modestes et entièrement absorbées par les charges administratives, l'Organe exécutif pourrait définir un montant minimum pour les annonces de contributions volontaires (500 ou 1 000 dollars É.-U.), comme cela se fait dans le cadre d'autres instruments de la CEE.

24. Une telle approche présente les avantages suivants : elle implique un partage équitable des coûts entre toutes les Parties ; elle est compatible avec le fait que les activités en question sont à long terme ; elle s'inspire de la pratique qui a cours dans le cadre d'autres accords multilatéraux relatifs à l'environnement.

25. Par ailleurs, une telle approche présente les inconvénients suivants : il y aurait une certaine irrégularité dans le paiement des contributions volontaires ; les Parties recevraient trois demandes de paiement de contributions par an. Cela pourrait entraîner une certaine confusion.

⁶ Résolution 76/238 de l'Assemblée générale relative au barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de l'ONU (A/RES/76/238).

⁷ Toutes les décisions de l'Organe exécutif auxquelles il est fait référence dans le présent document sont disponibles à l'adresse <https://unece.org/fr/node/4188>.

Modifier la décision 2002/1 sur le financement des activités de base en élargissant le champ des activités financées de manière à inclure les ressources supplémentaires du secrétariat

26. L'Organe exécutif pourrait modifier la décision 2002/1 sur le financement des activités de base afin d'inclure dans son champ d'application le coût des fonctions essentielles du secrétariat, en plus des « dépenses de coordination internationale des activités relatives aux effets sur la santé, les matériaux et les écosystèmes ainsi que des travaux consacrés à l'établissement de modèles d'évaluation intégrée à entreprendre dans les centres internationaux désignés qui sont couvertes par le plan de travail adopté par l'Organe exécutif, à l'exception des dépenses couvertes par le Protocole au Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP) » (décision 2002/1, par. 1 d)). Le budget annuel visant à couvrir les dépenses liées aux activités de base adopté par l'Organe exécutif serait alors augmenté des dépenses du secrétariat liées aux activités de base aux dépenses des centres. Ce ne serait pas la première augmentation du budget au titre de cette décision : le budget des activités relatives aux effets a été augmenté de 10 % en 2019 pour tenir compte de la création du Centre de modélisation dynamique (décision 2019/22).

27. L'avantage de cette approche est que le paiement des contributions se ferait régulièrement, ce qui est cohérent avec le fait que les activités en question s'inscrivent dans le long terme.

28. Les inconvénients de cette approche sont liés au fait que certaines Parties fournissent des contributions en nature ou en espèces directement aux centres (conformément à la décision 2002/1) et qu'il convient donc de s'assurer que ces Parties paient la part des dépenses du secrétariat qui leur incombe en espèces au fonds d'affectation spéciale. Les contributions volontaires au titre de la décision 2002/1 n'étant pas toujours entièrement collectées, l'Organe exécutif devrait donc décider de modalités du partage des fonds entre les centres et le secrétariat qui garantissent la sécurité du personnel et la stabilité à long terme.

29. Le tableau 4 ci-dessous montre les incidences financières des scénarios 2 et 3, sur la base des estimations des coûts salariaux standard et des coûts directs pour 2022, à savoir : coût salarial standard d'un P-3, 187 000 dollars É.-U. ; coût salarial standard d'un G-5, 150 700 dollars É.-U. ; coûts directs par poste, 6 850 dollars É.-U., y compris les dépenses d'appui aux programmes.

Tableau 4

Incidences financières des scénarios 2 et 3

(En dollars É.-U.)

<i>Scénario 2</i>	<i>Scénario 3</i>
<i>2 P-3</i>	<i>3 P-3</i>
<i>1 G-5</i>	<i>1,5 G-5</i>
615 220	799 770

30. Le tableau 5 ci-après présente le barème correspondant des contributions annuelles indicatives par Partie correspondant aux coûts des ressources de base du secrétariat selon les scénarios 2 et 3.

31. Enfin, il convient de noter que les Parties pourront toujours verser des financements volontaires supplémentaires pour des activités spéciales, des manifestations, des aides au voyage pour les participants, etc. Ces financements continueront d'être affectés aux projets et aux fonds d'affectation spéciale existants.

Tableau 5
Contributions annuelles indicatives des Parties au financement, selon les scénarios 2 et 3

<i>Parties à la Convention</i>	<i>Taux de contribution au budget de l'ONU 2021 (%)</i>	<i>Barème recommandé secrétariat (%)</i>	<i>Contribution recommandée (dollars É.-U.)</i>	
			<i>Scénario 2</i>	<i>Scénario 3</i>
<i>Pays non membres de l'Union européenne</i>				
Albanie	0,008	0,017	105	136
Arménie	0,007	0,015	92	120
Azerbaïdjan	0,030	0,062	381	496
Bélarus	0,041	0,085	523	680
Bosnie-Herzégovine	0,012	0,025	154	200
Canada	2,628	5,464	33 616	43 699
États-Unis	22,000	22,000	135 348	175 949
Fédération de Russie	1,866	3,880	23 871	31 031
Géorgie	0,008	0,017	105	136
Islande	0,036	0,075	461	600
Kazakhstan	0,133	0,277	1 704	2 215
Kirghizistan	0,002	0,004	25	32
Liechtenstein	0,010	0,021	129	168
Macédoine du Nord	0,007	0,015	92	120
Monaco	0,011	0,023	142	184
Monténégro	0,004	0,008	49	64
Norvège	0,679	1,412	8 687	11 293
République de Moldova	0,005	0,010	62	80
Royaume-Uni	4,375	9,096	55 960	72 747
Serbie	0,032	0,067	412	536
Suisse	1,134	2,358	14 507	18 859
Türkiye	0,845	1,757	10 809	14 052
Ukraine	0,056	0,116	714	928
<i>Pays de l'Union européenne + Union européenne</i>				
Allemagne	6,111	12,705	78 164	101 611
Autriche	0,679	1,412	8 687	11 293
Belgique	0,828	1,721	10 588	13 764
Bulgarie	0,056	0,116	714	928
Chypre	0,036	0,075	461	600

Parties à la Convention	Taux de contribution au budget de l'ONU 2021 (%)	Barème recommandé secrétariat (%)	Contribution recommandée (dollars É.-U.)	
			Scénario 2	Scénario 3
Croatie	0,091	0,189	1 163	1 512
Danemark	0,553	1,150	7 075	9 197
Espagne	2,134	4,437	27 297	35 486
Estonie	0,044	0,091	560	728
Finlande	0,417	0,867	5 334	6934
France	4,318	8,977	55 228	71 795
Grèce	0,325	0,676	4 159	5 406
Hongrie	0,228	0,474	2 916	3 791
Irlande	0,439	0,913	5 617	7 302
Italie	3,189	6,630	40 789	53 025
Lettonie	0,050	0,104	640	832
Lituanie	0,077	0,160	984	1 280
Luxembourg	0,068	0,141	867	1 128
Malte	0,019	0,040	246	320
Pays-Bas	1,377	2,863	17 614	22 897
Pologne	0,837	1,740	10 705	13 916
Portugal	0,353	0,734	4 516	5 870
Roumanie	0,312	0,649	3 993	5 191
Slovaquie	0,155	0,322	1 981	2 575
Slovénie	0,079	0,164	1 009	1 312
Suède	0,871	1,811	11 142	14 484
Tchéquie	0,340	0,707	4 350	5 654
Union européenne	—	3,330	20 487	26 632
Total	35,915	100,000	615 220	799 770

A. Mobiliser des ressources supplémentaires provenant du budget ordinaire de l'ONU

32. L'Organe exécutif pourrait tenter de mobiliser, pour le secrétariat de la Convention sur la pollution atmosphérique, des ressources supplémentaires provenant du budget ordinaire de l'ONU.

33. Ces ressources ne sauraient être prélevées sur celles dont dispose actuellement la CEE. En effet, en raison des coupes successives effectuées dans le budget de la CEE, les effectifs sont très insuffisants dans tous les programmes de la Commission. La Convention sur la pollution atmosphérique, qui est mieux dotée en postes inscrits au budget ordinaire que toutes les autres conventions relevant de la CEE, est celle qui bénéficie le plus du budget ordinaire de l'ONU. Elle ne se verra donc pas attribuer de ressources supplémentaires. À l'inverse, si

le budget de la CEE était à nouveau réduit, les postes de la Convention sur la pollution atmosphérique pourraient être touchés à long terme.

34. L'Organe exécutif pourrait tenter de mobiliser des ressources supplémentaires provenant du budget ordinaire de l'ONU pour la CEE, afin de les consacrer à la Convention sur la pollution atmosphérique. Cela impliquerait un processus comportant différentes étapes de prise de décisions, allant de l'Organe exécutif jusqu'à l'Assemblée générale.

35. Il faudrait dans un premier temps une décision de l'Organe exécutif demandant au Secrétaire général de renforcer les services d'appui fournis par la CEE afin d'assurer la gestion efficace et l'exécution complète du plan de travail élargi au titre de la Convention sur la pollution atmosphérique. Dans un deuxième temps, la question devrait être examinée par la Commission économique pour l'Europe (ou par le Comité exécutif, selon le moment où le processus est lancé). Si le Comité exécutif ou la Commission soutenait la décision de l'Organe exécutif, il ou elle transmettrait au Conseil économique et social un projet de résolution sur cette question pour examen et adoption éventuelle. Dans un troisième temps, le Conseil économique et social examinerait et adopterait le projet de résolution à New York. Enfin, s'il était adopté par le Conseil économique et social, le projet de résolution serait examiné par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et la Cinquième Commission avant que l'Assemblée générale ne prenne une décision finale.

36. Il convient de noter que ce processus a été lancé, en vain, dans l'espoir d'obtenir des ressources supplémentaires émanant du budget ordinaire pour la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) et le Protocole sur l'eau et la santé y relatif. Il s'est révélé impossible d'obtenir le soutien nécessaire du Comité exécutif ou du Conseil économique et social. Sachant que ce processus serait long et que son issue serait incertaine, l'Organe exécutif pourrait, s'il décidait de donner suite, décider en même temps, comme cela a été fait pour le Protocole sur l'eau et la santé, d'adopter et de mobiliser un budget comprenant des ressources extrabudgétaires pour les activités de base du secrétariat, pour lesquelles des contributions seraient levées le temps de recruter le personnel supplémentaire sur le budget ordinaire (un à deux ans).

B. Programme des administrateurs auxiliaires

37. Le Programme des administrateurs auxiliaires peut constituer un autre moyen de trouver des ressources pour les fonctions essentielles du secrétariat. Les administrateurs auxiliaires sont recrutés dans le cadre d'accords bilatéraux entre l'ONU et les pays donateurs. Les candidats sont de jeunes professionnels, généralement titulaires d'un diplôme universitaire de haut niveau et possédant au minimum de deux ans d'expérience professionnelle. Les postes d'administrateur auxiliaire sont généralement de niveau P-1 ou P-2. Les administrateurs auxiliaires sont au départ recrutés pour un an, période qui peut être prolongée de deux ou trois ans (selon le pays donateur) si le travail de l'intéressé donne satisfaction. Ce programme a pour objectif principal d'offrir aux jeunes professionnels la possibilité d'acquérir une expérience pratique dans le domaine de la coopération internationale multilatérale en s'exerçant sous la supervision de spécialistes. Le programme sert également à mobiliser, auprès de certains donateurs, des ressources supplémentaires pour le développement des capacités.

38. Si les administrateurs auxiliaires représentent une heureuse occasion de renforcer le secrétariat, il convient de noter que le Programme n'est pas destiné à combler le déficit en ressources du secrétariat. Le manque de ressources pour financer ses fonctions essentielles ne saurait être comblé par une succession d'administrateurs auxiliaires.

V. Suites à donner par l'Organe exécutif

39. L'Organe exécutif est invité à examiner les scénarios susmentionnés et à décider de la marche à suivre. Il convient de noter qu'entre le moment où il aura adopté une décision et celui où elle prendra effet, il se sera écoulé une à deux années, soit le temps nécessaire pour la collecte des fonds, le recrutement et d'autres procédures administratives.

40. Compte tenu de ce qui précède, l'Organe exécutif est invité à envisager d'ajuster son plan de travail et les priorités pour 2023, notamment en réduisant la participation du secrétariat à certaines activités, tout en augmentant les contributions en nature des Parties, des pays chefs de file, des experts, des organismes techniques et des centres. L'Organe exécutif pourrait envisager les pistes suivantes pour 2023 :

a) Sessions annuelles de l'Organe exécutif et des principaux organes subsidiaires. Les sessions suivantes sont prévues en 2023 : soixante et unième session du Groupe de travail des stratégies et de l'examen, du 11 au 14 avril 2023 ; neuvième session commune de l'Organe directeur de l'EMEP et du Groupe de travail des effets, du 11 au 15 septembre 2023 ; quarante-troisième session de l'Organe exécutif, du 11 au 14 décembre 2023. Pour le bon déroulement de la préparation, de l'organisation et de la conduite des trois sessions plénières selon le calendrier prévu, l'Organe exécutif doit envisager les mesures suivantes :

i) Réduire le nombre de documents officiels. L'Organe exécutif pourrait décider que les rapports des réunions des équipes spéciales et les rapports techniques soient soumis en tant que documents informels en 2023. Il pourrait également inviter les pays chefs de file d'équipes spéciales à envisager de fournir des traductions informelles des rapports de réunion, en particulier pour les réunions dont ils assurent l'interprétation. Cela réduirait la charge de travail du secrétariat et lui permettrait de garantir la rapidité et la qualité de la publication des documents d'orientation et des documents directifs élaborés par les équipes spéciales et les organes techniques pour examen et adoption par les organes subsidiaires et l'Organe exécutif ;

ii) Limiter le nombre de réunions des Bureaux de l'Organe exécutif et des principaux organes subsidiaires. Bien qu'une communication et une coopération régulières avec les Bureaux soient nécessaires pour une préparation efficace des sessions annuelles, le secrétariat ne sera en mesure d'apporter son soutien pour la logistique, les ordres du jour, les notes et les autres documents que pour cinq réunions au maximum. L'Organe exécutif pourrait envisager la tenue des réunions de Bureaux suivantes en 2023 : réunion commune des Bureaux de l'EMEP et du Groupe de travail des effets (une réunion), réunion du Bureau du Groupe de travail des stratégies et de l'examen (une réunion), réunions du Bureau de l'Organe exécutif (trois réunions).

b) Financement des centres. Au titre de l'EMEP, le secrétariat finance cinq centres dans le cadre d'accords conclus avec seulement trois d'entre eux, puisque l'un des centres sous-traite des activités à deux autres centres. Chaque centre relevant du Groupe de travail des effets est financé par un accord distinct avec le secrétariat. Le secrétariat gère actuellement neuf accords avec des centres relevant du Groupe de travail des effets. Cela dépasse les capacités actuelles du secrétariat, ce qui entraîne des retards dans la collecte des contributions, l'établissement des annexes annuelles et le versement des paiements à l'ensemble des centres. L'Organe exécutif pourrait prévoir d'inviter une institution hôte des centres relevant du Groupe de travail des effets à envisager la sous-traitance pour les activités des autres centres (sauf en ce qui concerne l'Organisation mondiale de la Santé). Il pourrait inviter les Parties à envisager de fournir aux centres des contributions en nature qui permettraient une telle sous-traitance. Le nombre d'accords établis et gérés par le secrétariat passerait ainsi de 12 à cinq ;

c) Examen du respect des dispositions et réunions du Comité d'application : avec l'augmentation du nombre de protocoles en vigueur, de Parties et d'obligations, les capacités actuelles du secrétariat ne lui permettent pas de s'acquitter des missions décrites dans la décision 2012/25 (annexe). La révision du mandat du Comité d'application est inscrite dans les plans de travail pour 2020-2021⁸ et pour 2022-2023⁹ relatifs à l'application de la Convention. L'Organe exécutif pourrait envisager de réviser les procédures d'examen du respect des dispositions de manière à réduire la participation du secrétariat à ces tâches. En particulier, en 2023, l'Organe exécutif pourrait envisager : d'inviter le Centre des inventaires et des projections des émissions à présenter à l'Organe directeur de l'EMEP des informations

⁸ ECE/EB.AIR/2019/1, tableau 3, point 3.5.

⁹ ECE/EB.AIR/148/Add.1, tableau 3, point 3.5 (version préliminaire), disponible à l'adresse <https://unece.org/environment-policy/air>.

sur le non-respect des obligations de réduction des émissions au titre des différents protocoles ; d'inviter l'Organe directeur de l'EMEP à transmettre ces informations à l'Organe exécutif ; d'inviter les Parties qui pourraient se trouver en situation de non-respect d'après les informations présentées par le Centre à fournir des éclaircissements avant ou pendant la quarante-troisième session de l'Organe exécutif ; d'inviter le Comité d'application à examiner ces cas et à faire rapport à l'Organe exécutif en 2024 ;

d) Session supplémentaire du Groupe de travail des stratégies et de l'examen en 2023 : le plan de travail pour 2022-2023 relatif à l'application de la Convention prévoit qu'une session supplémentaire du Groupe de travail des stratégies et de l'examen devrait se tenir en août ou septembre 2023¹⁰. Les besoins en administrateurs pour l'organisation de cette réunion pourront être satisfaits grâce à l'Allemagne, qui finance un poste d'administrateur auxiliaire ; les dépenses de personnel liées à un poste d'assistant de programme et les frais de conférence devront être financés par des contributions extrabudgétaires volontaires des Parties. L'Organe exécutif pourrait envisager d'examiner l'opportunité de maintenir cette réunion en 2023 et inviter les Parties à fournir les ressources supplémentaires nécessaires à son organisation. À défaut, les ressources en personnel de catégorie P financées par l'Allemagne dans le cadre du Programme des administrateurs auxiliaires pourraient être utilisées pour appuyer les travaux visés aux alinéas b) et c) ci-dessus.

¹⁰ Ibid, tableau 6.