



Organe subsidiaire de mise en œuvre

Quarante-huitième session

Bonn, 30 avril-10 mai 2018

Point 21 b) de l'ordre du jour provisoire

Questions administratives, financières et institutionnelles

Questions budgétaires

**Atelier technique sur les moyens d'accroître l'efficacité
et la transparence du processus budgétaire¹**

Rapport du secrétariat

Résumé

L'atelier technique sur les moyens d'accroître l'efficacité et la transparence du processus budgétaire a été organisé le 8 novembre 2017 à Bonn (Allemagne), en marge de la quarante-septième session de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre, celui-ci ayant demandé à sa quarante-sixième session que soient étudiés les moyens possibles d'accroître l'efficacité et la transparence du processus budgétaire, y compris les questions suivantes :

- a) Les solutions envisageables pour assouplir l'utilisation des ressources du Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires ;
- b) Les moyens de répondre au problème des contributions non acquittées au budget de base ;
- c) Le montant de la réserve de trésorerie ;
- d) L'affectation des ressources du Fonds d'affectation spéciale pour le budget de base de la Convention et du Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires.

Compte tenu de l'importance du financement des frais de participation, le programme de l'atelier comportait également une cinquième question, relative au Fonds d'affectation spéciale pour la participation au processus découlant de la Convention.

Les représentants des Parties ont fait part au secrétariat de leurs contributions et observations concernant les thèmes de l'atelier, les notes de synthèse établies et les exposés présentés. Ces observations permettront d'étayer les améliorations à apporter au processus budgétaire.

¹ Organisé en marge de la quarante-septième session de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–4	3
II. Structure de l’atelier et participation	5–9	3
III. Moyens d’assouplir l’utilisation des ressources du Fonds d’affectation spéciale pour les activités complémentaires	10–14	4
IV. Mesures propres à remédier au problème des contributions indicatives non acquittées au budget de base	15–19	4
V. Fixation du montant souhaitable de la réserve de trésorerie.....	20–22	5
VI. Affectation des ressources du Fonds d’affectation spéciale pour le budget de base de la Convention et du Fonds d’affectation spéciale pour les activités complémentaires.....	23–25	6
VII. Fonds d’affectation spéciale pour la participation au processus découlant de la Convention	26–30	6
VIII. Réunion de clôture et prochaines étapes	31–35	7

I. Introduction

1. À sa quarante-sixième session, l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI) a chargé le secrétariat d'organiser à l'intention des Parties, en marge de sa quarante-septième session, un atelier technique visant à étudier les moyens possibles d'accroître l'efficacité et la transparence du processus budgétaire, compte tenu des renseignements disponibles sur le site Web de la Convention. Il a demandé que l'atelier porte notamment sur les questions suivantes² :

- a) Les moyens possibles d'assouplir l'utilisation des ressources du Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires ;
- b) Les moyens de répondre au problème des contributions non acquittées au budget de base ;
- c) L'affectation des ressources du Fonds d'affectation spéciale pour le budget de base de la Convention et du Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires ;
- d) Le montant de la réserve de trésorerie.

2. Compte tenu de l'importance du financement des frais de participation, le programme de l'atelier comportait également une cinquième question, relative au Fonds d'affectation spéciale pour la participation au processus découlant de la Convention.

3. Le SBI a prié son Président de rendre compte oralement des résultats de l'atelier technique à sa quarante-septième session, en vue de conseiller le secrétariat dans l'application du budget-programme³. Il a aussi demandé au secrétariat d'établir un rapport sur les résultats de l'atelier technique pour examen à sa quarante-huitième session.

4. Le SBI souhaitera peut-être prendre en considération les questions, préoccupations et propositions soulevées lors de l'atelier dans le cadre de son examen des questions budgétaires et donner des conseils sur les prochaines étapes possibles, selon qu'il conviendra.

II. Structure de l'atelier et participation

5. L'atelier, qui a eu lieu le mercredi 8 novembre 2017, était présidé par le Secrétaire exécutif adjoint. Il a réuni plus d'une centaine de participants, représentant une soixantaine de Parties.

6. L'atelier avait pour objet d'informer les Parties et de leur permettre de fournir au secrétariat des orientations sur l'amélioration du processus budgétaire.

7. Le programme de l'atelier, les notes de synthèse relatives à chaque sujet et les présentations faites par le secrétariat sont disponibles sur le site Web de la Convention⁴.

8. L'atelier comprenait cinq présentations, une sur chacune des quatre questions que les Parties avaient souhaité évoquer et une sur le Fonds d'affectation spéciale pour la participation au processus découlant de la Convention. Deux longues périodes ont été consacrées à des discussions sur des catégories de questions.

9. L'atelier a été ouvert par le Secrétaire exécutif adjoint et par le Président du SBI, M. Tomasz Chruszczow. Dans leurs observations préliminaires, ils ont souligné que l'atelier avait pour objet d'examiner les principes qui sous-tendent le processus budgétaire plutôt que le budget lui-même. Ils ont également indiqué que l'atelier devait aider les Parties et le secrétariat à adhérer aux travaux effectués par celui-ci, l'idée étant que les

² FCCC/SBI/2017/7, par. 129.

³ FCCC/SBI/2017/7, par. 130.

⁴ http://unfccc.int/secretariat/budget/funding_at_the_unfccc/items/10466.php.

Parties apportent des conseils et un appui sans verser dans une gestion tatillonne et jouent un rôle de supervision en s'abstenant de passer au crible les travaux du secrétariat.

III. Moyens d'assouplir l'utilisation des ressources du Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires

10. En lançant le débat sur ce sujet, le Président a fait remarquer qu'au vu du volume global des moyens de financement, la part des contributions volontaires par rapport à celle des contributions fixes au budget de base allait croissant dans toutes les organisations internationales, et que la tendance à chercher d'autres sources de financement s'accroissait. Même si les priorités des donateurs pouvaient varier, le secrétariat s'employait à faire en sorte que les fonds soient utilisés au mieux, dans le cadre des activités prescrites par les organes directeurs et les organes subsidiaires de la Convention.

11. De nombreuses Parties ont jugé souhaitable d'introduire une plus grande souplesse dans l'utilisation des ressources du Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires. Les fonds supplémentaires venaient, par définition, en complément des ressources de base. Il a également été indiqué que la réglementation de certains pays exigeait l'affectation des contributions à des activités précises, mais que ce n'était pas nécessairement un problème pour autant que des ressources soient disponibles pour couvrir tous les domaines faisant l'objet d'un mandat.

12. Certaines Parties ont dit craindre qu'en raison de l'affectation spécifique des fonds et d'une insuffisance du financement total, certaines activités soient « surfinancées » alors que d'autres resteraient non provisionnées pendant de longues périodes. Il a été estimé que, dans le cas des Parties ayant affecté des ressources à des activités précises, un accord visant à assouplir l'utilisation de leurs contributions permettrait au secrétariat de les allouer aux activités qui en avaient le plus besoin. En réponse, le secrétariat a indiqué qu'il s'efforçait, dans la mesure du possible, de parvenir à de tels accords dans le cadre des négociations relatives au financement.

13. En ce qui concerne les contributions des acteurs non étatiques au Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires, les avis ont divergé. Ces contributions, qui ne représentaient encore que 7 % des ressources du Fonds, pouvaient selon certaines Parties s'accroître à condition de cadrer avec les besoins et les principes de la Convention. D'autres Parties ont souhaité avoir l'assurance que ces contributions étaient dûment examinées et acceptées uniquement lorsqu'elles satisfaisaient à des critères stricts. Le secrétariat a fait savoir qu'il administrait ces fonds dans le respect rigoureux des principes⁵ et pratiques de l'Organisation des Nations Unies pour éviter toute influence abusive.

14. Répondant aux questions, le secrétariat a précisé que les contributions supplémentaires étaient allouées aux activités prévues dans le programme de travail et que l'essentiel du budget de base servait à financer le personnel dont les activités étaient directement liées à ce programme. Les ressources du Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires venaient s'ajouter aux fonds destinés aux activités de base pour contribuer à améliorer le taux d'exécution du programme de travail biennal dans la mesure où les fonds supplémentaires le permettaient.

IV. Mesures propres à remédier au problème des contributions indicatives non acquittées au budget de base

15. Le Président a présenté ce sujet en attirant l'attention sur la gravité du problème et sur le fait qu'il incombait aux Parties de veiller à ce que le secrétariat dispose de ressources suffisantes. Les entités des Nations Unies ne pouvant pas contracter d'emprunts bancaires pour pallier l'insuffisance des flux de trésorerie, la liquidité était importante, au même titre

⁵ *Directives pour une coopération entre les Nations Unies et le secteur privé fondée sur des principes.* Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://business.un.org/en/documents/5292>.

que le budget, pour que les activités prescrites puissent être exécutées. Les contributions devaient être versées conformément au budget et aux règles de gestion financière de l'entité.

16. Les Parties se sont inquiétées de la mesure dans laquelle les retards ou le défaut de paiement des contributions indicatives au budget de base pouvaient peser sur la capacité du secrétariat à exécuter ses activités dans les délais fixés. Plusieurs recommandations ont été examinées. Il a été constaté que certaines entités des Nations Unies appliquaient différents niveaux de sanctions, notamment des restrictions du droit de vote. Ces mesures étaient généralement accompagnées de modalités de collaboration.

17. Une Partie a fait valoir que les règles de gestion financière de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination pouvaient être considérées comme un bon exemple de recours à des sanctions⁶. Certaines Parties ont émis l'avis que la négociation et la collaboration pourraient s'avérer plus efficaces que des sanctions dans le contexte de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

18. Relevant l'importance des informations communiquées, des Parties ont recommandé que plus d'efforts soient faits pour sensibiliser régulièrement les Parties à la situation, tant dans le cadre d'instances multilatérales qu'au niveau bilatéral, et que les informations soient mises à la disposition non seulement des spécialistes du budget, mais également des chefs de délégation. Il serait sans doute possible pour certaines Parties de verser leurs contributions un peu plus tôt si elles étaient averties de la nécessité de le faire.

19. Le Président a informé les Parties qu'à compter de 2017, le Président de la Conférence des Parties adresserait une lettre à toutes les Parties qui étaient en retard dans le versement de leurs contributions. Il a indiqué que cette mesure avait porté ses fruits dans d'autres entités des Nations Unies⁷.

V. Fixation du montant souhaitable de la réserve de trésorerie

20. Le Président a présenté le troisième thème en précisant qu'il était étroitement lié aux deux premiers. Le faible niveau actuel de la réserve de trésorerie du budget de base de la Convention était dû à la proportion élevée de contributions non acquittées au cours des années précédentes. Conformément aux procédures financières énoncées à l'annexe I de la décision 15/CP.1, la réserve de trésorerie était reconstituée en priorité au moyen des sommes versées par les Parties en paiement d'arriérés accumulés lors d'exercices antérieurs.

21. Les Parties ont pris note de l'impact des retards de paiement sur la réserve de trésorerie, dont le montant n'avait pas suffi, ces dernières années, à couvrir le déficit de financement en fin d'exercice. Plusieurs avis ont été émis au sujet de l'opportunité d'un relèvement du montant de la réserve. Certaines Parties se sont prononcées en faveur d'une augmentation de 12 ou 15 %, sur le modèle de plusieurs autres entités des Nations Unies. D'autres ont jugé souhaitable de traiter avec plus de fermeté le problème fondamental des retards de paiement. Des Parties ont estimé que l'augmentation du montant de la réserve de trésorerie n'était pas la bonne solution pour régler le problème des contributions dues de longue date.

22. En réponse à une question, le secrétariat a expliqué que les ressources disponibles au titre du Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires et reportées sur des

⁶ Après l'atelier, le secrétariat a examiné les règles de gestion financière de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, qui comportent plusieurs dispositions restreignant le droit de vote et d'autres formes de participation des Parties en fonction du montant de l'arriéré. Il ressort de l'analyse des informations publiées qu'à la fin d'octobre 2017, 21 % des contributions dues pour 2017 au titre de la Convention de Bâle n'avaient pas été acquittées, contre 11 % pour la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

⁷ Après l'atelier, le secrétariat a envoyé aux Parties qui ne s'étaient pas acquittées de toutes leurs contributions des lettres de rappel signées par le Président de la Conférence des Parties.

exercices budgétaires ultérieurs correspondaient généralement à des engagements pris sur plusieurs années et à des projets qui se poursuivaient au cours de l'exercice budgétaire suivant. La part de financement qui restait inutilisée au terme de l'exécution d'un projet représentait un faible pourcentage du montant reporté. Ainsi qu'il ressortait d'un récent examen, ces ressources ne se chiffraient qu'à 190 000 euros au total. Dans les cas où les accords relatifs aux contributions ne précisait pas ce qu'il devait advenir des soldes non utilisés, le secrétariat prenait régulièrement contact avec les donateurs en vue de réaffecter ces fonds.

VI. Affectation des ressources du Fonds d'affectation spéciale pour le budget de base de la Convention et du Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires

23. Les Parties ont salué l'intention affichée par le secrétariat d'entreprendre un examen détaillé de l'affectation des ressources du budget de base et des ressources supplémentaires, ainsi que des principes qui la sous-tendent. Elles ont indiqué qu'il importait d'achever ces travaux dans les meilleurs délais de façon à pouvoir les prendre en compte dans l'établissement du projet de budget pour l'exercice biennal 2020-2021.

24. Les Parties ont recommandé d'examiner les budgets des mandats les plus anciens pour déterminer dans quelle mesure ils pouvaient être rationalisés, réduits ou progressivement supprimés pour libérer des fonds au profit de mandats plus récents ou prioritaires. Certaines ont proposé de simplifier la présentation du budget et d'ajouter des tableaux pour en faciliter l'examen. Ces tableaux pourraient servir à rendre compte de l'exécution du budget et aider à déterminer les projets ou activités faisant l'objet d'un financement supplémentaire insuffisant qui devait être complété par le budget de base.

25. Il a également été proposé que soit mené, pour l'exercice en cours, un examen de l'exécution du budget qui pourrait porter sur l'utilisation des ressources du budget de base et des ressources supplémentaires, l'objectif étant de favoriser la compréhension et de continuer à définir les principes régissant l'affectation des ressources. Un tel examen permettrait également d'éclairer les prochaines négociations budgétaires.

VII. Fonds d'affectation spéciale pour la participation au processus découlant de la Convention

26. En présentant ce sujet, le Président a déclaré que le secrétariat s'était, en 2017, attaché avec diligence à rationaliser, au regard des critères d'admissibilité, l'examen des demandes de financement au titre du Fonds d'affectation spéciale pour la participation au processus découlant de la Convention.

27. Le Japon a annoncé une contribution au Fonds de 20 000 dollars. Le secrétariat s'est félicité de cette annonce et a remercié le Gouvernement japonais.

28. Certaines Parties ont appelé l'attention sur le rapport du SBI sur les travaux de sa quarante-sixième session⁸, dans lequel était consignée la décision selon laquelle des représentants de pays en développement parties, désignés par leurs groupes régionaux respectifs pour participer aux réunions des organes constitués au titre de la Convention et élus par les organes de tutelle, pourraient prétendre à un financement au titre du Fonds d'affectation spéciale pour le budget de base de la Convention et du Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires.

29. Certaines Parties ont exprimé le souhait que les conditions à remplir pour bénéficier d'un financement au titre du Fonds d'affectation spéciale pour la participation au processus découlant de la Convention soient révisées, tandis que d'autres se sont prononcées en faveur des critères actuels, fondés sur le produit intérieur brut par habitant. Il a été constaté

⁸ FCCC/SBI/2017/7/Add.1, projet de décision intitulé « Budget-programme de l'exercice biennal 2018-2019 », note se rapportant au tableau 4.

que ceux-ci avaient été établis avant la première réunion de la Conférence des Parties. La création officielle du Fonds d'affectation spéciale pour la participation au processus découlant de la Convention avait été approuvée à la première session de la Conférence des Parties⁹ et les conditions à remplir avaient été énoncées dans toutes les décisions budgétaires ultérieures de la Conférence. Toute décision visant à modifier les critères d'admissibilité devait être prise par les Parties et non par le secrétariat.

30. Le secrétariat a fait savoir que le respect des conditions avait fait l'objet d'une attention scrupuleuse cette année et que, sur les 144 Parties qui les remplissaient, 143 avaient tiré parti du financement disponible pour participer à la vingt-troisième session de la Conférence des Parties, qui avait permis de prendre en charge les frais de participation de 362 représentants.

VIII. Réunion de clôture et prochaines étapes

31. Les Parties se sont félicitées des informations communiquées et des éclaircissements fournis sur la gestion des ressources financières par le secrétariat. Elles ont indiqué qu'une meilleure connaissance du processus budgétaire leur permettrait d'appuyer et d'orienter le secrétariat tout en lui laissant la responsabilité de la gestion courante.

32. Le Président a remercié ceux qui avaient participé à l'atelier et fait part de leurs contributions et observations. Il a fait savoir que le secrétariat se félicitait de toutes ces contributions, qui seraient prises en considération dans le cadre des efforts entrepris pour améliorer le processus budgétaire, et s'est engagé à continuer de consulter les Parties sur les moyens d'orienter de telles améliorations.

33. Le Président a indiqué que la première étape de ces travaux serait un examen de l'affectation des ressources du budget de base et des ressources supplémentaires, ainsi que des principes qui la sous-tendent, dans le contexte de l'examen de la structure du secrétariat prévu pour 2018.

34. Le secrétariat a proposé de fournir, à la quarante-huitième session du SBI, un aperçu d'une présentation simplifiée du budget.

35. Le Président du SBI a remercié les participants de leurs contributions très utiles en rendant compte oralement des travaux de l'atelier à l'occasion d'une séance plénière du SBI à sa quarante-septième session. Il s'est félicité de la transparence et de l'intérêt de l'atelier, ainsi que de la documentation et des exposés qui avaient servi à l'étayer.

⁹ Décision 15/CP.1, par. 15.