

**Examen de la gestion, de l'administration et des activités du secrétariat
de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification**

Rapport établi par

**Even Fontaine Ortiz
et
Guangting Tang**

Corps commun d'inspection

Genève, 2005



Nations Unies

JIU/REP/2005/5

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**Examen de la gestion, de l'administration et des activités du secrétariat
de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification**

Rapport établi par

**Even Fontaine Ortiz
et
Guangting Tang**

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2005

Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du Statut du Corps commun d'inspection, le présent rapport a été «mis au point après consultation entre les Inspecteurs, de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun».

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Principaux sigles et acronymes		iv
I. Introduction	1 – 3	1
II. Questions de fond	4 – 5	1
III. Gouvernance	6 – 9	2
IV. Fonctions et activités du secrétariat de la Convention	10 – 39	4
a) Divergences de vues concernant la façon dont le secrétariat s’acquitte de ses fonctions	10 – 24	4
b) Divergences de vues concernant les fonctions et les activités prescrites	25 – 31	8
c) Orientation stratégique: comment aller de l’avant?.....	32 – 39	11
V. Relations entre le secrétariat et le Mécanisme mondial	40 – 45	13
VI. Questions financières et budgétaires	46 – 52	16
VII. Autres questions d’administration et de gestion	53 – 64	18
a) Relations institutionnelles.....	53 – 56	18
b) Gestion des ressources humaines.....	57 – 59	18
c) Technologies de l’information et de la communication	60 – 61	19
d) Services administratifs communs	62 – 64	20
VIII. Coordination et coopération	65 – 67	21
IX. Les conventions de Rio: quelques points de comparaison	68 – 70	22
Annexes		
I. Fonctions des secrétariats des conventions de Rio.....		23
II. Accès aux ressources du budget de base au titre des conventions de Rio		24
III. Effectifs des secrétariats des conventions de Rio.....		25
IV. Accès à un financement volontaire (hors budget de base) au titre des conventions de Rio		26
V. Accès au financement pour l’établissement des rapports nationaux au titre des conventions de Rio.....		27

PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES

CCI	Corps commun d'inspection
COPSUBLA	Groupe de l'appui fonctionnel à la Conférence des Parties et à ses organes subsidiaires ainsi que des conseils juridiques
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
IMIS	Système intégré de gestion
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VNU	Volontaires des Nations Unies

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la décision 23/COP.6 prise à sa sixième session par la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (ci-après dénommée «la Convention»). La Conférence avait résolu de procéder, lors de sa septième session, à un examen approfondi des activités du secrétariat de la Convention, en se fondant sur une étude faite par le Corps commun d'inspection (CCI), et avait proposé pour cette étude des principes directeurs qui ont été développés par son Bureau, puis étendus par les Inspecteurs, en consultation avec celui-ci, à des questions de gestion et d'administration. Les principaux sujets examinés, arrêtés en octobre 2004, sont les suivants:

- Les activités assignées au secrétariat par la Convention;
- Le rôle du secrétariat et son évolution;
- La Convention sur la lutte contre la désertification dans le contexte des trois conventions de Rio;
- Le rôle du secrétariat dans la mobilisation de ressources;
- Aspects particuliers de la planification, de la programmation et de la budgétisation.

2. Pour l'établissement de ce rapport, l'équipe d'inspection a fait appel à la participation de tous les intéressés, qu'elle a encouragés à donner leur avis en réponse à une série de questionnaires ou à l'occasion d'entretiens. Après un examen préliminaire, un questionnaire détaillé a été envoyé au secrétariat de la Convention. Les Inspecteurs se sont ensuite entretenus avec des responsables des secrétariats de la Convention sur la lutte contre la désertification, de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, du Programme des Volontaires des Nations Unies (VNU), du Fonds international de développement agricole (FIDA), du Mécanisme mondial de la Convention, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de la Banque mondiale, du Fonds pour l'environnement (FEM) et de la Convention sur la diversité biologique. Des questionnaires ont également été adressés aux Parties à la Convention, aux organismes des Nations Unies partenaires de son secrétariat et, individuellement, à de hauts fonctionnaires de celui-ci, du Mécanisme mondial et du FIDA. Cette vaste consultation a produit une riche moisson d'informations et permis de recueillir un large éventail d'opinions et d'évaluations. Se fondant sur leurs propres constatations et conclusions, les Inspecteurs ont rédigé une première version du rapport qu'ils ont soumise au secrétariat pour observations avant sa mise au point définitive.

3. Les Inspecteurs remercient les fonctionnaires du secrétariat de la Convention et du Mécanisme mondial du plein concours qu'ils leur ont apporté pour l'établissement de ce rapport. Ils expriment également leur reconnaissance aux fonctionnaires du FIDA et aux autres personnes avec qui ils se sont entretenus ou qu'ils leur ont prêté assistance. Tous ont accepté très volontiers de les faire profiter de leurs connaissances et de leur expérience, et de les éclairer quant aux nombreux problèmes qui restent à résoudre pour assurer la bonne application de cette importante convention.

II. Questions de fond

4. Au cours de leur examen, les Inspecteurs se sont rendu compte que, dès le départ, les avis sur la perspective dans laquelle il fallait situer la Convention avaient divergé. On ne sait pas très bien si cet instrument est axé sur l'environnement, le développement ou les deux et s'il concerne des problèmes d'ordre seulement local ou bien mondial. Le titre même de la Convention peut induire en erreur car le problème fondamental est celui de la dégradation des sols, dont la désertification constitue un aspect

essentiel. L'incapacité ou le refus de placer la Convention dans sa juste perspective a inévitablement des conséquences regrettables, notamment:

- Il y a de nettes différences en ce qui concerne l'accès à un appui financier entre cet instrument et les autres conventions de Rio;
- Les pays développés parties ne se sont pas clairement engagés à fournir un appui financier durable pour l'application de la Convention;
- Les partenaires de développement n'ont pas intégré de programmes ou d'activités concernant la Convention dans leurs initiatives respectives en faveur du développement;
- Les pays parties touchés n'accordent pas le rang de priorité voulu à la Convention et n'ont guère réussi à en intégrer les objectifs dans leurs plans nationaux de développement.

5. Dans de nombreux pays développés, c'est le ministère de la coopération ou celui des affaires étrangères qui est chargé de l'application de la Convention, mais ces ministères considèrent rarement la désertification comme une question prioritaire. En revanche, la Convention-cadre sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique ont respectivement l'appui des ministères de l'environnement et de l'agriculture, qui en sont généralement de meilleurs défenseurs. Dans les pays en développement, la Convention est en outre désavantagée du fait que la désertification est en général l'affaire du ministère de l'environnement, qui est relativement démuné. Qui plus est, dans les pays développés comme dans les pays en développement les fonctionnaires chargés de coordonner les activités relatives à la Convention ne sont pas toujours assez chevronnés pour promouvoir efficacement cet instrument. Autant de facteurs qui font obstacle à la prise en compte et au soutien de la Convention dans les deux groupes de pays.

Recommandation 1

La Conférence des Parties devrait inviter a) les pays parties touchés à intégrer leur programme d'action national dans leur plan de développement et à lui donner la priorité voulue; b) les pays développés parties à intégrer les objectifs de la Convention dans leurs programmes/projets de développement.

Recommandation 2

La Conférence des Parties pourrait inviter tous les pays parties à désigner de hauts fonctionnaires des ministères compétents, qui seraient chargés des questions relatives à la Convention.

Recommandation 3

La Conférence des Parties devrait demander au Secrétaire exécutif de suivre l'application des recommandations qui précèdent et de lui en rendre compte à chacune de ses sessions.

III. Gouvernance

6. L'organe directeur suprême – la Conférence des Parties – a tenu une session par an jusqu'en 2001, mais depuis lors ne se réunit plus que tous les deux ans. La Conférence élit un bureau pour chacune de ses sessions (le président, neuf vice-présidents et les présidents des organes subsidiaires – le Comité de la science et de la technologie et le Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention), en faisant en sorte que chaque région géographique soit représentée par au moins deux membres. Le Bureau

et les autres organes subsidiaires continuent à exercer leurs fonctions entre les sessions de la Conférence des Parties, mais ils n'ont pas de mandat précis, autrement dit il n'y a pas de base concrète pour l'action dans l'intervalle¹. Il n'existe aucun mécanisme qui puisse donner des orientations ou des instructions au secrétariat en cas d'urgence, aussi celui-ci a-t-il parfois du mal à régler certains problèmes qui se posent pendant l'intersession.

7. Le Comité de la science et de la technologie est appelé à jouer un rôle très important: il doit fournir à la Conférence des Parties des données et des conseils d'ordre scientifique utiles pour lutter contre la désertification et pour atténuer les effets de la sécheresse. Le Comité se réunit en même temps que la Conférence, ce qui pose des problèmes logistiques. Mais surtout, les résultats de ses délibérations ne sont pas toujours pleinement pris en compte par la Conférence dans ses décisions. On comptait que le Comité serait composé de représentants de gouvernement possédant des compétences dans les domaines considérés, mais aucune procédure n'est en place pour assurer le choix des spécialistes voulus. L'expérience a montré que le Comité n'avait pas toujours à sa disposition les scientifiques dont il avait besoin.

8. Le Comité de la science et de la technologie constitue des groupes spéciaux, composés d'experts choisis parmi ceux dont le nom figure dans son fichier, qui sont chargés d'examiner des questions essentielles comme les repères ou critères et les indicateurs, les connaissances traditionnelles et les systèmes d'alerte. Consciente de la nécessité de réactiver le Comité et d'en accroître l'efficacité et l'efficacités, la Conférence des Parties, à sa cinquième session, a décidé de créer un groupe de 25 experts inscrits au fichier, qui sera subdivisé en cinq sous-groupes (décision 17/COP.5). Reste à savoir si des fonds suffisants pourront être mobilisés.

9. Le Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention a été établi en 2002, à l'occasion de la révision des procédures d'établissement de rapports et d'examen. Il examine les rapports des pays parties et des observateurs, ainsi que les données et les conseils fournis par le Comité de la science et de la technologie et le Mécanisme mondial, et fait rapport à la Conférence des Parties.

Recommandation 4

La Conférence des Parties pourrait envisager de conférer au Bureau des pouvoirs suffisants pour lui permettre de faire face aux situations d'urgence qui peuvent se produire entre ses sessions, et réviser son règlement intérieur en conséquence.

Recommandation 5

La Conférence des Parties pourrait a) décider que les sessions du Comité de la science et de la technologie se tiendront avant les siennes; b) demander à tous les pays parties de désigner pour les représenter à ce comité des personnes possédant les compétences requises et établir une procédure spéciale à cet effet.

¹ L'article 4 du règlement intérieur prévoit bien que la Conférence des Parties peut se réunir en sessions extraordinaires, mais il ne serait ni pratique ni rentable de recourir à une telle solution pour combler ce «vide juridique».

IV. Fonctions et activités du secrétariat de la Convention

a) *Divergences de vues concernant la façon dont le secrétariat s'acquitte de ses fonctions*

10. Les fonctions du secrétariat sont exposées au paragraphe 2 de l'article 23 de la Convention et ont été développées dans des décisions ultérieures de la Conférence des Parties. Dans le cadre du présent examen, les Inspecteurs ont étudié l'efficacité et l'efficience avec lesquelles le secrétariat s'acquittait des activités prescrites. Pour s'en faire une idée plus générale, ils ont également demandé l'avis de toutes les Parties à la Convention, dans un questionnaire auquel 46 d'entre elles ont répondu (14 pays et un groupement régional pour le groupe développé et 31 pays pour le groupe en développement)². Les réponses à ce questionnaire ont révélé que les avis sur la façon dont le secrétariat s'acquittait des fonctions permanentes prescrites par la Convention et des activités spéciales qui lui étaient confiées variaient beaucoup d'un groupe à l'autre ainsi qu'au sein de chacun d'entre eux.

11. En coopération étroite avec l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG), le secrétariat fournit certains services pour l'organisation des sessions de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires. Le Groupe chargé de l'appui fonctionnel à la Conférence des Parties et à ses organes subsidiaires ainsi que des conseils juridiques (COPSUBLA), qui fournit ces services, a un effectif restreint (3 administrateurs et 2 agents des services généraux) et fait appel à l'assistance de personnel temporaire et de consultants extérieurs. Avec le développement des travaux de la Conférence des Parties, le volume de la documentation a augmenté et le nombre de pages a plus que doublé entre la première et la sixième session. Les Inspecteurs considèrent que le COPSUBLA s'acquitte efficacement de sa tâche. En particulier, il analyse rétrospectivement la logistique et l'organisation de chaque session et en tire des leçons en vue d'améliorer les choses, ce dont il faut le féliciter.

12. Les Parties sont, elles aussi, très satisfaites de ces services, plus d'un quart des répondants les considérant comme «excellents» et quelque 44 % comme «très bons». Elles apprécient surtout la qualité de la logistique ainsi que la motivation et le professionnalisme du personnel du secrétariat, dont la tâche est pourtant très lourde. Cela concorde avec la propre évaluation des Inspecteurs. Quelques-unes sont cependant préoccupées par certains aspects du rôle joué par le secrétariat dans le service des sessions de la Conférence des Parties et du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention. En particulier, elles formulent des critiques touchant surtout l'efficacité et la rentabilité de ce comité (durée, calendrier et thèmes de ses sessions). Certaines ont aussi l'impression d'un manque de transparence de la part du secrétariat dans certains cas (par exemple, pour l'établissement du projet de budget et des documents relatifs aux unités de coordination régionales présentés à la sixième session de la Conférence, et pour l'application de certaines règles de l'ONU) et mettent en cause son impartialité à l'égard des différents groupes régionaux. Ces questions semblent relever de la compétence de la direction exécutive et de l'administration, plutôt que de celle du COPSUBLA. Il s'agit là de problèmes sérieux qui, de l'avis des Inspecteurs, laissent supposer une perte de confiance chez certaines Parties.

13. Le secrétariat est chargé de compiler les rapports reçus des pays parties ainsi que d'organisations sous-régionales et intergouvernementales et d'organismes des Nations Unies, d'en faire la synthèse et de procéder à une analyse préliminaire. Le volume de travail a augmenté depuis la création du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention et le COPSUBLA s'est vu confier le soin d'aider les unités de facilitation régionales à préparer et traiter les rapports. Il en effectue l'analyse préliminaire, mais comme son personnel ne suffit pas à la tâche, il doit faire appel à des consultants. Les

² On a utilisé ici la classification établie par la Banque mondiale en fonction du revenu: le «groupe développé» comprend les pays à revenu élevé, et le «groupe en développement» les pays à faible revenu, à revenu intermédiaire ou à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.

Inspecteurs trouvent que la qualité de cette analyse laisse quelque peu à désirer et jugent inadmissible que des consultants soient chargés de fonctions essentielles, ce qui est contraire aux règles de l'ONU³.

14. La majorité des Parties a une opinion favorable du travail de compilation des rapports effectué par le secrétariat, plus d'un quart des répondants le jugeant «excellent» et environ 37 % «très bon». Environ 20 % le trouvent toutefois seulement «satisfaisant». Les avis sont répartis également entre les deux groupes, mais les pays développés ont fait davantage de commentaires, qui révèlent des divergences d'opinions. Certains d'entre eux saluent les efforts déployés par le secrétariat pour extraire la substance de rapports se présentant sous des formes diverses et considèrent qu'il fait là un bon travail, mais d'autres estiment que l'analyse devrait être plus rigoureuse et plus équilibrée. Les Inspecteurs sont parvenus à la conclusion qu'il serait bon de préciser le rôle du secrétariat à cet égard dans le texte de la Convention, point de vue exprimé aussi par certains pays développés parties. Les Inspecteurs partagent également l'opinion selon laquelle l'évaluation des progrès réalisés dans l'application de la Convention au niveau national, sous-régional et régional exige un ensemble de repères et d'indicateurs clairs ainsi que des examens périodiques (évaluation interne et externe et auto-évaluation).

15. Les Parties sont tenues de communiquer à la Conférence des Parties, par l'intermédiaire du secrétariat, des rapports sur les mesures qu'elles ont prises pour appliquer la Convention (Article 26). Le secrétariat, quant à lui, doit «faciliter, à leur demande, l'octroi d'une aide aux pays en développement touchés Parties [...] aux fins de la compilation et de la communication des informations requises en vertu de la Convention». De toutes les fonctions assignées au secrétariat, cette activité de «facilitation» est la plus controversée. Les opinions (excellent/très bon (35 %), bon (30 %), satisfaisant/peu satisfaisant (35 %)) sont réparties assez également à l'intérieur des deux groupes de pays. Les appréciations les moins favorables tiennent semble-t-il, pour les pays en développement, à ce qu'ils ne sont pas satisfaits du niveau de financement et, pour les pays développés, à ce qu'ils trouvent que le secrétariat outrepassé son mandat dans ce domaine, question qui est examinée dans la section suivante.

16. Le secrétariat fournit un appui financier, consultatif et logistique aux pays parties touchés pour l'établissement de leurs rapports nationaux. Les Inspecteurs jugent que la direction exécutive et l'administration ainsi que les unités de facilitation régionales du secrétariat s'acquittent de cette tâche aussi efficacement que possible, considérant que leurs effectifs et leurs ressources sont limités. La question de la qualité des rapports nationaux a souvent été soulevée et l'examen d'un échantillon de rapports confirme que celle-ci est très inégale. Toutefois, la qualité des rapports nationaux dépend non seulement de l'appui fourni par le secrétariat, mais encore des efforts des gouvernements eux-mêmes et de leur accès à un financement. Il peut être difficile de discerner le facteur déterminant, mais il semble qu'il y ait un lien entre la qualité des rapports nationaux et le financement offert aux pays parties touchés pour l'établissement de ces documents – financement qui, dans le cas de la Convention sur la lutte contre la désertification, est très limité. Les pays d'Afrique ont reçu, en moyenne, quelque 11 000 dollars pour la première série de rapports en 1999, mais pour l'ensemble des régions la moyenne a été à peine supérieure à 5 000 dollars par rapport pour la série de 2002 (voir l'annexe V) – alors que dans le cas de la Convention-cadre sur les changements climatiques, les Parties qui ne sont pas visées à l'annexe I peuvent recevoir jusqu'à 405 000 dollars chacune du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) pour la préparation de leurs communications nationales⁴. Il n'est pas même certain que les choses s'amélioreront suite aux nouveaux accords conclus entre le secrétariat de la Convention sur la lutte contre la

³ Le Comité des commissaires aux comptes s'est récemment penché sur la question de l'emploi de consultants par le secrétariat de la Convention (voir le paragraphe 59 et la note 29).

⁴ http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/2819.php.

désertification et le FEM, car on ne sait pas encore très bien si des ressources pourront être prélevées sur ce Fonds pour l'établissement de rapports et de programmes d'action en application de la Convention⁵.

17. Les Parties ont généralement une opinion favorable de l'appui prêté par le secrétariat pour l'établissement des rapports nationaux, qui est jugé excellent ou très bon par 42 % des répondants, bon par 35 % et satisfaisant ou peu satisfaisant par 23 % seulement. Plusieurs pays d'Afrique ont félicité le secrétariat de l'amélioration des principes directeurs pour l'établissement de ces documents, ainsi que des efforts qu'il déployait afin de mobiliser des ressources supplémentaires pour la troisième série de rapports, mais certains considèrent encore que le niveau de financement est insuffisant. Plusieurs pays développés estiment que le secrétariat consacre trop d'efforts à cette tâche, au détriment de ses activités essentielles, et que les pays touchés n'assument pas assez leur responsabilité dans ce domaine.

18. Le secrétariat fournit aussi un appui catalyseur aux programmes d'action et aux activités interrégionales, en aidant notamment les pays à intégrer ces programmes dans leurs stratégies et plans de développement, à établir des partenariats et à exploiter les possibilités de synergie. Dans chacune des quatre régions considérées, il a offert une assistance technique ou financière pour l'exécution de toute une série d'activités clairement décrites dans le rapport qu'il a présenté au Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention à sa deuxième session⁶. Les efforts du secrétariat pour faciliter l'exécution d'activités prioritaires demeurent cependant entravés par le fait qu'il n'a qu'un accès limité au financement volontaire. On constate que certains des fonds d'affection spéciale établis dans le cadre de la Convention sur la lutte contre la désertification sont moins bien dotés que ceux qui ont été créés au titre de la Convention-cadre sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique (annexes II et IV). Les Inspecteurs attachent une grande importance au rôle catalyseur du secrétariat dans son interaction avec les pays parties touchés. Ils estiment que le secrétariat devrait avoir accès à un financement volontaire d'un niveau plus élevé pour pouvoir être mieux à même de soutenir l'application de la Convention.

19. Dans leurs réponses au questionnaire, les Parties ont exprimé certaines réserves quant à l'appui du secrétariat à l'élaboration et à l'exécution des programmes d'action, le groupe en développement insistant sur le manque de ressources et de nombreux pays du groupe développé s'interrogeant sur la légitimité de l'intervention du secrétariat dans des activités d'exécution. Les avis sont dans l'ensemble moins favorables. Trente-quatre pour cent des répondants jugent le travail accompli par le secrétariat excellent ou très bon, 27 % le trouvent bon et 39 % le qualifient de satisfaisant ou de peu satisfaisant. Pour ce qui est de l'action du secrétariat en faveur de l'intégration des questions relatives à la désertification dans les stratégies nationales de développement, les avis divergent considérablement quant au rôle qui lui incombe, mais il y a convergence de vues sur certains points et notamment sur l'importance de son rôle de sensibilisation dans ce domaine, ce qui cadre avec la propre opinion des Inspecteurs.

20. Les réponses au questionnaire mettent également en évidence certains problèmes concernant l'assistance du secrétariat à la société civile, en particulier pour la participation d'organisations non gouvernementales (ONG) aux travaux de la Conférence des Parties et à d'autres activités. Pour 15 % environ des répondants, cette assistance est peu satisfaisante et les pays des deux groupes soulignent le manque de transparence du processus de sélection. Les Inspecteurs ont été informés que le choix des ONG était fortement influencé par les conditions imposées par les donateurs qui contribuent au Fonds spécial pour la participation. Ils concluent que les critères de sélection devraient être révisés compte tenu de l'évolution de la société civile et des organisations qui la représentent, afin d'assurer une participation équilibrée des ONG de toutes les régions.

⁵ ICCD/CRIC(3)/6, par. 45.

⁶ ICCD/CRIC(2)/2, sect. IV.

21. Les Parties ont exprimé des avis très contrastés quant aux rapports que le secrétariat a présentés à la Conférence des Parties sur l'exécution de ses fonctions au titre de la Convention. Près de la moitié des répondants – surtout des pays en développement – les jugent excellents ou très bons. D'autre part, 22 % – surtout des pays développés – considèrent qu'ils sont peu satisfaisants. L'analyse faite par les Inspecteurs a montré que cette divergence tient au moins en partie à des interprétations différentes des fonctions en question, le groupe en développement les conservant dans une perspective plus large que le groupe développé, pour qui le secrétariat a essentiellement pour tâche de faire rapport sur les questions budgétaires et financières. En tout état de cause, les réponses ont révélé que les Parties trouvaient que les documents budgétaires et financiers manquaient de transparence et n'étaient pas présentés en temps voulu – problème auquel le secrétariat doit s'attaquer de toute urgence. (Cette question est également examinée plus loin dans la section c.)

22. Les Inspecteurs estiment que le secrétariat exerce toutes les activités qu'exigent ses fonctions permanentes, avis partagé par la grande majorité des Parties. Certaines pensent toutefois qu'une liste de réunions et de tâches ne saurait être considérée comme équivalente au programme de travail commun que le secrétariat et le Mécanisme mondial étaient chargés d'établir. D'autres soulignent l'insuffisance de la mobilisation des ressources – dont la responsabilité incombe au Mécanisme mondial plutôt qu'au secrétariat, ce qui montre que certaines Parties ne sont pas très au clair à ce sujet. Plusieurs membres du groupe développé critiquent l'ordre de priorité établi par le secrétariat, estimant que celui-ci consacre trop de ressources à l'aide aux pays parties touchés, au détriment de ses autres fonctions.

23. Lors de leur examen préliminaire, les Inspecteurs ont noté que la Conférence des Parties avait confié au secrétariat plusieurs tâches qu'ils considèrent comme des activités supplémentaires, dont la collaboration avec le FEM (décision 9/COP.4), des activités relatives au Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention (décisions 1 et 2/COP.5) et l'initiative concernant les unités de coordination régionales (décision 6/COP.5). Ils félicitent le secrétariat qui parvient à s'en acquitter malgré le peu de ressources dont il dispose.

24. On a demandé aux Parties d'indiquer les fonctions particulières qui avaient été assignées au secrétariat en vertu du paragraphe 2 g) de l'article 23. Environ 40 % des répondants n'étaient pas au courant de ces fonctions. Les autres ont cité le plus souvent les activités suivantes:

- Facilitation de l'amélioration des travaux du Comité de la science et de la technologie et appui au Groupe d'experts;
- Activités relatives au FEM;
- Facilitation de la tâche du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention;
- Étude de faisabilité sur les unités de coordination régionales.

Les Parties sont assez divisées quant à l'efficacité avec laquelle le secrétariat s'acquitte de ces activités supplémentaires, en particulier celles qui concernent le Comité de la science et de la technologie, le Fonds pour l'environnement mondial. À propos du FEM, on a critiqué le secrétariat pour ne pas être encore parvenu à une entente sur le projet de mémorandum d'accord. Pour ce qui est de la facilitation de la tâche du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention, les avis sont toutefois moins partagés et les répondants s'accordent à penser que le secrétariat a accompli un travail préparatoire considérable et que les informations établies aux fins de la mise en œuvre de la Convention sont utiles.

Recommandation 6

Pour établir les documents destinés à la Conférence des Parties, en particulier ceux qui portent sur les projets de programme et de budget, le Secrétaire exécutif devrait suivre de près les directives données par celle-ci et adopter une méthode de planification, de programmation et de budgétisation axée sur les résultats, y compris pour les rapports sur l'exécution des activités supplémentaires demandées dans les diverses décisions de la Conférence.

Recommandation 7

Le Secrétaire exécutif devrait veiller à ce que le secrétariat mette l'accent sur son rôle catalyseur dans son interaction avec les pays parties touchés au titre du paragraphe 2 c) de l'article 23 de la Convention.

Recommandation 8

Les pays développés parties sont invités à veiller: a) à ce qu'un appui technique et financier suffisant soit fourni aux pays en développement touchés pour la compilation et la communication des informations requises au titre de la Convention, conformément au paragraphe 7 de l'article 26; b) à ce que les fonds d'affectation spéciale de la Convention reçoivent un financement volontaire d'un niveau plus élevé, afin qu'ils soient mieux à même de soutenir l'application de cet instrument.

Recommandation 9

Le Secrétaire exécutif devrait, en priorité, proposer des procédures révisées pour la participation des organisations non gouvernementales aux travaux de la Conférence des Parties et à d'autres activités, et notamment des critères de sélection précis ainsi qu'un mécanisme permettant d'assurer une répartition équilibrée des participants des différentes régions.

b) Divergences de vues concernant les fonctions et les activités prescrites

25. Comme on l'a indiqué dans la section qui précède, les réponses des Parties au questionnaire révèlent des divergences de vues quant à la question de savoir si l'action du secrétariat s'inscrit strictement dans le cadre de son mandat. La majorité des pays en développement estiment que les activités entreprises sont conformes à ce mandat, tandis qu'un grand nombre de pays développés – mais non la totalité – considèrent que le secrétariat a outrepassé ses fonctions en se lançant dans des activités d'exécution qui équivalent à un rôle opérationnel.

26. Comme dans les deux autres conventions de Rio, les fonctions du secrétariat sont énoncées en termes très généraux, ce qui laisse une certaine marge d'interprétation (voir l'annexe I). Les réponses au questionnaire montrent que les Parties elles-mêmes sont loin d'être du même avis sur le champ des activités que le secrétariat doit mener pour s'acquitter de certaines fonctions, en particulier celles qui nécessitent une interaction avec les pays parties touchés. Cela tient peut-être à ce que le rôle de «facilitation» du secrétariat donne lieu à des interprétations différentes. «Faciliter», au sens propre du terme, veut dire «rendre facile, moins difficile» et est synonyme d'aider ou de favoriser⁷. Théoriquement, toute mesure prise par le secrétariat pour favoriser ou rendre facile la réalisation des objectifs de la Convention relève de son mandat. Dans la pratique, toutefois, son rôle de facilitation demeure ambigu et controversé.

⁷ Petit Robert.

27. Les fonctions du secrétariat qui sont énoncées à l'article 23 de la Convention sont développées dans les décisions de la Conférence des Parties. Un examen systématique de ces décisions révèle qu'au lieu de délimiter plus clairement le rôle du secrétariat, elles ne font qu'aggraver les incertitudes: le tableau 1 ci-après en présente quelques exemples, tirés de décisions prises par la Conférence à sa sixième session: le secrétariat est prié de «favoriser» ou «faciliter», de «se tenir en rapport» ou d'«assurer une concertation avec» et «de soutenir», autant d'expressions assez vagues qui peuvent être interprétées de diverses manières.

Tableau 1

Activités du secrétariat de la Convention demandées dans certaines décisions prises par la Conférence des Parties à sa sixième session

Décision/Titre	Texte <i>(Les passages importants ont été mis en gras par les Inspecteurs)</i>	Observations du CCI
<p>Décision 1 <u>Nouvelles mesures à prendre dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention</u></p>	<p><u>Promotion des possibilités du secteur privé et des perspectives économiques dans les régions/pays arides, semi-arides et subhumides</u></p> <p>16. <i>Prie</i> le secrétariat de se tenir en rapport avec les institutions concernées qui étudient des mesures de nature à favoriser l'accès des produits des terres arides aux marchés internationaux; <u>Surveillance et évaluation, y compris l'amélioration du processus d'établissement des rapports</u></p> <p>29. <i>Invite</i> le secrétariat, agissant avec l'appui des institutions compétentes, à continuer de promouvoir la mise en place de réseaux de programmes thématiques et l'adoption de pratiques optimales en matière de lutte contre la désertification et, en particulier, à soutenir davantage les activités telles que la mise en réseau des institutions scientifiques, le transfert de technologie vers les pays en développement, la formation dans les universités, l'organisation des stages et l'octroi de bourses d'études intéressant le processus d'élaboration des programmes d'action sous-régionaux et régionaux;</p>	<p>À quelles fins exactement le secrétariat doit-il «se tenir en rapport»? Cette demande n'est pas claire ni dépourvue d'ambiguïté.</p> <p>Le secrétariat est invité à soutenir davantage des activités intéressant l'élaboration des programmes d'action sous-régionaux et régionaux. Le sens de l'expression «soutenir davantage» n'est pas précisé, mais il pourrait s'agir notamment de fournir un appui technique et financier et de participer directement à des programmes de formation.</p>

Décision/Titre	Texte <i>(Les passages importants ont été mis en gras par les Inspecteurs)</i>	Observations du CCI
<p>Décision 3 <u>Examen d'ensemble des activités du secrétariat et des progrès réalisés par les pays parties touchés dans la mise en œuvre de la Convention</u></p>	<p>6. <i>Invite également</i> le secrétariat à appuyer l'intégration des activités du Comité de la science et de la technologie aux instruments de programmation prévus par la Convention, tels que les programmes d'action nationaux, sous-régionaux et régionaux, et à s'attacher activement à assurer une concertation avec la communauté scientifique internationale;</p>	<p>Appui aux activités de programmation (programmes d'action nationaux, sous-régionaux et régionaux). L'expression «s'attacher activement à assurer une concertation» semble conférer un rôle actif au secrétariat, qui pourrait comporter des activités opérationnelles.</p>
<p>Décision 4 <u>Application de la Déclaration sur les engagements visant à renforcer l'exécution des obligations énoncées dans la Convention</u></p>	<p>6. <i>Invite</i> le secrétariat à faciliter la mise à jour du guide sur l'élaboration des rapports sur la mise en œuvre de la Convention pour permettre aux pays parties d'intégrer pleinement dans leurs rapports les domaines thématiques spécifiés dans la Déclaration sur les engagements visant à renforcer l'exécution des obligations énoncées dans la Convention, en s'attachant à harmoniser le système d'établissement des rapports avec d'autres instruments multilatéraux relatifs à l'environnement;</p>	<p>Qu'entend-on concrètement par «faciliter»?</p>

28. Devant des instructions énoncées en termes aussi généraux, le secrétariat a eu tendance à opter pour une attitude active, dans les limites des ressources dont il disposait. Les Inspecteurs jugent ce choix compréhensible car les fonctionnaires du secrétariat sont profondément attachés à la Convention et ne ménagent aucun effort pour en promouvoir l'application. Cela dit, comme on l'a déjà signalé, de nombreux pays développés ont de sérieuses réserves quant aux activités menées par le secrétariat pour soutenir des programmes d'action nationaux, sous-régionaux et régionaux. Les réponses au questionnaire ont montré que l'appui à l'application de la Convention est un point particulièrement litigieux, le secrétariat exécutant des activités assimilables à des projets, qui vont au-delà du rôle classique d'un tel organe. Il a toutefois été reconnu que son rôle en ce qui concerne les programmes d'action nationaux, sous-régionaux et régionaux n'était pas clairement défini. On a suggéré – proposition à laquelle souscrivent les Inspecteurs – d'incorporer ces activités dans le plan de travail, de façon qu'elles soient examinées et approuvées par la Conférence des Parties sans qu'il puisse y avoir la moindre marge d'interprétation. On notera toutefois que l'examen auquel ont procédé les Inspecteurs ne permet pas d'affirmer que le secrétariat participe à l'exécution de projets.

29. Dans les réponses aux questionnaires, les exemples tendant à prouver que le secrétariat outrepassé son mandat sont données presque exclusivement par des pays développés. Le cas cité le plus souvent est la création d'unités de coordination régionales – question qui fait l'objet d'une polémique depuis quelque temps. Des unités de coordination ont été établies dans trois régions (Afrique, Asie et Amérique latine et Caraïbes) et sont financées par des contributions volontaires. La façon dont le secrétariat a traité la question à la sixième session de la Conférence des Parties a suscité de vives critiques de la part de certains pays développés. Les Inspecteurs notent cependant que ces unités ont été mises en place à la demande de pays parties, à l'issue de conférences régionales. Parmi les autres points soulevés dans les

réponses aux questionnaires, on peut citer le nombre de réunions auxquelles participe le secrétariat, jugé excessif par certaines Parties considérant que les ressources sont limitées. Certaines estiment aussi que des ateliers qui ont été organisés par le secrétariat dans des pays en développement auraient pu l'être par d'autres organisations.

30. Comme on l'a déjà signalé, les Inspecteurs attachent une importance considérable au rôle catalyseur du secrétariat dans son interaction avec les pays parties touchés. Ils reconnaissent cependant qu'il est difficile de délimiter clairement son rôle strictement catalyseur et les activités qui équivalent à jouer un rôle opérationnel dans la mise en œuvre de la Convention.

31. Les pays développés et les pays en développement ont indubitablement des opinions très tranchées quant à la façon dont le secrétariat conçoit actuellement son rôle et ses responsabilités. Les Inspecteurs sont d'avis que cela tient en partie à des divergences d'ordre politique, dont certaines remontent parfois aux origines mêmes de la Convention et qui ne peuvent être aplanies que par les Parties elles-mêmes. Ils estiment aussi que l'application de la Convention risque de s'enliser tant que ces divergences subsisteront. Il est nécessaire que les Parties s'entendent à ce stade sur le rôle exact du secrétariat.

c) *Orientation stratégique: comment aller de l'avant?*

32. Les Inspecteurs sont d'avis que les divergences de vues entre les Parties au sujet des fonctions et des activités du secrétariat doivent être rapidement aplanies dans le cadre d'un processus structuré de planification stratégique, qui fait manifestement défaut à l'heure actuelle. La Convention souligne «la nécessité de coordonner les efforts et de mettre au point une stratégie à long terme cohérente à tous les niveaux» (article 4, paragraphe 1). La Déclaration de Bonn sur les engagements visant à renforcer l'exécution des obligations énoncées dans la Convention fixe des objectifs précis pour la période 2001-2010 (annexe de la décision 8/COP.4), mais il faut les traduire en une stratégie à long terme plus détaillée au niveau du secrétariat.

33. Le secrétariat est conscient de la nécessité d'établir des horizons temporels pour la planification. En présentant à la Conférence des Parties, lors de sa deuxième session, une stratégie à moyen terme pour la période 1999-2000, il a souligné qu'il fallait aussi agir dans une perspective à long terme⁸. Les Parties ont cependant eu du mal à se mettre d'accord, ne serait-ce que sur une stratégie à moyen terme pour le secrétariat⁹. Conformément à la décision 7/COP.2, celui-ci a soumis à la Conférence des Parties, lors de sa troisième session, une stratégie à moyen terme révisée pour la période 2000-2001¹⁰. La Conférence en a pris note (décision 2/COP.3) et a prié le secrétariat de définir des priorités, d'engager un examen d'ensemble de ses activités et de lui présenter un rapport à ce sujet à sa sixième session. Ce rapport rend compte des principales activités menées par le secrétariat et de l'orientation de son programme de travail¹¹, mais il s'agit essentiellement d'un examen rétrospectif; aucun plan stratégique à moyen terme n'a été dressé depuis la troisième session de la Conférence des Parties.

34. Ces dernières années, les organismes des Nations Unies ont déployé d'importants efforts pour réformer leurs modes de gestion en mettant davantage l'accent sur les résultats, les États Membres leur ayant demandé de faire preuve d'une plus grande efficacité et d'un plus grand sens des responsabilités

⁸ ICCD/COP(2)/6, par. 59 à 62.

⁹ Voir les communications des Parties à ce sujet, reproduites dans le document ICCD/COP(3)/6.

¹⁰ ICCD/COP(3)/6.

¹¹ ICCD/CRIC(2)/2.

dans l'utilisation des ressources. La majorité d'entre eux ont établi des systèmes de gestion axés sur les résultats, qui reposent sur de vastes réformes du cycle de planification, de programmation, de budgétisation, de surveillance, d'évaluation et d'établissement de rapports, ainsi que des stratégies de gestion des ressources humaines et de l'information.

35. Dans son rapport récent sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies, le Corps commun d'inspection a indiqué que l'adoption de tels systèmes exigeait d'abord une entente sur une répartition claire des tâches entre les principaux acteurs et une définition précise des objectifs à long terme¹². Les programmes et les ressources de chaque organisme doivent bien correspondre à ses objectifs à long terme, un système efficace de suivi des résultats doit être mis en place et il faut dûment tenir compte des conclusions des évaluations dans le cycle de planification et de programmation. Voilà quelques-unes des conditions que le CCI juge essentielles au succès de la gestion axée sur les résultats, et qui constituent un cadre de référence permettant aux organismes des Nations Unies de mesurer leurs progrès dans ce domaine.

36. En 2000, le secrétariat, conformément à la décision 3/COP 3, a soumis des propositions en vue d'améliorer la budgétisation et l'établissement des états financiers, compte tenu des pratiques suivies par d'autres organisations internationales¹³. Il a notamment proposé que le secrétariat de la Convention adopte une méthode de budgétisation axée sur les résultats, ce qui suppose la définition des objectifs, des produits et des résultats escomptés ainsi que l'établissement d'indicateurs de résultats. La Conférence des Parties n'a cependant pris aucune décision à ce sujet lors de sa quatrième session, la question ne semblant guère l'intéresser. Les Inspecteurs considèrent qu'elle a perdu là une occasion d'opter pour la gestion axée sur les résultats, en tant qu'instrument permettant de régler les problèmes du secrétariat qui faisaient – et ont toujours fait – l'objet d'une controverse. Récemment, celui-ci a tenu des consultations avec le Siège de l'ONU et le secrétariat de la Convention-cadre sur les changements climatiques au sujet de cette méthode de gestion, mais il n'y a pas eu de suite.

37. Pour ce qui est de la surveillance et de l'évaluation, le secrétariat considère que ces fonctions sont remplies par la Conférence des Parties sur la base des rapports d'exécution qu'il lui présente ainsi que des rapports des vérificateurs aux comptes. Toutefois, comme on l'a déjà signalé, certaines Parties considèrent que les rapports établis par le secrétariat ne sont pas suffisamment transparents, en particulier ceux qui concernent les questions financières et budgétaires. À l'échelon du secrétariat, la surveillance et l'évaluation sont effectuées dans le cadre de réunions de l'équipe de direction, entre autres, à l'aide d'outils administratifs comme les rapports mensuels sur la gestion financière ou les plans concernant les voyages et les services de consultants. La surveillance des activités se fait au niveau de chaque groupe et au niveau de la direction, mais aucune directive officielle n'a été donnée à ce sujet. Les dons et les résultats des projets sont évalués dans les rapports fournis par les pays bénéficiaires (ce qui équivaut à une auto-évaluation), mais le secrétariat n'a pas les ressources nécessaires pour des évaluations a posteriori ou externes (voir également le paragraphe 14). Les Inspecteurs estiment qu'en cas de passage à la gestion axée sur les résultats il faudrait renforcer les activités de surveillance, d'évaluation et d'établissement de rapports pour qu'elles répondent aux conditions requises.

38. Les Inspecteurs sont certains qu'une fois mis en place, un système de gestion axé sur les résultats imposerait sa propre discipline aux activités du secrétariat, qui seraient définies avec précision sur la base

¹² Rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies (Synthèse; première partie: application de la gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies; deuxième partie: délégation de pouvoirs et responsabilisation; troisième partie: gestion des résultats et des contrats) (JIU/REP/2004/5, 6, 7 et 8).

¹³ ICCD/COP(4)/2/Add.2.

des objectifs, des produits et des résultats escomptés, et qui seraient évaluées au moyen d'indicateurs de résultats. Il devrait être possible de passer entièrement à ce mode de gestion pendant l'exercice biennal 2008-2009. Mais, comme on l'a signalé, il faut d'abord que les Parties s'entendent à ce stade sur les fonctions et les activités précises du secrétariat. Les Inspecteurs jugent nécessaire de constituer une équipe spéciale rassemblant tous les intéressés, qui serait chargée de définir clairement une stratégie à long terme pour les travaux du secrétariat de la Convention.

39. L'équipe spéciale devrait achever sa tâche pendant le premier semestre de 2006, après quoi le Secrétaire exécutif établirait un plan à moyen terme. Des experts indépendants procéderaient ensuite à un examen systématique des postes et des fonctions dans le cadre d'une évaluation des besoins, en vue de déterminer les ressources humaines et financières nécessaires pour obtenir les résultats prévus dans le plan à moyen terme. Les experts indépendants devraient rendre compte de leur évaluation dans les trois mois et, à partir de leurs conclusions, le Secrétaire exécutif établirait un projet de budget axé sur les résultats, conformément au cadre de référence établi pour la gestion axée sur les résultats.

Recommandation 10

La Conférence des Parties devrait approuver le cadre de référence pour la gestion axée sur les résultats (voir le paragraphe 35 et la note 12).

Recommandation 11

La Conférence des Parties devrait approuver la formation d'une équipe spéciale constituée de représentants des principaux intéressés, qui se fonderait sur le cadre de référence pour la gestion axée sur les résultats afin d'établir une stratégie à long terme définissant avec précision les fonctions et les activités du secrétariat de la Convention et permettant au Secrétaire exécutif d'établir un plan à moyen terme.

Recommandation 12

La Conférence des Parties devrait prier le Secrétaire exécutif d'engager un expert indépendant chargé de procéder à une analyse systématique du volume de travail dans le cadre d'une évaluation des ressources humaines et financières nécessaires pour obtenir les résultats prévus dans le plan à moyen terme.

Recommandation 13

La Conférence des Parties devrait prier le Secrétaire exécutif de présenter un projet de budget axé sur les résultats, établi sur la base des conclusions de l'évaluation des besoins et lié à un plan à moyen terme, en se conformant au cadre de référence pour la gestion axée sur les résultats.

V. Relations entre le secrétariat et le Mécanisme mondial

40. Afin d'accroître l'efficacité et l'efficience des mécanismes financiers existants, un mécanisme mondial a été créé en vertu de la Convention. Il est chargé «d'encourager les actions conduisant à la mobilisation et à l'acheminement, au profit des pays en développement touchés Parties, de ressources financières importantes» (art. 21, par. 4). Il s'agit là d'une démarche originale, tout à fait différente de celle qui a été adoptée dans le cas de la Convention-cadre sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique, pour lesquelles ont été institués des mécanismes de financement sous forme de dons ou à des conditions de faveur (art. 11, par. 1 et art. 21, par. 1, respectivement).

41. Actuellement, le FEM assure le fonctionnement des mécanismes financiers établis pour faciliter l'application de la Convention-cadre sur les changements climatiques, de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants¹⁴. En mai 2003, il a adopté le Programme d'opérations pour une gestion durable des sols (Programme d'opérations 15) pour concrétiser la décision d'ajouter la dégradation des sols, principalement par la désertification et le déboisement, à ses domaines d'intervention – ses ressources devenant ainsi accessibles au secrétariat de la Convention sur la lutte contre la désertification. Le financement initial est cependant insuffisant par rapport aux besoins et le rôle du Mécanisme mondial dans la mobilisation de ressources pour l'application de la Convention demeure primordial.

42. Comme l'avait demandé la Conférence des Parties à sa cinquième session, la politique, les modalités de fonctionnement et les activités du Mécanisme mondial ont fait l'objet en 2003 d'une évaluation indépendante qui, avec l'étude effectuée parallèlement par la Banque mondiale, a été examinée par la Conférence à la session suivante¹⁵. Cet examen approfondi a débouché sur une série de conclusions et de recommandations auxquelles les Inspecteurs souscrivent pleinement. Les deux évaluations ont abouti à la constatation que le Mécanisme mondial s'occupait de questions sortant du cadre de son mandat – comme l'intégration des objectifs de la Convention dans la politique de développement –, au détriment des possibilités de financement¹⁶. Les Inspecteurs notent qu'un des trois «piliers» de son plan d'activités pour la période 2003-2006 (également soumis à la Conférence des Parties lors de sa sixième session) est la fourniture d'un appui financier à la fois pour l'établissement de programmes d'action et pour l'intégration, et qu'il continue à considérer celle-ci, de même que la formation de partenariats et l'octroi de ressources ayant un effet catalyseur et multiplicateur, comme un grand principe stratégique pour l'exécution de son mandat¹⁷. Ses dirigeants estiment que la mobilisation de ressources est indissociable d'activités de fond. Les Inspecteurs craignent cependant que certaines de ces activités outrepassent le mandat du Mécanisme mondial, tel qu'il est défini à l'article 21 de la Convention.

43. Les évaluations indépendantes de 2003 ont également attiré l'attention sur la question des relations entre le Mécanisme mondial et l'organisme qui l'accueille, le FIDA. Les modalités de collaboration à l'appui du Mécanisme ont été exposées dans la décision 25/COP.1 et développées dans un mémorandum d'accord conclu entre la Conférence des Parties et le FIDA en novembre 1999¹⁸. Les dépenses d'administration et de fonctionnement du Mécanisme mondial sont financées par la Conférence des Parties et le Mécanisme exerce son mandat sous l'autorité de celle-ci, à laquelle il est pleinement comptable de ses activités. Toutefois, son Directeur général rend compte directement au Président du FIDA et la chaîne hiérarchique va du Directeur général au Président du Fonds et à la Conférence des Parties. En vue de renforcer et de clarifier les liens entre le Mécanisme mondial et le FIDA, un groupe consultatif a été créé en 2004, qui comprend des représentants de tous les principaux acteurs du Fonds (mobilisation des ressources, communications, assistance technique et appui au programme, administration)¹⁹.

¹⁴ «Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial», FEM, mai 2004, par. 6.

¹⁵ ICCD/CRIC(2)/5; ICCD/COP(6)/MISC.1.

¹⁶ ICCD/CRIC(2)/5, par. 52; ICCD/COP(6)/MISC.1, p. 8.

¹⁷ ICCD/CRIC(3)/6, par. 19 à 23.

¹⁸ ICCD/COP(1)/11/Add.1; ICCD/COP(3)/10.

¹⁹ Bulletin du Président du FIDA, 21 janvier 2004.

44. Le FIDA considère que son rôle à l'égard du Mécanisme mondial consiste à l'aider à mobiliser des ressources et à exécuter son plan d'activités, ainsi qu'à lui fournir des conseils stratégiques. Les Inspecteurs ont cependant l'impression que le Mécanisme mondial relève davantage du FIDA que de la Conférence des Parties à la Convention et que le Fonds joue un rôle prédominant dans son fonctionnement. Ils constatent aussi avec préoccupation que la répartition des responsabilités n'est pas très claire en ce qui concerne le budget de base de la Convention, qui comprend les ressources nécessaires à la fois au secrétariat et au Mécanisme mondial. Actuellement, le projet de budget du Mécanisme est d'abord examiné et approuvé par le Président du FIDA avant d'être transmis au Secrétaire exécutif «pour examen en vue de l'établissement du projet de budget de la Convention»²⁰. Alors qu'il n'a pas le pouvoir de le modifier, c'est le Secrétaire exécutif qui est chargé de le présenter à la Conférence des Parties. Quant à l'établissement de rapports, le Directeur général du Mécanisme présente à la Conférence des Parties, au nom du Président du FIDA, un rapport d'activités et non un rapport complet sur l'exécution du budget. Les Inspecteurs considèrent que les dispositions concernant le budget et les rapports doivent être précisées et renforcées.

45. Il ressort clairement des réponses au questionnaire adressé aux Parties que le fonctionnement des mécanismes de mobilisation des ressources reste un sujet de préoccupation. Certaines Parties – essentiellement des pays développés – ont souligné la nécessité de définir beaucoup plus clairement la répartition des attributions entre le secrétariat et le Mécanisme mondial pour mettre fin aux chevauchements actuels qui ont entraîné une concurrence entre les deux organismes, une responsabilisation insuffisante dans certains domaines et un manque de cohérence dans les relations avec les partenaires extérieurs. Les Inspecteurs ont également constaté qu'il y avait un conflit institutionnel entre le Mécanisme et le secrétariat, en particulier pour la mobilisation des ressources, et les décisions de la Conférence des Parties semblent parfois exacerber cette rivalité. Ainsi, dans sa décision 14/COP.6 concernant le recensement et l'évaluation des réseaux, institutions, organismes et organes existants, la Conférence a prié «le Mécanisme mondial et d'autres organismes de financement, agissant en étroite collaboration avec le secrétariat, de mobiliser des ressources supplémentaires pour cette initiative»²¹. Collaborer signifiant «travailler ensemble», le Mécanisme mondial et le secrétariat sont simplement invités à œuvrer de concert à la mobilisation de fonds, sans autre précision. La répartition des attributions devrait être un domaine d'action prioritaire de l'équipe spéciale dont la création a été recommandée plus haut.

Recommandation 14

L'Équipe spéciale qui pourrait être créée en application de la Recommandation 11 devrait être chargée:

i) D'établir une distinction claire entre les fonctions, les responsabilités et les activités du secrétariat et celles du Mécanisme mondial;

ii) D'examiner les dispositions administratives en vigueur pour le Mécanisme mondial qui sont exposées dans le mémorandum d'accord conclu entre le FIDA et la Conférence des Parties, y compris la possibilité de présenter à la Conférence des projets de budget et des rapports d'exécution distincts.

²⁰ ICCD/COP(3)/10, sect. III, A(4).

²¹ ICCD/COP(6)/11/Add.1.

VI. Questions financières et budgétaires

46. Dans la Convention, les pays développés parties se sont engagés, entre autres, «à fournir des ressources financières importantes et d'autres formes d'appui pour aider les pays en développement touchés Parties, en particulier ceux d'Afrique, à mettre au point et appliquer de façon efficace leurs propres plans et stratégies à long terme pour lutter contre la désertification et atténuer les effets de la sécheresse» (art. 6). Ils se sont aussi engagés à «promouvoir la mobilisation de ressources financières adéquates, prévisibles et en temps voulu, y compris de fonds nouveaux et additionnels fournis par le Fonds pour l'environnement mondial» (art. 20, par. 2 b)). Les Inspecteurs sont d'avis que les ressources financières mobilisées à ce jour aux fins de la Convention ne sauraient être considérées comme «importantes»; il ne s'agit pas non plus de ressources «adéquates», «prévisibles» ou fournies «en temps voulu».

47. Le rapport du CCI sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies souligne que «la prévisibilité des ressources rend la gestion et la planification des programmes plus efficaces». Pour atteindre les objectifs à long terme, «les gestionnaires ont besoin de ressources suffisamment prévisibles pour définir les tâches à accomplir et pouvoir rendre compte de leur réalisation durant un exercice financier donné»²². Toutefois, «[l]es procédures budgétaires étant très politisées, les ressources à allouer aux fins de la planification des programmes sont généralement peu prévisibles dans les organismes des Nations Unies: il est donc urgent de lier les ressources aux résultats...»²³.

48. Le financement des activités de fond menées au titre de la Convention – et de nombreux autres programmes des Nations Unies – est subordonné au versement de contributions volontaires en dollars des États-Unis, qui sont imprévisibles. Le secrétariat doit aussi s'acquitter des tâches supplémentaires que lui assigne la Conférence des Parties sans recevoir nécessairement les ressources dont il a besoin pour ce faire, et il est forcé d'imputer les coûts correspondants sur le budget de base s'il ne parvient pas à obtenir un financement volontaire. Les Inspecteurs jugent cela inadmissible et suggèrent que la Conférence des Parties adopte et suive, pour ses décisions, une procédure analogue à celle qui est prévue à l'article 153 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale²⁴ – plus complet que l'article 15 du Règlement intérieur de la Conférence des Parties.

49. Le budget de base, financé par des contributions obligatoires (quotes-parts) en dollars, est lui-même soumis à des incertitudes car un des principaux contributeurs considère sa quote-part comme une contribution volontaire²⁵. En outre, le budget étant libellé en dollars mais une part importante des dépenses étant faite en euros, la situation financière subit l'influence des fluctuations du taux de change. Le projet de budget du Secrétaire exécutif pour 2004-2005 prévoyait une augmentation de 30 % pour compenser la dépréciation du dollar par rapport à l'euro. La Conférence des Parties, à sa sixième session, n'a finalement approuvé qu'une hausse nominale de 5 %, ce qui représente en fait une forte baisse en

²² JIU/REP/2004/6, par. 44.

²³ Ibid., encadré 14.

²⁴ Aux termes de l'article 153, «aucune commission ne recommande à l'Assemblée générale, pour approbation, de résolution impliquant des dépenses sans que cette résolution soit accompagnée d'une prévision des dépenses établie par le Secrétaire général. L'Assemblée générale ne vote aucune résolution dont le Secrétaire général prévoit qu'elle entraînera des dépenses tant que la Commission des questions administratives et budgétaires (Cinquième Commission) n'a pas eu la possibilité d'indiquer les incidences de la proposition sur les prévisions budgétaires de l'Organisation.»

²⁵ ICCD/COP(6)/11/Add.1, annexe de la décision 23/COP.6, note 3.

valeur réelle. Le secrétariat a demandé conseil au Bureau de la Conférence des Parties pour faire face à ce déficit, mais en vain. Même après le gel des postes vacants et la réduction des sommes affectées aux frais de voyage et aux services de consultants, on prévoit que les recettes de l'exercice pour le budget de base seront nettement inférieures aux dépenses. La situation se répercute indéniablement sur l'exécution des activités.

50. Les Inspecteurs jugent qu'un financement suffisant et prévisible est indispensable au bon fonctionnement et à l'efficacité du secrétariat de la Convention ainsi que du Mécanisme mondial. Il importe donc d'adopter un mécanisme pour s'attaquer aux problèmes posés par les fluctuations des taux de change. La Conférence des Parties n'est pas la seule à se heurter à ce genre de problèmes ni à chercher des solutions. On pourrait envisager, entre autres, de recalculer le projet de budget pour tenir compte des pertes (ou des gains) attribuables à l'évolution des monnaies et à l'inflation, de constituer une réserve qui serait alimentée par les gains de change et qui servirait à financer les pertes, d'acheter des dollars à terme et de choisir, pour le calcul des quotes-parts, entre l'utilisation de deux monnaies ou bien d'une seule.

51. Certains organismes des Nations Unies établis en Europe adoptent leur budget dans une monnaie européenne. Par exemple, le budget de l'OMPI est libellé en francs suisses²⁶ et le budget ordinaire de l'ONUDI en euros. Avant l'exercice biennal 2002-2003, toutefois, l'ONUDI établissait son projet de budget ordinaire en se fondant sur la composition des dépenses et calculait les quotes-parts dans deux monnaies (18 % en dollars des États-Unis et 82 % en schillings autrichiens pour les exercices 1998-1999 et 2000-2001). À compter de l'exercice 2002-2003, elle a opté pour une budgétisation et pour le calcul des quotes-parts dans une seule monnaie, l'euro. Cela lui pose cependant certains problèmes, notamment parce qu'elle doit continuer à verser des pensions et certains traitements en dollars, et qu'il lui faut gérer le cycle des projets à la fois en dollars et en euros²⁷.

52. Les dépenses en euros qui sont inscrites au budget de base de la Convention comprennent les traitements des agents des services généraux, la plupart des dépenses générales d'administration, les fournitures et le matériel, les frais de gestion des installations communes et les frais de voyage (l'indemnité journalière de subsistance est toutefois exprimée en dollars). Les traitements des administrateurs sont ajustés chaque mois en fonction des fluctuations du taux de change entre le dollar et l'euro (indemnité de poste ou déduction). Les services de consultants et d'experts sont payés à la fois en euros et en dollars. Par conséquent, même si une part importante des dépenses est libellée en euros, certains coûts sont toujours exprimés en dollars. Entre les deux options – budgétisation et calcul des quotes-parts en deux monnaies, pour tenir compte du fait que les dépenses sont libellées en dollars et en euros, ou bien dans une seule monnaie, l'euro – les Inspecteurs penchent pour la seconde. À cet égard, la Conférence des Parties pourrait engager un expert indépendant chargé de faire une étude de faisabilité sur toutes les solutions qui s'offrent pour réduire les effets des fluctuations monétaires autant que faire se peut.

Recommandation 15

La Conférence des Parties devrait adopter et suivre, pour ses décisions, une procédure analogue à celle qui est prévue à l'article 153 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale des Nations Unies.

²⁶ Le cas de l'OMPI est atypique car environ 85 % de son budget proviennent des taxes versées par des utilisateurs du secteur privé et les 15 % restants des contributions des États membres et de la vente de publications.

²⁷ «Examen de la gestion et de l'administration à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel» (JIU/REP/2003/1, annexe I).

Recommandation 16

La Conférence des Parties devrait envisager d'adopter un système de budgétisation et de calcul des quotes-parts dans une seule monnaie, l'euro, à partir de l'exercice biennal 2008-2009.

VII. Autres questions d'administration et de gestion

a) *Relations institutionnelles*

53. Les relations institutionnelles entre le secrétariat de la Convention et l'ONUG semblent satisfaisantes. Les services administratifs fournis par l'ONUG au secrétariat, le calendrier et les modalités de remboursement, les mesures que doit prendre le secrétariat et les principaux indicateurs de résultats pour l'ONUG font l'objet d'un mémorandum d'accord, conclu pour la première fois en 2002 et reconduit chaque année depuis lors. Sa reconduction pour 2004 a cependant été retardée par des problèmes concernant les coûts de l'informatique.

54. Avec la mise en œuvre du système intégré de gestion (IMIS) à Bonn, on a transféré au secrétariat de la Convention des fonctions et des responsabilités financières qui étaient auparavant exercées par l'ONUG, notamment la gestion des frais d'appui aux programmes. Il ne serait sans doute pas rentable de lui transférer d'autres fonctions car la concentration à l'ONUG de certains services, comme la Trésorerie, permet de réaliser d'importantes économies d'échelle. Quant à l'administration du personnel, le secrétariat ne s'est pas vu déléguer les pleins pouvoirs (contrairement à celui de la Convention-cadre sur les changements climatiques) parce qu'il n'y a pas de poste d'administrateur des ressources humaines à Bonn; il avait été proposé d'en créer un, mais la Conférence des Parties s'y est opposée à sa sixième session.

55. Les arrangements administratifs font l'objet d'une délégation de pouvoirs sous la forme d'un mémorandum interne adressé en 1998 au Secrétaire exécutif de la Convention par le Secrétaire général adjoint à la gestion de l'ONU. Ce mémorandum, qui portait sur des dispositions provisoires, est toujours en vigueur et lie les deux parties. Les Inspecteurs ont été informés à la fois par le secrétariat de la Convention et par l'ONUG que cela donnait lieu à des anomalies auxquelles il faut remédier – par exemple dans le cas de la délégation de pouvoirs pour la passation de marchés et l'aliénation de biens.

56. La gestion axée sur les résultats exige que les cadres et dirigeants soient pleinement responsables des ressources financières et humaines mises à leur disposition et tenus de fournir les produits correspondants et d'obtenir les résultats escomptés. Les Inspecteurs considèrent donc qu'il serait judicieux d'examiner et, si nécessaire, de revoir les pouvoirs délégués au Secrétaire exécutif de la Convention, en vue d'étendre au maximum le champ de ses attributions. Il conviendrait de définir clairement tous les pouvoirs qui lui sont délégués et les responsabilités correspondantes, de préférence dans un seul et même document qui annulerait et remplacerait les instruments de délégation antérieurs.

Recommandation 17

La Conférence des Parties devrait prier le Secrétaire général de l'ONU de déléguer les pleins pouvoirs au Secrétaire exécutif de la Convention dans un document détaillant tous les pouvoirs délégués et toutes les responsabilités correspondantes, qui annulerait et remplacerait les instruments de délégation antérieurs.

b) *Gestion des ressources humaines*

57. Le secrétariat de la Convention étant tenu de respecter les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU, sa politique et ses pratiques en matière de ressources humaines sont pour la

plupart conformes à celles de l'Organisation. Certains fonctionnaires du secrétariat ont indiqué qu'il y avait une stratégie de gestion des ressources humaines, mais il n'existe aucun document officiel à ce sujet. Cela n'a rien d'étonnant, vu la petitesse du secrétariat et le fait qu'il n'y a pas d'administrateur chargé des ressources humaines à Bonn. En cas de passage à la gestion axée sur les résultats, comme le recommandent les Inspecteurs, il faudrait cependant mettre au point une stratégie détaillée englobant, entre autres questions, la délégation de pouvoirs et de responsabilités au sein du secrétariat ainsi que le suivi du comportement professionnel.

58. Les Inspecteurs ont constaté des déséquilibres au sein du secrétariat à la fois dans la répartition géographique et dans la répartition par sexe des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur, et ont noté qu'il y avait un nombre excessif de postes aux échelons élevés²⁸. Au 30 juin 2003, l'Afrique et le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États se partageaient 60 % des postes occupés d'administrateur et de fonctionnaire de rang supérieur (30 % chacun). Quant à l'équilibre entre les sexes, seulement 25 % des postes à ce niveau étaient occupés par des femmes et, à partir de la classe P-5, le pourcentage tombait à 18 %. Le secrétariat est donc loin d'avoir atteint l'objectif de la parité des sexes établi par l'Assemblée générale dans sa résolution 52/96 du 12 décembre 1997. Dans la catégorie des administrateurs, 43 % des postes approuvés appartenaient à la classe P-5 et aux classes supérieures et 30 % à la seule classe P-5. Ces déséquilibres tiennent en partie – notamment pour ce qui est de la structure des postes – au fait qu'il s'agit d'un petit secrétariat, mais il faut saisir chaque occasion d'y remédier.

59. Les Inspecteurs ont également pris note des conclusions du vérificateur externe au sujet de l'utilisation de services de consultants par le secrétariat de la Convention, et appuient pleinement ses recommandations²⁹.

Recommandation 18

Le Secrétaire exécutif devrait élaborer une stratégie de gestion des ressources humaines, en tant qu'élément essentiel du système de gestion axée sur les résultats dont l'adoption est proposée.

Recommandation 19

Le Secrétaire exécutif devrait:

i) Étudier la répartition par sexe des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur et, quand l'occasion se présentera au sein du secrétariat, ne ménager aucun effort pour se rapprocher de l'objectif fixé par l'Assemblée générale des Nations Unies;

ii) Étudier la répartition géographique des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur et, quand l'occasion se présentera au sein du secrétariat, ne ménager aucun effort pour la rendre plus équitable.

c) *Technologies de l'information et de la communication*

60. Le secrétariat de la Convention est épaulé par une petite équipe chargée des technologies de l'information et de la communication (TIC), qui lui fournit toute une série de services – réseau

²⁸ ICCD/COP(6)/2/Add.3, tableaux 20 et 21.

²⁹ «Report of the Board of Auditors to the Conference of the Parties on the financial statements of UNCCD for the biennium ended 31 December 2003», par. 80 à 97 (pas de cote).

informatique, courrier électronique, services Web, services de conférence, formation du personnel et assistance aux utilisateurs. Cette équipe aide le secrétariat à s'acquitter non seulement de ses tâches administratives, mais encore de ses activités de fond, en concevant et en mettant au point diverses bases de données ainsi que d'autres logiciels, notamment le système d'inscription aux conférences qui est considéré comme excellent. La qualité de ses services risque cependant de pâtir des restrictions budgétaires actuelles qui freinent la modernisation du matériel et des techniques. Il n'y a pas de politique de remplacement du matériel informatique ou des logiciels, et les fabricants cesseront progressivement de fournir des services après-vente pour les produits actuels, au fur et à mesure que des nouveautés seront mises sur le marché.

61. La gestion axée sur les résultats, que les Inspecteurs proposent d'introduire dans leur recommandation 10, exige la mise au point d'un système informatique qui en couvre tous les aspects, y compris le suivi du comportement professionnel et le partage des connaissances. Le secrétariat utilise actuellement le système IMIS pour l'information comptable et financière, mais cet outil n'offre pas les fonctions supplémentaires qui sont nécessaires pour une gestion axée sur les résultats. En cas de passage à ce mode de gestion, il faudrait établir une stratégie globale dans le domaine des TIC, détaillant les applications électroniques qui doivent être mises au point. Actuellement, le secrétariat ne dispose pas des ressources voulues, aussi les Parties devraient-elles envisager de créer un fonds spécial pour les TIC, de préférence dans le cadre du budget de base.

Recommandation 20

Le Secrétaire exécutif devrait mettre au point, pour examen et approbation par la Conférence des Parties, une stratégie détaillée concernant les technologies de l'information et de la communication, pour soutenir le système de gestion axée sur les résultats dont l'adoption est proposée.

Recommandation 21

Après la mise au point et l'approbation de cette stratégie, la Conférence des Parties pourrait créer un fonds spécial pour les TIC, de préférence dans le cadre du budget de base.

d) Services administratifs communs

62. Les services communs aux organismes des Nations Unies établis à Bonn sont les suivants: gestion des installations (administration des bâtiments, communications, voyages, restauration, assurances, etc.); services informatiques; sécurité et sûreté; autres services communs (relations avec le pays hôte, cours de langue, assurance maladie, Caisse des pensions, etc.); aspects financiers des services communs; achats. Ces services, ainsi que les accords de partage des coûts correspondants, font l'objet d'un mémorandum d'accord. De l'avis général, les locaux communs sont gérés efficacement par le Groupe des services communs du Programme des Volontaires des Nations Unies (VNU). Un organe directeur – le Comité de gestion des locaux –, composé de représentants des quatre principaux organismes, se réunit chaque mois. Il ressort des comptes rendus de ses réunions récentes que le débat est ouvert et constructif. Dans l'immédiat, son souci principal est d'organiser le transfert des organismes internationaux établis à Bonn dans de nouveaux locaux, regroupés dans l'ancienne zone parlementaire. Une équipe spéciale distincte a été créée pour s'occuper de la question; elle se réunit tous les mois et fait rapport aux chefs de secrétariat des organismes concernés, mais tient aussi au courant le Comité de gestion des locaux. Tous les organismes devront supporter des frais de fonctionnement plus élevés dans les nouveaux locaux – en particulier pour l'électricité –, dus à la taille des bureaux, aux ascenseurs, à la climatisation, etc. Le coût de la sécurité augmentera aussi fortement, suite à l'étude faite récemment pour l'Allemagne dans le cadre des efforts déployés afin d'améliorer la sécurité dans tous les organismes des Nations Unies.

Le secrétariat de la Convention ayant un budget très serré, on voit mal comment il pourrait faire face à cette hausse des coûts à l'aide des ressources existantes.

63. Sur le nouveau Campus des Nations Unies à Bonn, le Groupe des services communs estime qu'il serait possible de grouper toute une série d'activités: l'achat d'articles types de base (fournitures et matériel de bureau), la gestion de l'entretien des photocopieuses et des télécopieurs, la gestion des stocks et des biens, les services de navette, les services de protocole, les services juridiques, etc. L'exploitation d'un service commun de restauration risque cependant de ne pas être rentable dans les nouveaux locaux, car il ne serait pas ouvert au public pour des raisons de sécurité. Une étude de faisabilité est cependant prévue. Les Inspecteurs estiment que l'on pourrait également mettre sur pied des services communs pour la formation, les voyages et les conférences.

64. Pour ce qui est des services conjoints, le secrétariat de la Convention sur la désertification et celui de la Convention-cadre sur les changements climatiques ont déjà créé ensemble un comité du contrôle du matériel, un comité des contrats et une liaison rapide IMIS avec le serveur de l'ONUG, et il pourrait y avoir d'autres possibilités de coopération (formation, entrevues, etc.)

Recommandation 22

La Conférence des Parties devrait demander au Secrétaire exécutif d'estimer les frais de fonctionnement supplémentaires qu'entraînera le transfert dans les nouveaux locaux et de formuler des recommandations quant à la meilleure façon d'y faire face.

Recommandation 23

Le Secrétaire exécutif devrait continuer à étudier avec ses homologues de Bonn la possibilité de développer les services communs ou conjoints dans un souci d'économie, et rendre systématiquement compte à la Conférence des Parties des progrès accomplis dans ce domaine.

VIII. Coordination et coopération

65. Aux termes de la Convention, le secrétariat doit «coordonner ses activités avec celles des secrétariats des autres organismes et conventions internationaux pertinents». Comme il n'est pas un agent d'exécution, il doit mettre à profit les avantages comparatifs des différents organismes des Nations Unies ainsi que d'autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales aux fins de l'application de la Convention. Il accorde une importance particulière à ses liens avec les secrétariats d'autres conventions connexes, notamment de la Convention-cadre sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique, avec qui il a établi un groupe mixte de liaison. En 2004, ce groupe a rédigé un document sur les possibilités de renforcer la coopération entre les secrétariats des trois conventions de Rio, pour essayer de déterminer les questions intersectorielles se prêtant à des activités conjointes³⁰. Ce document a été soumis aux Parties à la Convention-cadre en décembre 2004, mais n'a malheureusement pas été approuvé.

66. On a demandé aux Parties à la Convention sur la lutte contre la désertification d'évaluer les activités de coopération et de coordination du secrétariat, en particulier celles qui concernent les accords multilatéraux sur l'environnement, et les réponses ont généralement été favorables. Divers pays ont formulé des appréciations positives quant aux ateliers nationaux sur la synergie dont le secrétariat avait facilité l'organisation, ainsi qu'aux activités de suivi. Les Parties considèrent que le secrétariat joue un rôle directeur dans la promotion et l'exploitation de la synergie entre les conventions. Parmi les

³⁰ FCCC/SBSTA/2004/INF.19, 2 novembre 2004.

problèmes recensés, on citera le manque fréquent de synergie dans les pays touchés eux-mêmes, en particulier en Afrique. Plusieurs pays développés ont fait observer que le secrétariat s'employait activement à promouvoir la synergie, mais qu'il était peut-être allé trop loin en se lançant dans la conception et dans l'exécution de projets pilotes au niveau national et local.

67. Il y avait 21 organismes des Nations Unies sur la liste des principaux partenaires institutionnels que le secrétariat de la Convention a remise aux Inspecteurs. Un bref questionnaire leur a été envoyé pour leur demander leur avis sur la coordination et la coopération avec le secrétariat. Cinq organismes seulement ont répondu entièrement au questionnaire (la FAO, le FIDA, l'UNESCO, l'OMS et le PNUD), ce qui montre que le secrétariat ne peut compter que sur un nombre limité de partenaires du système des Nations Unies pour promouvoir l'application de la Convention. Le principal obstacle au renforcement de la coopération semble être le manque de fonds.

Recommandation 24

La Conférence des Parties devrait demander au Secrétaire exécutif de collaborer avec le Groupe de liaison mixte pour renforcer la coopération à l'application des conventions de Rio et pour promouvoir la synergie de façon à établir des modalités plus concrètes pour une action conjointe, et de lui rendre compte systématiquement des progrès accomplis dans ce domaine.

Recommandation 25

Le secrétariat ne devrait ménager aucun effort pour jouer un rôle catalyseur entre les Parties concernées et les divers organismes partenaires afin de renforcer leur coopération à l'application de la Convention. Il devrait dresser un plan d'action concret à cette fin et rendre systématiquement compte à la Conférence des Parties des progrès accomplis dans ce domaine.

IX. Les conventions de Rio: quelques points de comparaison

68. Les Inspecteurs étaient chargés de comparer les mandats, les ressources et les effectifs des secrétariats des trois conventions de Rio. On trouvera aux annexes I à V des données à ce sujet, qui se passent pour la plupart de commentaires. L'annexe I montre que les conventions assignent aux trois secrétariats des fonctions pratiquement identiques, la principale différence étant que la Convention sur la diversité biologique ne prévoit pas la fourniture d'une assistance aux pays en développement parties, sur leur demande, pour la communication d'informations.

69. En ce qui concerne les budgets de base, celui du secrétariat de la Convention sur la lutte contre la désertification est bien inférieur aux deux autres: les montants approuvés (financés par des quotes-parts) pour 2002-2003 et 2004-2005 étaient à peu près deux fois moins importants que pour le secrétariat de la Convention-cadre sur les changements climatiques, et également moins élevés que pour le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. La contribution du pays hôte au budget de base est également plus faible que pour la Convention-cadre sur les changements climatiques (annexe II). Ces différences se retrouvent dans le tableau des effectifs (annexe III). Le secrétariat de la Convention est aussi défavorisé par rapport à celui de la Convention-cadre sur les changements climatiques en ce qui concerne l'accès à un financement volontaire (annexe IV), en particulier pour l'établissement des rapports nationaux (annexe V).

70. Les Inspecteurs concluent que, sur le plan des ressources financières et humaines, la Convention sur la lutte contre la désertification fait figure de parent pauvre par rapport aux deux autres conventions de Rio. Ils sont convaincus que les Parties devraient attacher davantage d'importance aux activités menées par le secrétariat pour faciliter l'application de la Convention et qu'elles devraient lui fournir les orientations et l'appui financier voulus à cette fin.

Annexe I

Fonctions des secrétariats des conventions de Rio

Convention sur la lutte contre la désertification (Art. 23, par. 2)	Convention-cadre sur les changements climatiques (Art. 8, par. 2)	Convention sur la diversité biologique (Art. 24, par. 1)
a) Organiser les sessions de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires créés en vertu de la Convention et leur fournir les services voulus.	a) Organiser les sessions de la Conférence des Parties et des organes subsidiaires de la Conférence créés en vertu de la Convention et leur fournir les services voulus.	a) Organiser les réunions de la Conférence des Parties prévues à l'article 23 et en assurer le service.
b) Compiler et transmettre les rapports qu'il reçoit.	b) Compiler et diffuser les rapports qu'il reçoit.	b) S'acquitter des fonctions qui lui sont assignées en vertu de tout protocole à la présente Convention.
c) Faciliter, à leur demande, l'octroi d'une aide aux pays en développement touchés Parties, en particulier à ceux qui se trouvent en Afrique, aux fins de la compilation et de la communication des informations requises en vertu de la Convention.	c) Sur demande, aider les Parties, et en particulier parmi elles, les pays en développement, à compiler et diffuser les informations requises par la Convention.	c) Établir des rapports sur l'exercice des fonctions qui lui sont assignées en vertu de la présente Convention et les présenter à la Conférence des Parties.
d) Coordonner ses activités avec celles des secrétariats des autres organismes et conventions internationaux pertinents.	d) Établir des rapports sur ses activités et les soumettre à la Conférence des Parties.	d) Assurer la coordination avec les autres organismes internationaux compétents, et en particulier conclure les arrangements administratifs et contractuels qui pourraient lui être nécessaires pour s'acquitter efficacement de ses fonctions.
e) Conclure, selon les directives de la Conférence des Parties, les arrangements administratifs et contractuels qui peuvent être nécessaires pour lui permettre de s'acquitter efficacement de ses fonctions.	e) Assurer la coordination nécessaire avec les secrétariats des autres organes internationaux compétents.	e) S'acquitter de toutes autres fonctions que la Conférence des Parties pourrait décider de lui assigner.
f) Établir des rapports dans lesquels il rend compte de la façon dont il s'acquitter des fonctions qui lui sont assignées par la présente Convention et les présenter à la Conférence des Parties.	f) Prendre, sous la supervision de la Conférence des Parties, les dispositions administratives et contractuelles que peut requérir l'accomplissement efficace de ses fonctions.	
g) Remplir les autres fonctions de secrétariat que la Conférence des Parties peut lui assigner.	g) Exercer les autres fonctions de secrétariat qui lui sont dévolues par la Convention ou par l'un quelconque de ses protocoles, et toutes autres fonctions que la Conférence des Parties peut lui assigner.	

Annexe II

Accès aux ressources du budget de base au titre des conventions de Rio

	Convention sur la lutte contre la désertification	Convention-cadre sur les changements climatiques	Convention sur la diversité biologique ¹
<i>Budget</i>	<i>En milliers de dollars É.-U.</i>		
<i>Budget approuvé par la Conférence des Parties pour 2000-2001</i>	13 995,7	25 286,0	18 643,9 (2001-2002)
<i>Budget approuvé par la Conférence des Parties pour 2002-2003²</i>	16 234,2	32 837,1	21 956,8 (2003-2004)
<i>Budget approuvé par la Conférence des Parties pour 2004-2005²</i>	17 049,0	34 807,3	21 416,3 (2005-2006)
<i>(Budget proposé par le Secrétaire exécutif)</i>	<i>(26 060,5)</i>	<i>(42 311,2)</i>	<i>(28 233,4)</i> (2005-2006)
<i>Recettes provenant des quotes-parts³</i>	<i>En milliers de dollars É.-U.</i>		
	Fonds d'affectation générale pour le budget de base (UXA)	Fonds d'affectation spéciale pour le budget de base (FCA)	Fonds d'affectation spéciale pour le budget de base (BY) ⁴
<i>Recettes de 2000-2001</i>	13 104,6	23 524,4	15 361,4
<i>Recettes de 2002-2003</i>	15 660,9	27 331,9	17 334,0
<i>Recettes provenant des contributions volontaires</i>	<i>En milliers de dollars É.-U.</i>		
	Contribution volontaire de l'Allemagne au Fonds d'affectation générale pour le budget de base (UXA)	Contribution volontaire de l'Allemagne au Fonds d'affectation spéciale pour le budget de base (FCA)	
<i>Recettes de 2000-2001</i>	976,5	1 389,3	
<i>Recettes de 2002-2003</i>	988,0	1 483,8	
<i>Contributions annoncées en 2004-2005</i>	1 110,0	1 651,1	

Sources:

Convention sur la lutte contre la désertification: Décisions 3/COP.3, 4/COP.4, 4/COP.5 et 23/COP.6; ICCD/COP(6)/2/Add.1 et 5; états financiers vérifiés, 2002-2003.

Convention-cadre sur les changements climatiques: Décisions 20/CP.5, 38/CP.7 et 16/CP.9; FCCC/SBI/2002/10/Add.1; FCCC/SBI/2003/5; FCCC/SBI/2004/12/Add.2.

Convention sur la diversité biologique: Décision V/22, UNEP/CBD/COP/5/23; décision VI/29, UNEP/CBD/COP/6/20; décision VII/34, UNEP/CBD/COP/7/21; UNEP/CBD/COP/7/2; états financiers.

Notes:

¹ Le cycle de budgétisation biennal de la Convention sur la diversité biologique n'est pas aligné sur celui des deux autres conventions de Rio.

² Montant total des crédits alloués, avant la contribution supplémentaire du gouvernement du pays hôte.

³ Y compris les intérêts et les recettes diverses.

⁴ Contributions volontaires.

Annexe III

Effectifs des secrétariats des conventions de Rio

	Convention sur la lutte contre la désertification	Convention-cadre sur les changements climatiques	Convention sur la diversité biologique
	2004-2005	2004-2005	2005-2006
<i>j) Postes approuvés inscrits au budget de base</i>			
Sous-Secrétaire général	1	1	1
D-2	0	4	0
D-1	2	6	3
P-5	10	8	4
P-4	8	18	16
P-3	5	25	9
P-2	4	9	0
<i>Total, administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur</i>	30	71	33
<i>Total, agents des services généraux</i>	13	39,5	26
<i>TOTAL</i>	43¹	110,5	59
<i>ii) Postes imputés sur les dépenses d'appui aux programmes</i>			
D-1	0	1	
P-5	2	1	
P-4/P-2	1	8	
<i>Total, administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur</i>	3	10	3
<i>Total, agents des services généraux</i>	10	20	5
<i>TOTAL</i>	13	30	8²

Sources:

Convention sur la lutte contre la désertification: ICCD/COP(6)/11/Add.1 et 3.

Convention-cadre sur les changements climatiques: FCCC/CP/2003/6/Add.1; FCCC/SBI/2003/5.

Convention sur la diversité biologique: UNEP/CBD/COP/7/10; UNEP/CBD/COP/7/21.

Notes:

¹ Cinq des 43 postes sont imputés sur les dépenses d'appui aux programmes (1 P-5, 1 P-4 et 3 agents des services généraux).

² 2003-2004.

Annexe IV

Accès à un financement volontaire (hors budget de base) au titre des conventions de Rio¹

	Convention sur la lutte contre la désertification	Convention-cadre sur les changements climatiques	Convention sur la diversité biologique
	<i>En milliers de dollars É.-U.</i>		
<i>a) Fonds pour la participation</i>	Fonds d'affectation spéciale pour la participation de représentants d'États parties aux sessions de la Conférence des Parties (UVA)	Fonds d'affectation spéciale pour la participation au processus de la Convention (FER)	Fonds spécial de contributions volontaires pour la participation des Parties au processus de la Convention (BZ)
<i>Recettes de 2000-2001</i>	1 429,3	2 995,8	2 199,0
<i>Recettes de 2002-2003</i>	1 642,5	2 034,6	1 555,9
<i>b) Fonds pour les activités supplémentaires</i>	Fonds d'affectation spéciale pour le financement volontaire d'activités au titre de la Convention (UVA)	Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires (FRA)	Fonds spécial de contributions volontaires supplémentaires pour les activités approuvées (BE)
<i>Recettes de 2000-2001</i>	7 092,3	5 873,3	3 703,6
<i>Recettes de 2002-2003</i>	7 116,8	7 371,5	3 445,8
<i>c) Fonds fournis par le pays hôte</i>	Fonds d'affectation spéciale pour les activités liées à la Convention organisées par le secrétariat (BMA) (Fonds de Bonn)	Fonds d'affectation spéciale pour la contribution annuelle spéciale du Gouvernement allemand (FQA)	
<i>Recettes de 2000-2001</i>	923,6	3 286,7	
<i>Recettes de 2002-2003</i>	1 034,3	3 661,4	

Sources:

Convention sur la lutte contre la désertification:

ICCD/COP(6)/2/Add.3 et 5; états financiers vérifiés, 2002-2003.

Convention-cadre sur les changements climatiques:

FCCC/SBI/2002/10/Add.1; FCCC/SBI/2004/12/Add.2.

Convention sur la diversité biologique:

États financiers.

Note:

¹ Certains fonds ne sont pas compris dans ce tableau, notamment le Fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique (FUA) de la Convention-cadre sur les changements climatiques (une contribution de 1,5 million de dollars É.-U. a été versée en 2000-2001 par le Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux afin de financer l'exécution du projet relatif au mécanisme pour un développement propre au titre du Protocole de Kyoto); l'allocation transitoire pour les activités en rapport avec le Protocole de Kyoto (5,5 millions de dollars É.-U.) et le Fonds d'affectation générale de la Convention sur la diversité biologique destiné à appuyer les pays en développement Parties pour les questions concernant la sécurité biologique (226 000 dollars É.-U. en 2005-2006).

Annexe V

**Accès au financement pour l'établissement des rapports nationaux
au titre des conventions de Rio**

	<i>Année/période</i>	<i>Région</i>	<i>Nombre de rapports</i>	<i>Montant moyen par rapport (en dollars É.-U.)</i>
Convention sur la lutte contre la désertification				
<i>Première série de rapports</i>	1999	Afrique	42	11 325
	2000	Asie/Europe centrale et orientale	37	4 173
	2000	Amérique latine et Caraïbes	30	8 984
	1999-2000	Toutes régions confondues	109	8 253
<i>Deuxième série de rapports</i>	2002	Afrique	48	6 098
	2002	Asie	44	4 738
	2002	Amérique latine et Caraïbes	33	5 485
	2002	Méditerranée septentrionale, Europe centrale et orientale	17	3 548
	2002	Toutes régions confondues	142	5 229
Convention-cadre sur les changements climatiques				
<i>Première série de rapports¹</i>	Au 24 sept. 2004	n.d.	101	310 198
Convention sur la diversité biologique				
<i>Troisième série de rapports²</i>	n.d.	Toutes régions confondues	n.d.	20 000

Sources:

Convention sur la lutte contre la désertification: ICCD/COP(3)/5/Add.2 et 4; ICCD/COP(5)/2/Add.4; ICCD/COP(6)/2/Add.4.

Convention-cadre sur les changements climatiques: FCCC/SBI/2004/INF.11, annexes I et II.

Convention sur la diversité biologique: UNEP/CBD/COP/7/17 et Add.3; données fournies par le secrétariat de la Convention.

Notes:

¹ Chacune des Parties non visées à l'annexe I doit soumettre sa communication initiale dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la Convention à son égard ou la mise à disposition de ressources financières (sauf pour les pays les moins avancés, qui peuvent en choisir librement la date). Au 19 mai 2005, 124 communications nationales initiales avaient été reçues. L'établissement des deuxièmes communications nationales n'en est qu'à ses débuts. En octobre 2004, 52 pays avaient reçu 15 000 dollars É.-U. chacun pour une auto-évaluation et 3 pays avaient soumis leur communication.

² Les Parties ont été invitées à soumettre leur premier rapport national avant le 1^{er} janvier 1998 (au 30 septembre 2003, 133 l'avaient présenté) et le deuxième avant le 15 mai 2001 (au 31 octobre 2003, 104 l'avaient soumis). Le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique a informé le CCI que, sur la base des premiers et deuxièmes rapports nationaux, le secrétariat du FEM et les agents d'exécution lui avaient fait savoir que la somme allouée pour le troisième rapport national s'élèverait à 20 000 dollars É.-U. (chiffre indicatif moyen).