



Commission économique pour l'Europe**Comité des politiques de l'environnement****Dix-neuvième session**

Genève, 22-25 octobre 2013

Point 11 d) de l'ordre du jour provisoire

**Programme de travail: ressources nécessaires
et critères d'attribution d'une aide financière****Évaluation des critères d'attribution d'une aide financière
à la participation aux réunions et manifestations****Note du secrétariat***Résumé*

À sa dix-huitième session (Genève, 17-20 avril 2012), le Comité des politiques de l'environnement a donné mandat au Bureau d'examiner les aides financières attribuées pour participer aux réunions et manifestations dans l'optique d'évaluer si les critères actuels étaient les plus appropriés et de lui soumettre des recommandations lors de sa dix-neuvième session (ECE/CEP/2012/2, par. 86, 87 et 92 cc).

Le secrétariat a élaboré une première version au projet de recommandation, qui a été examiné par le Bureau à sa réunion du 29 avril 2013. Le présent document prend en compte les recommandations faites par le Bureau lors de cette réunion.

Compte tenu du mandat exposé ci-dessus, la présente note examine divers aspects de la pratique suivie par le Comité des politiques de l'environnement pour assurer une représentation satisfaisante aux réunions et manifestations en vue du débat qui se tiendra à la dix-neuvième session ainsi que des décisions prises ensuite sur les critères d'attribution d'une aide financière pour 2014, qui feront l'objet du document d'information n° 9.

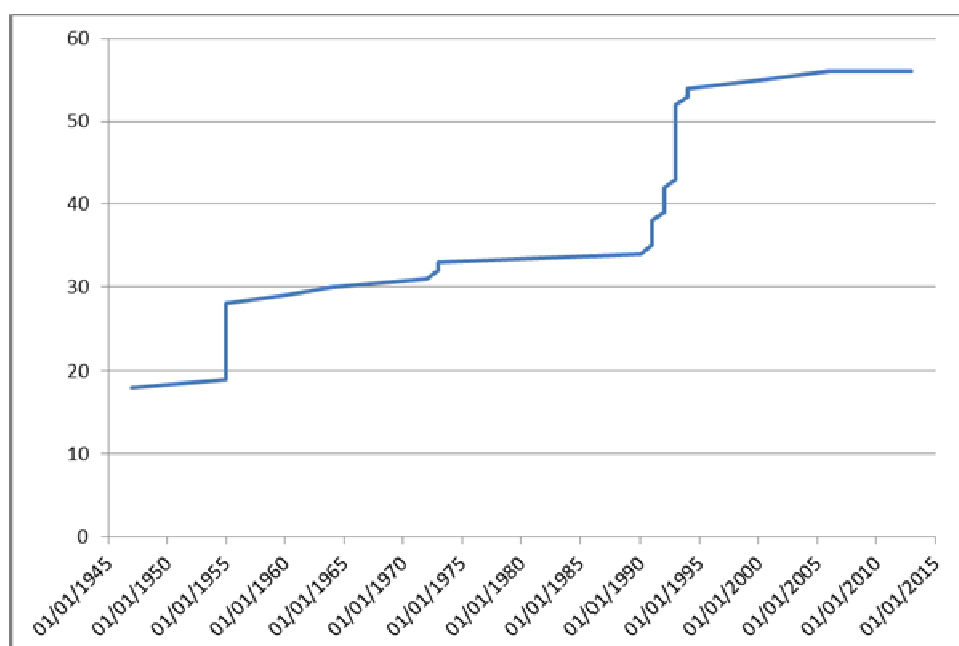
I. Contexte

1. Le mécanisme permettant d'attribuer une aide financière afin que les représentants de certaines parties prenantes et en premier lieu de certains États membres, puissent participer aux réunions et manifestations est en place depuis le milieu des années 1990.

2. Le nombre d'États membres de la Commission économique pour l'Europe (CEE) a augmenté de plus de la moitié depuis le début des années 1990 principalement, suite aux changements politiques qui se sont produits en Europe. On a également assisté au cours de cette période à une prise de conscience croissante de la dimension régionale et/ou mondiale de certains des principaux problèmes environnementaux, ce qui a suscité un intérêt sensiblement plus marqué pour la question de l'environnement dans son ensemble et conduit à rechercher des mécanismes internationaux de coopération renforcés en matière d'environnement. Le lancement du processus «Un environnement pour l'Europe» et l'organisation de la première Conférence ministérielle organisée sous ses auspices en 1991 en a été une des conséquences les plus notables.

Graphique 1

Chronologie de l'accèsion des États à la CEE



3. La participation des nouveaux États membres de la CEE aux forums régionaux était essentielle à l'engagement et à la poursuite d'un dialogue constructif sur les priorités en cours et futures de la coopération internationale en matière d'environnement. Le Comité des politiques de l'environnement de la CEE a commencé à jouer un rôle important dans ce processus. Dans le même temps, nombre des nouveaux États membres étaient confrontés à des difficultés économiques en raison des changements rapides qui s'opéraient dans leurs systèmes économiques et politiques, qui leur ont valu le nom de «pays en transition».

4. Dès le milieu des années 1990, il est apparu que sans aide extérieure, plusieurs États membres appartenant à la catégorie des pays en transition n'étaient pas en mesure de garantir la participation de leurs représentants aux instances internationales en matière d'environnement dépendant de la CEE et en particulier aux réunions du Comité des

politiques de l'environnement, notamment à ses sessions annuelles. Le Comité des politiques de l'environnement a par conséquent adopté le système actuel afin d'offrir une telle aide.

II. Caractéristiques du système actuel

A. Procédure formelle

5. Le système d'aide financière est fondé sur les décisions du Comité des politiques de l'environnement¹ qui sont généralement adoptées à chaque session annuelle. Ces décisions déterminent si les représentants des États membres remplissent les critères nécessaires à l'attribution d'une aide financière pour assister aux réunions ou aux manifestations de la CEE.

B. Champ d'application

6. Le champ des décisions du Comité des politiques de l'environnement relatives à l'assistance financière est officiellement limité aux réunions et manifestations organisées sous l'égide du Comité et de ses organes subsidiaires (groupes de travail, etc.) dans la mesure où, au sens strict, seules ces réunions sont officiellement régies par les décisions du Comité. Les accords multilatéraux relatifs à l'environnement de la CEE, par exemple, disposent de leur propre organe directeur qui est habilité à régler les questions financières et ne sont donc pas liés en principe par les décisions du Comité des politiques de l'environnement. Cependant, certains de ces accords ont de leur propre chef décidé d'utiliser la méthode du Comité des politiques de l'environnement ainsi que certains de ses critères de financement. Ces critères sont également utilisés par le Comité directeur pour l'éducation au développement durable et pour les réunions qui sont organisées sous ses auspices. Par conséquent, même si leur champ d'application est théoriquement restreint, les décisions du Comité des politiques de l'environnement relatives à l'aide financière ont en pratique une application plus large.

C Durée d'application

7. Les décisions du Comité des politiques de l'environnement portant sur les critères de financement de la participation à des réunions et manifestations indiquent en général uniquement la date d'entrée en vigueur des nouveaux principes directeurs/règles/critères. Il est entendu qu'une modification des critères sera examinée à la session suivante, si nécessaire. La plupart des critères adoptés sont appliqués pendant une année environ, mais il est arrivé certaines années que le Comité ne prenne aucune décision concernant la modification des critères. Lorsque cela se produit, les critères en vigueur continuent à s'appliquer jusqu'à ce que le Comité adopte une nouvelle décision sur la question. À partir de 2009, le programme de travail du sous-programme sur l'environnement a été établi pour

¹ Le système ne porte pas un nom bien défini. Les premières décisions du Comité des politiques de l'environnement évoquent les «principes directeurs en ce qui concerne l'octroi d'une assistance financière aux pays en transition pour leur permettre de se faire représenter aux réunions de la CEE» alors que les décisions plus récentes parlent des «critères pour l'octroi d'une assistance financière aux pays» ou simplement de «la liste des pays pouvant prétendre à une assistance financière». Depuis le début des années 2000, le terme «pays en transition» n'apparaît plus dans les décisions. Les dispositions de fonds des décisions sont cependant toujours les mêmes malgré les changements de formulation.

des cycles biennaux (par exemple 2010-2011, 2012-2013) et, en parallèle, les critères d'attribution de l'aide financière ont commencé à être révisés tous les deux ans.

D. Méthode et montant de l'aide

8. Les décisions du Comité des politiques de l'environnement prévoient deux formes d'aide financière et répartissent les pays pouvant y prétendre en deux groupes: a) ceux qui peuvent bénéficier d'une aide financière complète, comprenant l'indemnité journalière de subsistance et les frais de voyage; et b) ceux qui ne peuvent prétendre qu'à une aide financière partielle, ne comprenant que l'indemnité journalière de subsistance. Aucune directive ne régit les modalités pratiques de l'attribution de cette aide: à quel moment elle doit être versée (avant ou après la réunion), sous quelle forme (fourniture de billets ou remboursement du coût des billets achetés par les participants), etc. Ces détails sont régis par défaut par le règlement financier de la CEE en vigueur au moment considéré.

E. Provenance des fonds

9. Toutes les ressources affectées à ce type d'aide proviennent de ce que l'on appelle les ressources extrabudgétaires, issues des contributions volontaires des États membres.

F. Technique de classement

10. Afin de déterminer si un État membre peut bénéficier d'une aide financière, le Comité des politiques de l'environnement se fonde sur son produit intérieur brut (PIB) par habitant (nominal, en dollars des États-Unis) pour une année donnée. Il fixe deux valeurs «seuil» (toujours en dollars des États-Unis): les États membres dont le PIB par habitant se situe en deçà du seuil inférieur bénéficient d'une aide complète (indemnité journalière de subsistance et frais de voyage) et ceux dont le PIB par habitant s'établit entre les deux seuils bénéficient d'une aide partielle (indemnité journalière de subsistance seulement).

G. Source des données utilisées

11. Les deux paramètres utilisés dans le calcul sont:

- a) Des valeurs seuil;
- b) Le PIB par habitant.

12. Les valeurs seuil sont au départ proposées par le secrétariat, sur la base d'une évaluation du rapport des ressources financières extrabudgétaires (existantes et prévues) d'une part et du besoin d'aide financière d'autre part. Ces premières propositions sont examinées et décidées avec le Bureau, puis soumises au Comité des politiques de l'environnement pour examen et adoption. Les valeurs seuil peuvent être ajustées de temps à autre. Même si la tendance globale est à un relèvement des seuils d'une année sur l'autre (comme le coût de la vie et, partant, l'indemnité journalière de subsistance), il est arrivé à une occasion que le seuil soit abaissé (voir graphique 2 ci-dessous).

13. En général, la source des données utilisées pour le calcul du PIB par habitant est indiquée dans le texte de la décision. Les données proviennent de la Division de statistique de l'ONU.

H. Composition – groupes de pays

14. À la fin du XX^e siècle, la liste de pays considérés comme pouvant remplir les critères comprenait presque tous les pays d'Europe centrale, d'Europe orientale et d'Europe du Sud-Est, du Caucase et d'Asie centrale en tant que pays en transition. Au début du XXI^e siècle, les pays d'Europe centrale ont progressivement quitté ce groupe et seuls les pays d'Europe orientale et d'Europe du Sud-Est, du Caucase et d'Asie centrale y sont restés; le terme «en transition» a disparu. À l'heure actuelle, les décisions du Comité des politiques de l'environnement ne précisent plus à quel groupe géographique ou économique appartient le pays. Le seul indicateur restant est le PIB par habitant.

III. Évaluation du système actuel

A. Bien-fondé de l'objectif

15. Le présent système vise à améliorer l'efficacité du travail du Comité des politiques de l'environnement grâce au renforcement de la participation d'importantes parties prenantes. À cet égard, son objectif est toujours pertinent et la méthode, en principe, devrait être maintenue à court terme.

B. Efficacité

16. L'expérience montre que l'attribution (sous sa forme actuelle) d'une aide pour permettre à des représentants de participer aux réunions a un effet positif. Le secrétariat estime qu'il existe de manière générale une corrélation évidente entre le fait de remplir les critères d'attribution de l'aide et la participation de représentants des pays. Dans plusieurs cas, la fin de l'aide² a provoqué une baisse de la participation aux réunions, voir sa cessation. Dans certains cas, le pays est représenté par des membres du personnel de la mission à Genève, mais dans d'autres cas, il ne l'est pas du tout. Le système est donc efficace.

C. Efficience

17. On ne sait pas bien si le système pourrait fonctionner à moindres coûts, mais on pourrait y introduire une certaine souplesse, par exemple au lieu d'utiliser un barème fixe pour le taux de l'indemnité journalière de subsistance et de prendre en charge les frais de voyage, on pourrait opter pour une somme forfaitaire qui serait versée durant la réunion, ce qui permettrait de réduire le coût de la participation, ce qui est l'objectif recherché mais également d'éviter des dépenses en cas de désistements de dernière minute (pas d'annulation de billet d'avion par exemple).

D. Pertinence (actualité des données)

18. L'un des problèmes de la méthode actuelle est l'actualité des données relatives au PIB. Les chiffres officiels des Nations Unies pour une année donnée ne sont disponibles

² En raison de la croissance de leur PIB (qui représente par ailleurs une évolution positive) certains pays se sont progressivement rapprochés du seuil du PIB par habitant ou l'ont dépassé. Certains d'entre eux n'ont pas anticipé le moment où ils ne pourraient plus prétendre à une aide et aucun financement n'est prévu lorsque l'aide du Comité des politiques de l'environnement n'est plus versée.

qu'avec un décalage de deux ans, ce qui ne permet pas de prendre en compte un ralentissement économique ou une croissance rapide qui peuvent avoir une incidence sur le PIB d'un pays et, partant, son accès à une aide.

E. Équité

19. Lorsque l'on examine l'évolution des seuils par rapport au PIB par habitant, il apparaît clairement que le système aide réellement les pays qui en ont le plus besoin en les maintenant sur la liste. Le relèvement des valeurs seuil en termes absolus est neutralisé par l'augmentation du coût de la vie (qui se traduit par une augmentation progressive de l'indemnité journalière de subsistance, notamment pour Genève), et par conséquent, malgré la croissance de leur PIB par habitant en termes absolus, les pays à faible revenu auront toujours les mêmes difficultés à financer eux-mêmes leur participation aux réunions.

IV. Projet de recommandations

20. Recommandations générales:

a) Le mécanisme d'attribution d'une aide financière à la participation aux réunions et manifestations du Comité des politiques de l'environnement a rempli depuis longtemps une fonction qui reste d'actualité, à savoir accroître et maintenir l'efficacité du travail du Comité des politiques de l'environnement, et il devrait donc être conservé;

b) La procédure pourrait cependant être ajustée afin d'éliminer le décalage temporel entre la période sur laquelle portent les données statistiques essentielles et l'évaluation de la situation d'un pays et d'utiliser plus efficacement les ressources financières.

21. Procédure détaillée:

a) L'ordre du jour des sessions ordinaires du Comité des politiques de l'environnement doit comprendre un point ou un sous-point intitulé «Critères pour l'attribution d'une aide financière». Le Comité prend à chacune de ses sessions ordinaires la décision, soit de modifier les critères en vigueur, soit de les prolonger pour une période supplémentaire;

b) Tout projet de décision du Comité des politiques de l'environnement sur la question s'appuie sur une contribution du secrétariat, préparée en consultation avec le Bureau et son président, et distribué avant la session, conformément aux dispositions applicables à ce type de document;

c) Le projet de décision contient:

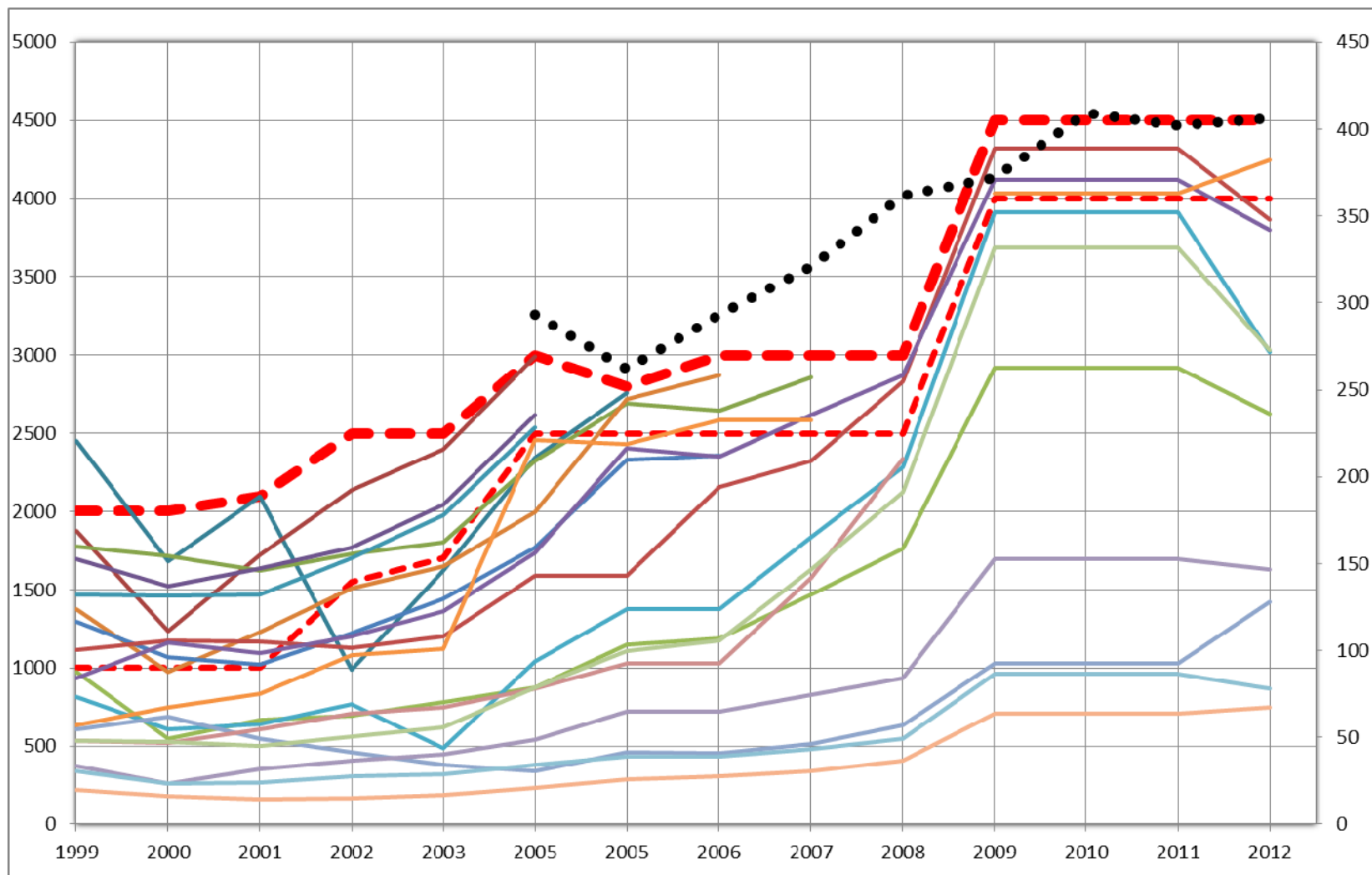
i) Un «seuil inférieur» (pour le PIB nominal par habitant, en dollars des États-Unis). Les États membres dont le PIB par habitant se situe en deçà de ce seuil peuvent bénéficier d'une aide financière complète (indemnité journalière de subsistance et frais de voyage) pour participer aux réunions et manifestations auxquelles les décisions du Comité des politiques de l'environnement sont applicables;

ii) Un «seuil supérieur» (pour le PIB nominal par habitant, en dollars des États-Unis). Les États membres dont le PIB par habitant se situe en deçà de ce seuil mais est plus élevé que le seuil inférieur peuvent bénéficier d'une aide partielle (indemnités journalières de subsistance) pour participer aux réunions et manifestations auxquelles les décisions du Comité des politiques de l'environnement sont applicables;

- iii) La liste des États membres remplissant les conditions concernées pour chaque seuil. Les données utilisées sont celles de l'année la plus récente pour laquelle la Division de statistique de l'ONU dispose de données relatives au PIB. Le secrétariat ou l'État membre peuvent proposer d'autres sources de données si les données de l'ONU datent de plus de deux ans au moment où le Comité des politiques de l'environnement doit prendre sa décision. Dans ce cas, la fiabilité de la source doit être vérifiée par le secrétariat et acceptée par le Président du Bureau au cours de l'élaboration du projet de document pour la réunion du Comité des politiques de l'environnement selon la procédure habituelle. Toutes les sources doivent être indiquées clairement dans le texte de la décision (éventuellement dans une annexe);
- iv) La décision peut contenir des recommandations précises sur l'allocation versée (par exemple, comment le montant de l'«aide partielle» et de l'«aide totale» est calculé ou sous quelle forme elle peut être versée), sous réserve de leur conformité au règlement financier de la CEE en vigueur;
- d) Les deux seuils nominaux doivent être revus régulièrement; ce faisant, on pourra prendre en compte l'évolution du coût de la vie, s'il y a lieu, ainsi que tout autre élément pertinent;
- e) Cela étant, les modalités actuelles d'attribution d'une aide financière prélevée sur les contributions des donateurs pour permettre la participation de représentants au Comité des politiques de l'environnement sont considérées comme étant peu flexibles et relativement coûteuses. Par conséquent, pour réduire les coûts de participation et minimiser les pertes en cas de désistement, il est recommandé, afin d'utiliser les ressources disponibles de la manière la plus efficace possible, que le secrétariat, tout en appliquant la décision du Comité des politiques de l'environnement, examine en concertation avec le Bureau la possibilité d'adopter les mesures suivantes, lorsque cela est possible et compatible avec le règlement financier de la CEE:
- i) Verser une somme forfaitaire à la place de l'indemnité journalière de subsistance ou de l'indemnité journalière de subsistance et les frais de voyage. Les représentants de pays remplissant les conditions d'attribution se verront proposer une somme forfaitaire dont le montant leur sera communiqué longtemps à l'avance pour une réunion donnée. Cette somme forfaitaire devra couvrir les frais de voyage, de logement, de repas et de visa ainsi que d'autres dépenses relatives à leur participation à la réunion. Les représentants devront acheter eux-mêmes leur billet et recevront la somme forfaitaire au cours de la réunion;
- ii) Développer le recours au remboursement a posteriori (au moyen de formulaires de remboursement de frais de voyage) pour éviter les pertes dues au désistement;
- iii) Utiliser d'autres moyens souples et économiques, s'il y a lieu;
- f) Des informations détaillées sur l'utilisation des ressources en application de la décision du Comité des politiques de l'environnement relative aux «Critères pour l'attribution d'une aide financière» figureront dans le rapport financier biennal.

Graphique 2

Évolution annuelle du PIB par habitant (tel qu'il figure dans les décisions du Comité des politiques de l'environnement) des pays remplissant les critères (plusieurs lignes, échelle de gauche) et des valeurs des deux seuils (ligne rouge, échelle de gauche) par rapport à l'évolution de l'indemnité journalière de subsistance des Nations Unies pour Genève (pointillés noirs, échelle de droite)



Note: Les valeurs indiquées sur l'axe vertical représentent des dollars des États-Unis.

Figure 3
**PIB par habitant des États membres et aide susceptible d'être accordée conformément aux décisions des 13 sessions consécutives
 du Comité des politiques de l'environnement (1999-2012)**

États Membres	Session du Comité des politiques de l'environnement												
	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16*	17**	18*
Slovénie	☆ 9 802	☆ 9 886	☆ 9 105										
République tchèque	☆ 5 483	☆ 5 176	☆ 4 942										
Croatie	☆ 4 854	☆ 4 507	☆ 4 509										
Hongrie	☆ 4 708	☆ 4 813	☆ 4 130										
Pologne	☆ 4 074	☆ 3 983	☆ 4 082										
Slovaquie	☆ 3 787	☆ 3 501	☆ 3 556										
Estonie	☆ 3 640	☆ 3 605	☆ 3 505										
Lituanie	☆ 2 894	☆ 2 892	☆ 3 039										
Lettonie	☆ 2 639	☆ 2 767	☆ 3 011										
Yougoslavie (1999-2001); Serbie et Monténégro (2002-2005)	☆ 2 451	★ 1 680	★ 2 094	★ 986	★ 1 622	★ 2 345	★ 2 757						
Serbie (depuis 2006)								★ 2 794					
Monténégro (depuis 2006)								★ 2 794					
Fédération de Russie	★ 1 876	★ 1 235	★ 1 725	★ 2 140	★ 2 394	★ 2 991							
ex-République yougoslave de Macédoine	★ 1 774	★ 1 715	★ 1 623	★ 1 727	★ 1 804	★ 2 327	★ 2 690	★ 2 642	★ 2 855				★ 4 450
Roumanie	★ 1 698	★ 1 519	★ 1 637	★ 1 772	★ 2 044	★ 2 620							
Bulgarie	★ 1 470	★ 1 462	★ 1 467	★ 1 705	★ 1 976	★ 2 539							
Kazakhstan	★ 1 377	★ 974	★ 1 228	★ 1 510	★ 1 647	★ 1 994	★ 2 717	★ 2 874					
Bélarus	★ 1 296	★ 1 070	★ 1 024	★ 1 220	★ 1 441	★ 1 772	★ 2 330	★ 2 355					★ 3 418
Bosnie-Herzégovine	★ 1 116	★ 1 172	★ 1 166	★ 1 125	★ 1 199	★ 1 591	★ 1 591	★ 2 158	★ 2 322	★ 2 834	★ 4 319	★ 4 319	★ 3 867
Géorgie	★ 973	★ 546	★ 666	★ 695	★ 782	★ 877	★ 1 149	★ 1 187	★ 1 470	★ 1 760	★ 2 918	★ 2 918	★ 2 624
Albanie	★ 932	★ 1 160	★ 1 094	★ 1 201	★ 1 360	★ 1 739	★ 2 406	★ 2 350	★ 2 619	★ 2 870	★ 4 120	★ 4 120	★ 3 797
Ukraine	★ 813	★ 607	★ 642	★ 766	★ 489	★ 1 041	★ 1 376	★ 1 373	★ 1 836	★ 2 284	★ 3 914	★ 3 914	★ 3 015
Turkménistan	★ 634	★ 746	★ 837	★ 1 083	★ 1 120	★ 2 457	★ 2 433	★ 2 584	★ 2 584		★ 4 035	★ 4 035	★ 4 249
Ouzbékistan	★ 608	★ 686	★ 546	★ 461	★ 308	★ 342	★ 458	★ 456	★ 513	★ 631	★ 1 026	★ 1 026	★ 1 420
Azerbaïdjan	★ 537	★ 520	★ 609	★ 705	★ 745	★ 867	★ 1 027	★ 1 026	★ 1 578	★ 2 340			
Arménie	★ 531	★ 525	★ 503	★ 558	★ 623	★ 875	★ 1 106	★ 1 175	★ 1 626	★ 2 122	★ 3 689	★ 3 689	★ 3 031

États Membres	Session du Comité des politiques de l'environnement												
	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16*	17**	18*
République de Moldova	★ 374	★ 261	★ 353	★ 407	★ 448	★ 542	★ 720	★ 721	★ 831	★ 936	★ 1 694	★ 1 694	★ 1 630
Kirghizistan	★ 342	★ 260	★ 265	★ 308	★ 321	★ 382	★ 436	★ 437	★ 481	★ 546	★ 964	★ 964	★ 865
Tadjikistan	★ 219	★ 179	★ 160	★ 167	★ 188	★ 236	★ 284	★ 309	★ 338	★ 405	★ 707	★ 707	★ 749
Nombre total de pays	27	27	27	18	18	18	15	16	12	10	10	10	12
Pays remplissant les critères d'attribution d'une aide financière	17	18	18	18	18	18	15	16	12	10	10	10	12
dont:													
Frais de voyage et indemnité journalière de subsistance	10	10	9	14	14	15	12	11	9	8	7	7	10
Indemnité journalière de subsistance	7	8	9	4	4	3	3	5	3	2	3	3	2

Notes: Les pays sont présentés en ordre décroissant en fonction de leur PIB par habitant. Les pays remplissant les critères d'attribution d'une aide financière complète sont signalés par une étoile jaune et ceux bénéficiant d'une aide partielle par une demi-étoile; l'étoile blanche indique que le pays ne remplit pas les critères.

* Depuis 2009, les critères d'attribution sont revus tous les deux ans.

** À sa dix-septième session, le Comité des politiques de l'environnement n'a pas pris de décision sur les critères d'attribution. Les critères adoptés à la seizième session sont donc restés en vigueur.