

**Commission économique pour l'Europe****Réunion des Parties à la Convention sur la protection
et l'utilisation des cours d'eau transfrontières
et des lacs internationaux****Dixième session**

Ljubljana, 23-25 octobre 2024

Point 11 de l'ordre du jour provisoire

Financement des activités relatives à la Convention**Projet de décision définissant un processus de création
d'un mécanisme de financement plus durable
et plus prévisible des travaux à mener au titre
de la Convention sur l'eau****Document établi par le Bureau avec le concours du secrétariat***Résumé*

Au cours des trente dernières années, la coopération transfrontière, l'action climatique et la promotion du développement durable ont considérablement progressé grâce à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau). Toutefois, le fait que les activités menées au titre de la Convention soient principalement financées par des ressources extrabudgétaires en limite l'efficacité et les retombées. L'ouverture de la Convention au niveau mondial a fait que le nombre de Parties à cet instrument a augmenté ces dernières années, et cela va continuer. Bien que très positive, cette évolution entraîne une augmentation du nombre de demandes qui doivent être traitées dans le cadre du programme de travail de la Convention.

Consciente de ces difficultés de financement, la Réunion des Parties a adopté, à sa neuvième session (Genève, modalités hybrides, 29 septembre-1^{er} octobre 2021), des cibles à atteindre pour un financement plus durable et plus prévisible des travaux à mener au titre de la Convention (ECE/MP.WAT/63/Add.2, décision IX/3). Bien que des progrès modestes aient été faits depuis leur adoption, ces cibles sont encore loin d'être atteintes.

À la lumière de ce qui précède et compte tenu des propositions formulées dans le cadre de la manifestation organisée à l'occasion du trentième anniversaire de la Convention sur l'eau (Tallinn, 30 juin 2022), le Bureau de la Convention a examiné différentes possibilités et a décidé qu'il fallait mettre en place un mécanisme de financement plus prévisible et plus durable, comprenant un système de contribution obligatoire^a.



Une note sur l'utilité d'un tel mécanisme (ECE/MP.WAT/WG.1/2024/INF.6-ECE/MP.WAT/WG.2/2024/INF.6), établie par le Bureau avec le concours du secrétariat, a été présentée à la cinquième réunion conjointe du Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau et du Groupe de travail de la surveillance et de l'évaluation (Genève, 6-8 mai 2024). Les Groupes de travail ont chargé le Bureau d'élaborer un projet de décision visant à définir un processus de création d'un mécanisme de financement plus durable et plus prévisible des activités à mener au titre de la Convention qui reposerait sur un système de financement obligatoire, pour examen par la Réunion des Parties à sa dixième session^b. Ce projet de décision devrait prévoir la création d'un groupe de financement à composition non limitée chargé d'élaborer la proposition de mécanisme de financement, comprenant un système de contribution obligatoire, pour examen et adoption éventuelle à la onzième session de la Réunion des Parties à la Convention sur l'eau, en 2027.

Le présent document comprend une analyse des difficultés posées par l'actuel modèle de financement des travaux à mener au titre de la Convention et, en annexe, un projet de décision visant à définir le processus de création d'un mécanisme qui permettra d'assurer la viabilité du financement de ces travaux.

La Réunion des Parties est invitée à examiner le projet de décision présenté ci-après en vue de son adoption.

^a ECE/MP.WAT/WG.1/2022/2-ECE/MP.WAT/WG.2/2022/2, par. 122.

^b ECE/MP.WAT/WG.1/2024/2-ECE/MP.WAT/WG.2/2024/2 (à paraître).

I. Introduction

A. Pourquoi il importe de financer le programme de travail de la Convention sur l'eau

1. À mesure que les effets des changements climatiques s'intensifient et que les pressions exercées sur les ressources en eau – déjà limitées – augmentent, la gestion durable de l'eau et la coopération dans le domaine des eaux transfrontières sont de plus en plus déterminantes pour le développement durable, l'action climatique, la paix et l'intégration régionale. Ce constat a d'ailleurs été fait, par exemple, à la Conférence des Nations Unies consacrée à l'examen approfondi à mi-parcours de la réalisation des objectifs de la Décennie internationale d'action sur le thème « L'eau et le développement durable » (2018-2028) (New York, 22-24 mars 2023). La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) occupe une place essentielle à cet égard.

2. Il ressort du troisième cycle d'établissement de rapports sur l'indicateur 6.5.2 des objectifs de développement durable relatif à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières, mené en 2023-2024, que, sur les 26 pays du monde dont toutes les eaux transfrontières sont couvertes par des arrangements opérationnels pour la coopération dans le domaine de l'eau, 20 sont Parties à la Convention. Une centaine d'accords de coopération dans le domaine des eaux transfrontières ont été signés depuis l'entrée en vigueur de la Convention, en 1996. Plus de 6 000 experts ont été formés au droit international de l'eau, à la gestion de l'eau, à l'adaptation aux changements climatiques, à l'approche fondée sur les interactions, à la sécurité des barrages et à d'autres sujets dans le cadre des activités de renforcement des capacités menées au titre de la Convention sur l'eau. Au total, environ 130 pays participent aux réunions et aux activités organisées.

3. Les Parties tirent de nombreux avantages directs et indirects des programmes de travail de la Convention sur l'eau, ce qui justifie amplement leur financement. Elles bénéficient d'un renforcement des capacités dans divers domaines techniques et de la mise en commun de données d'expérience offerts par le cadre intergouvernemental de la Convention. Elles reçoivent aussi des conseils juridiques, techniques et pratiques de la part du Comité d'application et du secrétariat, des différents organes intergouvernementaux ainsi que des intervenants participant aux ateliers organisés aux niveaux mondial, régional et national. En outre, elles ont accès à plus de 50 publications, documents d'orientation et outils élaborés au titre de la Convention, ainsi qu'à un large éventail d'activités d'appui nationales portant sur divers domaines techniques. Parmi de nombreux autres avantages indirects, le cadre intergouvernemental et les réunions organisées au titre de la Convention offrent en outre bien des occasions de constituer des réseaux et d'établir de nouveaux partenariats, de nouer des relations avec les donateurs et, potentiellement, d'obtenir des financements.

4. En 2016, après l'entrée en vigueur des amendements adoptés en 2003 par la Réunion des Parties, la Convention sur l'eau a été ouverte à l'adhésion de tous les États Membres de l'ONU. Depuis, 13 pays extérieurs à la région paneuropéenne y ont adhéré, ce qui a porté le nombre total de Parties contractantes à 54. En outre, plus de 20 pays sont sur le point d'y adhérer et pour 2 d'entre eux, l'adhésion a déjà été approuvée par le Conseil des ministres.

5. Pour répondre aux besoins et aux demandes d'un nombre croissant de Parties, les activités et les programmes menés au titre de la Convention ont été considérablement élargis au fil des ans. Pour la période 2022-2024, le programme de travail de la Convention comprend 7 domaines d'activité, comprenant 15 sous-domaines, qui vont de l'adaptation aux changements climatiques au financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières. En outre, la Réunion des Parties a créé le Comité d'application à sa sixième

session (Rome, 28-30 novembre 2012)¹ et un mécanisme d'établissement de rapports à sa septième session (Budapest, 17-19 novembre 2015)².

6. Le fait de dépendre essentiellement du versement de contributions extrabudgétaires volontaires, qui sont par nature imprévisibles et qui nécessitent d'importants efforts de collecte de fonds, est devenu un obstacle à la bonne exécution du programme de travail dans les délais impartis. En raison de l'universalisation de la Convention, de l'augmentation du nombre d'États qui y sont Parties et de la hausse du nombre d'activités organisées, il est indispensable, pour assurer la pérennité de la Convention, de mettre en place un mécanisme de financement plus durable, mieux adapté et plus prévisible, à savoir un système de contribution obligatoire. C'est également l'une des conclusions à laquelle sont arrivés les participants à la manifestation organisée à l'occasion du trentième anniversaire de la Convention (Tallinn, 30 juin 2022)³. Il est essentiel de mettre en place un tel système pour assurer l'application des décisions de la Réunion des Parties, la continuité des activités menées au titre de la Convention et la planification efficace des processus, ainsi que pour attirer et retenir des collaborateurs qualifiés au sein du secrétariat.

B. Situation actuelle en matière de financement des travaux à mener au titre de la Convention sur l'eau et progrès accomplis dans la réalisation des cibles à atteindre pour un financement plus durable et plus prévisible desdits travaux

7. La Convention sur l'eau, dont le secrétariat est assuré par la Commission économique pour l'Europe (CEE), bénéficie de quelques ressources provenant du budget ordinaire de l'ONU. Ces ressources couvrent 2,5 postes permanents au sein du secrétariat, les coûts d'environ trois publications annuelles, notamment leur traduction en français et en russe, les coûts liés à la traduction et à la publication en français et en russe de plusieurs documents officiels ainsi que les coûts liés à l'organisation d'un certain nombre de réunions officielles, services d'interprétation en français et en russe compris. Toutefois, ces dépenses ne représentent qu'une petite partie du budget total.

8. La majeure partie des autres dépenses est couverte par des ressources extrabudgétaires. En outre, le montant du budget ordinaire de l'ONU consacré à la CEE a progressivement diminué au fil des ans. Par exemple, les frais de bureau, précédemment imputés sur le budget ordinaire, doivent désormais être couverts séparément par des ressources extrabudgétaires. De même, certains services fournis par l'Office des Nations Unies à Genève sont désormais payants et doivent être financés par des ressources extrabudgétaires. Il n'est pas improbable qu'à l'avenir, d'autres coûts liés à la Convention qui sont actuellement couverts par le budget ordinaire de l'ONU doivent être financés par des contributions extrabudgétaires.

9. En outre, certaines Parties apportent de précieuses contributions en nature (par exemple, en mettant à disposition des administrateurs auxiliaires et en accueillant des réunions et des ateliers).

10. Les Parties s'engagent à financer le programme de travail lorsqu'elles l'adoptent, ainsi que le budget correspondant, tous les trois ans⁴. Comme le montre la figure 1, le budget du programme de travail a augmenté de 74 % entre 2013-2015 et 2022-2024.

¹ ECE/MP.WAT/37/Add.2, décision VI/1 concernant l'appui à l'application et au respect de la Convention.

² ECE/MP.WAT/54/Add.2, décision VII/2 concernant l'établissement de rapports au titre de la Convention.

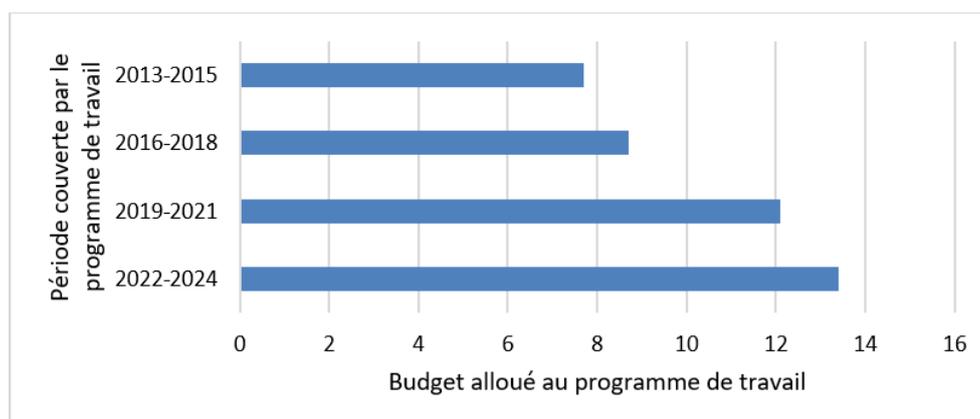
³ ECE/MP.WAT/WG.1/2022/2-ECE/MP.WAT/WG.2/2022/2, par. 122.

⁴ Voir ECE/MP.WAT/54, par. 103 g), et Add.1.

Figure 1

Évolution du budget du programme de travail de la Convention sur l'eau

(En millions de dollars des États-Unis)

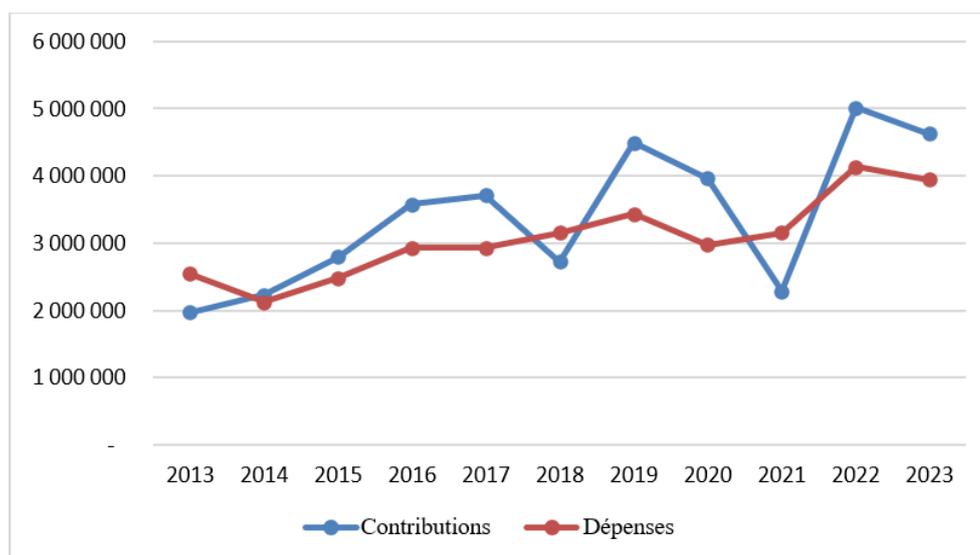


11. De même, tant les contributions que les dépenses ont considérablement augmenté au cours des dix dernières années (voir fig. 2). Certaines années, les dépenses ont été supérieures aux contributions, ce qui montre toute l'importance de disposer d'une réserve.

Figure 2

Évolution des contributions et des dépenses (2013-2023)

(En dollars des États-Unis)



12. L'appui financier global fourni par les Parties a donc augmenté au fil des ans, et ce, à peu près au même rythme que le budget du programme de travail. Le Bureau et le secrétariat sont très reconnaissants pour toutes les contributions reçues. Cependant, le fait que les activités à mener au titre de la Convention soient essentiellement financées par des contributions volontaires – qui dépendent, par leur nature, du bon vouloir des États – pose des difficultés considérables.

13. Premièrement, la charge que représente le financement des activités à mener au titre de la Convention n'est pas répartie de manière équitable. Actuellement, un peu plus du tiers seulement de toutes les Parties contribuent financièrement au fonds d'affectation spéciale (en 2023, 19 Parties sur 52). En 2022-2024, seuls quelques grands donateurs ont financé une grande partie du budget de la Convention.

14. Deuxièmement, la collecte et la gestion des contributions volontaires nécessitent beaucoup de temps et de ressources, au détriment des activités d'appui à l'exécution du programme de travail. Par exemple, certaines contributions sont préaffectées à des activités ou à des projets donnés, ce qui alourdit les procédures administratives et accroît la charge de travail des fonctionnaires du secrétariat. Le secrétariat doit alors élaborer, en plus des rapports qu'il soumet à intervalles réguliers à la Réunion des Parties, au Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau et au Bureau, des rapports spécifiques concernant les contributions préaffectées. En particulier, le secrétariat doit consacrer beaucoup de temps et de ressources à la collecte de fonds nécessaires à l'exécution du programme de travail, notamment en élaborant des propositions de projets et en s'acquittant des obligations administratives qui en découlent (établissement d'accords et de rapports). Par exemple, entre janvier 2022 et avril 2024, le secrétariat a élaboré plus de 20 propositions de collecte de fonds, dont plus d'un quart n'ont finalement pas abouti.

15. Consciente de ces difficultés, la Réunion des Parties a adopté, à sa neuvième session (Genève, modalités hybrides, 29 septembre-1^{er} octobre 2021), des cibles à atteindre pour un financement plus durable et plus prévisible des travaux à mener au titre de la Convention (ECE/MP.WAT/63/Add.2, décision IX/3). Elle a en outre chargé le Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau d'évaluer régulièrement les progrès accomplis pour ce qui est d'atteindre les cibles et a décidé de revoir ces cibles à la lumière des progrès accomplis, à sa dixième session.

16. On trouvera ci-dessous les chiffres pour 2022-2023 illustrant les progrès accomplis pour ce qui est d'atteindre les cibles adoptées en 2021. Malgré de modestes progrès, les indicateurs pour la période 2022-2023 révèlent un bilan très décevant, et certaines cibles restent loin d'être atteintes :

- **Cibles de l'objectif 1** : D'ici à 2024, au moins 50 % des Parties financent le programme de travail. D'ici à 2030, au moins 66 % des Parties financent le programme de travail.

Base de référence (2016-2018) : 38 %.

Actuellement (2022-2023) : 36 %.

Évolution depuis l'adoption des cibles : depuis la période de référence, 10 nouveaux États ont adhéré à la Convention, tandis que le nombre de Parties finançant le programme de travail n'a augmenté que de 2. Par conséquent, la part en pourcentage des Parties finançant le programme de travail est encore loin de la cible des 50 % qui avait été fixée pour 2024. En fait, le nombre de Parties ayant fourni une contribution a diminué de 2 % par rapport à la période de référence.

- **Cibles de l'objectif 2** : D'ici à 2024, 50 % des Parties contribuent régulièrement à l'exécution du programme de travail. D'ici à 2030, 66 % des Parties contribuent régulièrement à l'exécution du programme de travail.

Base de référence (2016-2018) : 26 %.

Actuellement (2022-2023) : 28 %.

Évolution depuis l'adoption des cibles : Une augmentation de 2 % a été enregistrée pour cet indicateur entre la période de référence et la période actuelle. Il reste encore un long chemin à parcourir avant d'atteindre la cible fixée pour 2024, à savoir que 50 % de toutes les Parties contribuent régulièrement à l'exécution du programme de travail.

- **Cibles de l'objectif 3** : D'ici à 2024, 50 % des contributions sont non préaffectées et ne nécessitent pas de rapports individuels. D'ici à 2030, 66 % des contributions sont non préaffectées et ne nécessitent pas de rapports individuels.

Base de référence (2016-2018) : 17 %.

Actuellement (2022-2023) : 49 %.

Évolution depuis l'adoption des cibles : Sur une note plus positive, le nombre de contributions non préaffectées a considérablement augmenté par rapport à la période de référence (+32 %), de sorte que cette cible est presque atteinte. Toutefois, le montant des

contributions ne nécessitant pas de rapport correspond à moins d'un tiers du montant total des contributions reçues pour la période de référence actuelle.

17. Pour résumer, la cible est pratiquement atteinte pour l'objectif 3, elle est encore loin de l'être pour l'objectif 2 et, pour l'objectif 1, qui est le plus important, le pourcentage a même reculé. Il est donc très probable que les cibles ne seront pas atteintes à la première échéance, fixée pour 2024.

C. Coopération avec les secrétariats d'autres accords multilatéraux mondiaux relatifs à l'environnement

18. Tous les principaux accords multilatéraux mondiaux relatifs à l'environnement (par exemple, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention sur la diversité biologique, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar), la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention de Bonn), la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants) prévoient un système de contribution obligatoire, tout comme les accords multilatéraux relatifs à l'environnement adoptés récemment, tels que la Convention de Minamata sur le mercure.

19. En outre, dans certains de ces accords, une distinction est établie entre le budget de base, financé par des contributions obligatoires, et le budget auxiliaire, financé par des ressources extrabudgétaires supplémentaires. Le barème des contributions au budget de base est généralement établi à partir du barème des quotes-parts de l'ONU⁵.

D. Mesures proposées

20. Compte tenu de ces considérations et pour faire face aux difficultés susmentionnées, le Bureau de la Convention sur l'eau propose de créer un groupe de travail spécial du financement durable, à composition non limitée. Ce groupe serait chargé d'élaborer, dans le cadre d'un processus intergouvernemental inclusif et transparent, une proposition visant à créer un mécanisme de financement plus prévisible et plus durable, comprenant un système de contribution financière obligatoire.

21. L'objectif de l'approche proposée est que les organes créés au titre de la Convention sur l'eau puissent continuer à mener efficacement leurs activités essentielles, compte tenu notamment de l'universalisation de la Convention. Le mécanisme qu'il est proposé de mettre en place devrait assurer un financement stable et prévisible, ce qui est indispensable pour appuyer les activités toujours plus nombreuses à mener au titre de la Convention, assurer la continuité des travaux du secrétariat et maintenir la qualité et la portée des programmes. La création d'un système de contribution obligatoire permettrait d'aligner la Convention sur l'eau sur d'autres accords multilatéraux relatifs à l'environnement qui ont fait leurs preuves et de faire en sorte que toutes les Parties partagent les responsabilités financières de manière équitable et durable.

⁵ Le budget ordinaire de l'ONU est financé par les États Membres de l'Organisation. La formule permettant de déterminer le montant que chaque pays doit verser au budget ordinaire est appelée « barème des quotes-parts ». Fondée strictement sur des données fiables, vérifiables et comparables, elle tient compte de la capacité économique de chaque pays. Le barème est révisé et adopté tous les trois ans. Par sa résolution 76/238 du 24 décembre 2021 (A/RES/76/238), l'Assemblée générale a adopté le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de l'ONU pour 2022, 2023 et 2024.

II. **Projet de décision définissant un processus de création d'un mécanisme de financement plus durable et plus prévisible des travaux à mener au titre de la Convention sur l'eau**

La Réunion des Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux,

Rappelant l'article 17 (par. 2 f)) de la Convention sur l'eau,

Rappelant également sa décision III/2⁶, par laquelle elle a créé au titre de la Convention un fonds d'affectation spéciale alimenté par des contributions volontaires et destiné à appuyer la promotion et l'application effective de la Convention,

Rappelant en outre la décision IX/3⁷, par laquelle elle a défini des cibles à atteindre pour un financement plus durable et plus prévisible des travaux à mener au titre de la Convention, a demandé instamment à toutes les Parties de verser régulièrement au fonds d'affectation spéciale des contributions financières non préaffectées et a chargé la Réunion des Parties de revoir les cibles à la lumière des progrès accomplis, à sa dixième session,

Constatant avec regret que le caractère imprévisible des contributions financières volontaires au fonds d'affectation spéciale et l'incertitude qui en résulte pour la planification et la bonne marche des activités ainsi que pour la continuité des travaux du secrétariat constituent un obstacle à l'exécution effective du programme de travail de la Convention,

Notant que toutes les Parties s'engagent à financer le programme de travail lorsqu'elles l'adoptent, ainsi que le budget correspondant, à ses sessions triennales,

Consciente des nombreux avantages qu'il y a à financer le programme de travail de la Convention,

Soulignant que le financement de tous les principaux accords multilatéraux mondiaux relatifs à l'environnement repose sur des systèmes de contributions obligatoires,

Déterminée à faire en sorte que l'universalisation de la Convention s'accompagne de la mise en place de mécanismes appropriés qui soutiennent son application effective au niveau mondial,

1. *Réaffirme* la nécessité de mettre en place un mécanisme de financement plus durable et plus prévisible des travaux à mener au titre de la Convention ;

2. *Décide* de créer un groupe de travail spécial du financement durable, à composition non limitée, qui sera chargé d'élaborer, dans le cadre d'un processus intergouvernemental inclusif et transparent, une proposition de mécanisme de financement plus durable et plus prévisible des travaux à mener au titre de la Convention, comprenant un système de contribution obligatoire, pour examen et adoption éventuelle à sa onzième session ;

3. *Décide également* que la composition, la structure et les modalités d'organisation du groupe de travail spécial du financement durable seront celles qui figurent à l'annexe de la présente décision ;

4. *Engage* les Parties et les futures Parties à contribuer à l'élaboration de la proposition en participant aux travaux du groupe de travail spécial et les invite à communiquer au secrétariat les noms de leurs représentants intéressés avant le 15 janvier 2025 ;

5. *Charge* le Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau d'évaluer régulièrement les progrès accomplis dans l'élaboration de la proposition ;

6. *Décide* d'examiner la proposition du groupe de travail spécial concernant un mécanisme de financement plus durable et plus prévisible à sa onzième session, en vue d'adopter une décision à cet égard.

⁶ ECE/MP.WAT/15/Add.1, annexe II.

⁷ ECE/MP.WAT/63/Add.2.

Annexe

Composition, structure et modalités d'organisation du Groupe de travail spécial du financement durable

1. Le Groupe de travail spécial du financement durable (ci-après « le Groupe ») sera composé de représentantes et de représentants désigné(e)s par les Parties et les futures Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau). La participation à ce groupe est ouverte à toutes les Parties et futures Parties à la Convention sur l'eau.
2. Le Groupe exercera son mandat jusqu'à la onzième session de la Réunion des Parties à la Convention.
3. À sa première réunion, le Groupe élira deux Coprésident(e)s – l'un(e) issu(e) d'un pays développé partie et l'autre d'un pays en développement partie –, qui exerceront leurs fonctions jusqu'à la onzième session de la Réunion des Parties.
4. Si un(e) Coprésident(e) démissionne en cours de mandat ou se trouve dans l'incapacité d'aller à son terme, le Groupe élira un successeur jusqu'à la session suivante de la Réunion des Parties.
5. Le Groupe travaillera exclusivement en anglais.
6. Le Groupe se réunira principalement dans le cadre de réunions en ligne. Les réunions en présentiel se tiendront parallèlement aux réunions des organes créés au titre de la Convention ou en marge des ateliers mondiaux organisés au titre de la Convention.
7. Le Groupe interagira, le cas échéant, avec d'autres acteurs intéressés, notamment les secrétariats d'autres accords multilatéraux mondiaux relatifs à l'environnement prévoyant des systèmes de contribution obligatoire, afin de tirer parti de leur expérience.
8. À la fin de chaque réunion, le Groupe fixera les dates provisoires de sa réunion suivante, qui seront annoncées sur le site Web de la Convention.
9. Le Groupe présentera un rapport annuel sur les progrès qu'il a accomplis au Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau.
10. Le Groupe soumettra à la onzième session de la Réunion des Parties un rapport final sur les résultats de ses travaux, qui comprendra une proposition et un projet de décision visant à créer un mécanisme de financement plus durable et plus prévisible des travaux à mener au titre de la Convention, comprenant un système de contribution obligatoire, pour examen et adoption éventuelle par la Réunion des Parties.