



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CP.TEIA/2008/5
2 septembre 2008

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

**CONFÉRENCE DES PARTIES À LA CONVENTION
SUR LES EFFETS TRANSFRONTIÈRES
DES ACCIDENTS INDUSTRIELS**

Cinquième réunion
Genève, 25-27 novembre 2008
Point 7 c) de l'ordre du jour provisoire

PROGRAMME D'AIDE

Approche stratégique pour le Programme d'aide¹

Note du Bureau de la Conférence des Parties et du Groupe de travail de l'application

GÉNÉRALITÉS

1. L'objectif premier de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels est d'améliorer la sécurité industrielle dans l'ensemble de la région de la CEE, notamment par la prévention des accidents industriels ayant des effets transfrontières. Il s'agit d'un outil complexe dont la mise en œuvre nécessite l'intervention concertée de plusieurs autorités compétentes au niveau national. Certaines activités prévues dans la Convention exigent aussi une coordination verticale entre les autorités nationales et les autorités régionales ou locales ainsi que le secteur industriel et le public. Enfin, pour appliquer pleinement la Convention, il faut prévoir une coopération transfrontière bilatérale avec les pays voisins.
2. Compte tenu des difficultés rencontrées par les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et ceux de l'Europe du Sud-Est, la Conférence des Parties a, lors de sa troisième réunion (Budapest, 27-30 octobre 2004), lancé le Programme d'aide destiné à ces pays pour qu'ils intensifient leur action en faveur de l'application de la Convention et, en particulier, pour

¹ Projet de document soumis pour adoption.

leur permettre d'élaborer les politiques nécessaires dans 10 domaines d'activité (voir le document CP.TEIA/2004/2). La Conférence des Parties a invité les pays concernés à engager la phase préparatoire de ce programme, à participer à la Réunion d'engagement de haut niveau et à accueillir des missions d'enquête.

3. À sa quatrième réunion (Rome, 15-17 novembre 2006), la Conférence des Parties a examiné les résultats obtenus par les pays au cours de la phase préparatoire et a décidé de lancer la phase d'exécution du Programme pour les pays qui avaient achevé les préparatifs² (ci-après dénommés pays participants). En outre, elle a chargé le Bureau et le Groupe de travail de l'application de suivre une démarche opérationnelle, d'organiser les premières activités d'assistance (en se fondant sur le document ECE/CP.TEIA/2006/4) et en même temps d'élaborer un plan d'action pour la phase d'exécution du Programme d'aide, en définissant des activités et des priorités précises à court et à long terme, y compris des indicateurs et un plan financier, de manière à pouvoir suivre une démarche stratégique.

4. Le présent document constitue le fondement d'une telle démarche, conçue pour faciliter les efforts entrepris par les pays participants au cours de la phase d'exécution du Programme d'aide. Il décrit le mécanisme qui permettra à ces pays de procéder à la planification à court et à long terme des activités et de mesurer les progrès accomplis. Il fournit aussi une assise pour soutenir un plan financier approprié.

I. OBJECTIFS

5. L'approche stratégique a pour principal objectif d'améliorer constamment et de pérenniser l'application de la Convention par les pays participants, qui a un caractère plus cyclique.

6. Ses objectifs spécifiques sont les suivants:

a) Assurer, parallèlement au Programme d'aide, l'application continue de la Convention;

b) Mettre en œuvre une approche solide et «à plus long terme» donnant des orientations pour un financement souple et/ou sur mesure des activités requises dans le cadre du Programme d'aide, ainsi que pour une application renforcée de la Convention;

c) Aboutir, à l'aide de ce mécanisme, à des moyens institutionnels durables et à un engagement des pays participants en faveur de l'application de la Convention;

d) Offrir aux pays participants un instrument permettant de mesurer, par des examens périodiques, les progrès réalisés dans l'application de la Convention en vue d'atteindre le niveau souhaité;

e) Fournir au Bureau et au Groupe de travail de l'application, ainsi que – par leur intermédiaire – à la Conférence des Parties, un instrument contenant des indicateurs mesurables,

² Les pays admis à passer à la phase d'exécution avant août 2008 étaient les suivants: Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Kazakhstan, République de Moldova, Roumanie, Serbie et Ukraine.

qui permette de mesurer, de surveiller et d'encourager les progrès dans la mise en œuvre de la Convention.

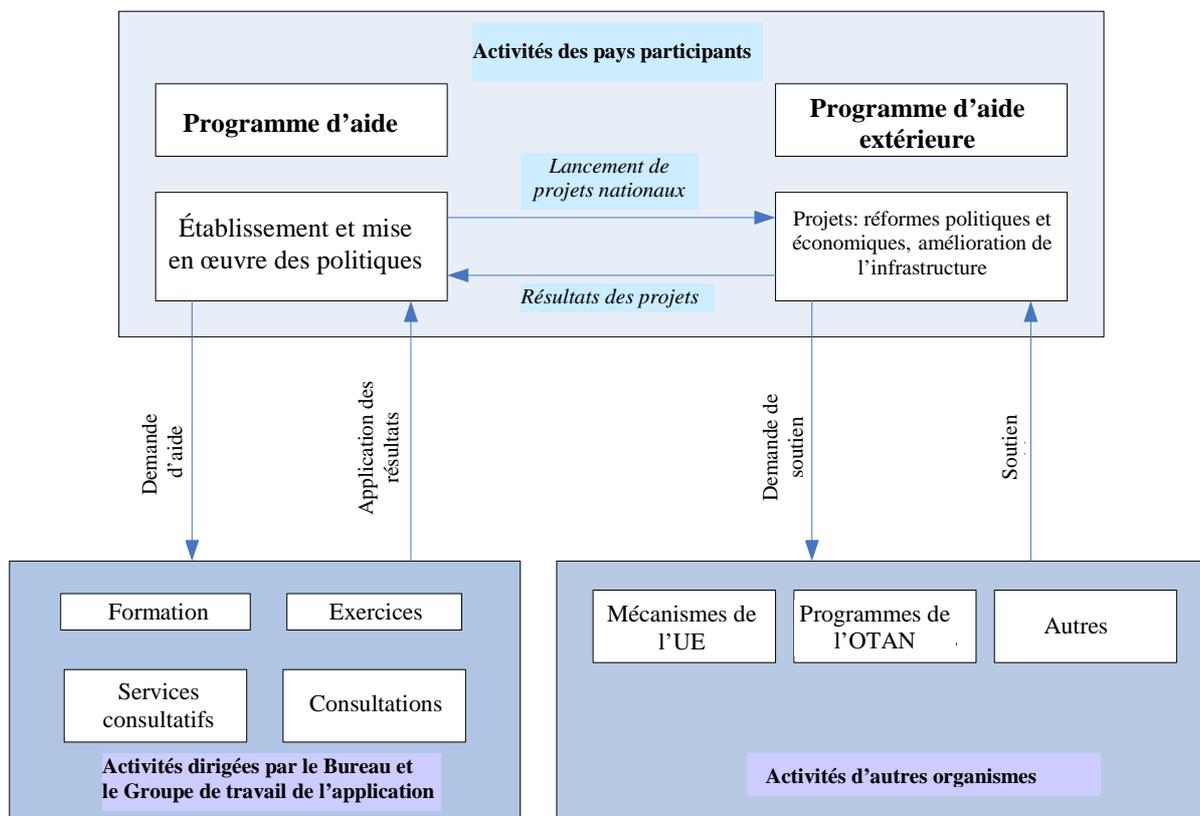
II. L'APPROCHE

7. L'approche stratégique est un outil qui constitue une base solide pour une application globale, minutieusement planifiée et coordonnée de la Convention. Elle est conçue, non pour remplacer les plans déjà disponibles ou en cours d'élaboration, mais pour servir de cadre à l'ensemble des plans, en les intégrant et en les reliant les uns aux autres.
8. Les pays participants fournissent l'ossature de l'approche stratégique, en établissant et en mettant en œuvre des politiques (lois, normes, institutions, etc.), en mettant en évidence les insuffisances et les problèmes rencontrés, et en prenant des mesures pour les éliminer ou y remédier, si besoin est avec une aide extérieure.
9. Au cours de ce processus, chaque pays devrait recourir à un mécanisme cyclique/par étapes dans les domaines d'activité correspondant aux principales obligations à assumer dans le cadre de la Convention. Les six domaines ci-après sont considérés comme prioritaires:
 - a) Identification des activités dangereuses;
 - b) Notification des activités dangereuses;
 - c) Prévention;
 - d) Préparation;
 - e) Intervention et assistance mutuelle;
 - f) Information et participation du public.
10. Les travaux à accomplir dans ces six domaines d'activité dépendent du niveau atteint dans deux domaines intersectoriels, à savoir le cadre législatif (législation de base et règlements d'application) et la capacité institutionnelle (aux niveaux national, régional et local). Les six domaines d'activité précités ainsi que les domaines intersectoriels correspondent aux 10 sections que comporte le Programme d'aide.
11. Deux autres domaines d'activité – à savoir les domaines g) (implantation des activités dangereuses et projets d'aménagement significatifs dans les zones susceptibles d'être touchées par les effets d'un accident industriel) et h) (responsabilité) – sont également jugés importants. Cependant, en raison de leur complexité, ils devraient être pris en compte dans le cadre de l'approche stratégique uniquement lorsque la plupart des insuffisances ou des problèmes recensés dans les six principaux domaines d'activité ont été réglés.
12. Outre l'établissement et la mise en œuvre des politiques, il faut aussi, afin d'atteindre les objectifs de sécurité industrielle, que les pays participants mènent des activités concrètes visant à introduire ou à appuyer des réformes politiques et économiques (par exemple, le renforcement de la primauté du droit, un développement plus poussé de la société civile, la création de conditions favorables pour les entreprises) ou à améliorer l'infrastructure au niveau des autorités

compétentes (matériel de sauvetage, technologies applicables en matière de notification et d'information, etc.), voire au niveau des exploitants (techniques modernes de production, systèmes de gestion de la sécurité, etc.).

13. De telles activités ne font pas directement partie du Programme d'aide. Néanmoins, l'approche stratégique fournit aux pays participants un outil leur permettant de définir des projets concrets et convaincants (nouveaux centres d'information ou de gestion, modernisation du parc de véhicules de secours, par exemple), pour lesquels des ressources peuvent être obtenues en dehors du cadre du Programme d'aide.

Figure 1. Activités à entreprendre dans le cadre du Programme d'aide et en dehors de celui-ci



III. LE MÉCANISME CYCLIQUE EN TANT QU'APPROCHE SPÉCIFIQUE POUR LES PLANS D'ACTION NATIONAUX

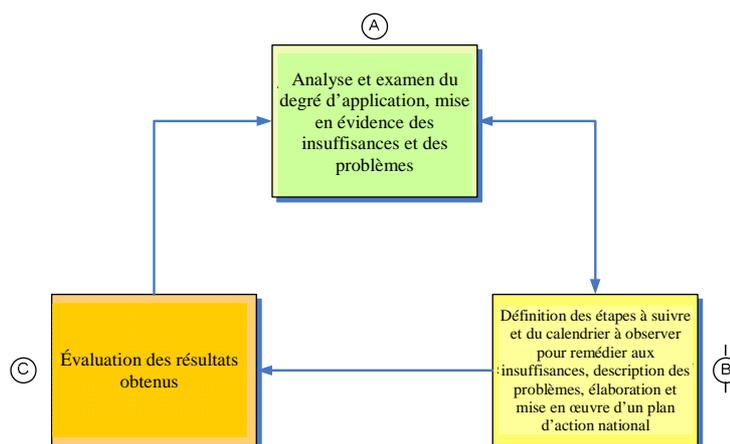
14. L'approche spécifique est un mécanisme cyclique en vertu duquel chaque pays participant doit, seul ou avec de l'aide s'il en fait la demande, accomplir les tâches suivantes: a) analyser, surveiller et évaluer de manière continue le degré d'application par domaine d'activité; b) recenser les insuffisances et les problèmes dans chaque domaine d'activité; et c) définir des mesures et les appliquer à tour de rôle pour remédier aux problèmes en vue d'atteindre le degré souhaité d'application de la Convention.

15. Pour recueillir toutes les informations qui résultent de ces activités, les pays participants doivent employer un cadre de présentation ayant aussi un statut de plan d'action national. Il est important de noter que les pays doivent accomplir périodiquement les étapes du cycle et que le cadre de présentation doit être mis à jour après chaque mesure, de façon à toujours fournir la version la plus récente du plan d'action national, qui contient aussi les besoins d'aide.

16. Le mécanisme cyclique comporte les étapes ci-après, à appliquer pour chacun des domaines d'activité a) à f) et pour les deux domaines intersectoriels g) et h) (voir les paragraphes 9 et 11):

- a) *Première étape*: Analyse et examen du degré d'application, mise en évidence des insuffisances et des problèmes;
- b) *Deuxième étape*: Définition de la voie à suivre et du calendrier à observer pour éliminer les insuffisances et les problèmes, ce qui suppose l'élaboration d'un plan d'action national et la mise en œuvre de celui-ci;
- c) *Troisième étape*: Évaluation des résultats obtenus.

Figure 2. Le mécanisme cyclique



A. Première étape: Analyse et examen du degré d'application

17. La première étape vise à analyser et à examiner les progrès réalisés en ce qui concerne l'application de la Convention. Elle comporte:

- a) Une analyse continue du degré d'application dans chacun des domaines d'activité par les représentants des autorités compétentes;
- b) Un examen continu du cadre de présentation et le suivi des insuffisances ou des problèmes déjà traités dans un domaine d'activité particulier ou recensés ultérieurement.

18. L'analyse et l'examen doivent être renouvelés lorsqu'une action a été entreprise en vue de remédier à telle ou telle insuffisance et qu'un résultat a été obtenu, ou lorsque des changements ayant une incidence sur l'application dans un domaine d'activité donné se sont produits. Les résultats de cet examen doivent être consignés dans le cadre de présentation et communiqués sans retard à toutes les autorités concernées dans le pays participant.

19. Les premiers éléments de ce cycle sont déjà disponibles grâce aux missions d'enquête et aux activités de renforcement des capacités organisées pour les pays participants, notamment l'initiative prise à cet égard pour engager un processus visant à étoffer les cadres juridiques et institutionnels dans les domaines d'activité de la Convention (Kiev, 5-7 décembre 2007).

B. Deuxième étape: Définition de la voie à suivre (plan d'action national) et exécution

20. La deuxième étape consiste à définir la voie à suivre (plan d'action national) pour la période suivante en fonction des insuffisances ou des problèmes recensés. Elle nécessite:

- a) Une description des pistes à emprunter ou des actions à entreprendre au niveau de chaque autorité, selon un calendrier donné, en vue de remédier aux insuffisances ou aux lacunes en question;
- b) Une définition de l'aide extérieure à solliciter, si besoin est, afin d'appliquer des mesures particulières;
- c) L'envoi au secrétariat d'informations sur les besoins précis d'aide;
- d) L'élaboration de propositions de projet visant à introduire ou à appuyer la politique envisagée, des réformes économiques tendant à améliorer l'infrastructure avec une indication des ressources nécessaires et le recensement éventuel des possibilités de financement à l'échelle internationale (par exemple, les mécanismes de l'Union européenne (UE) ou les programmes de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)³);
- e) L'application de mesures, avec une aide extérieure si besoin est;
- f) L'exécution de la première étape (voir le paragraphe 16).

C. Troisième étape: Évaluation des résultats obtenus

21. La troisième étape consiste à faire le point sur les résultats obtenus lorsqu'une ou plusieurs mesures ont été prises, en comparant la situation à ce qu'elle était antérieurement. Le résultat peut être un nouveau texte juridique, un mécanisme ou une procédure. Cette étape nécessite:

- a) Une évaluation des mesures prises et des résultats obtenus, l'identification des objectifs qui n'ont pas encore été atteints;
- b) L'exécution de la première étape.

22. Pour aider les pays participants à évaluer l'application de la Convention et les progrès réalisés, ceux-ci sont mesurés suivant un ensemble d'indicateurs de résultats ou d'efficacité et de critères pour chacun des domaines d'activité.

³ Les projets financés en dehors du Programme d'aide par les mécanismes de l'UE ou les programmes de l'OTAN sont soumis aux règles internes de ces organisations et sont encadrés par celles-ci.

IV. PLAN FINANCIER ET COLLECTE DE FONDS

23. Le plan financier et la collecte de fonds font partie intégrante de l'approche stratégique. D'une part, les pays participants doivent allouer des ressources humaines et financières aux activités prévues. De l'autre, les plans d'action nationaux font apparaître les besoins d'aide extérieure et les plans financiers requis à court et à long terme pour apporter le soutien demandé.

24. Dans le cadre du mécanisme cyclique, les pays participants font appel non seulement à leurs propres ressources humaines, mais aussi aux moyens de financement disponibles au cours des première et troisième étapes, en évaluant le degré d'application et en mesurant les résultats obtenus. Ils peuvent toutefois solliciter un appui pour l'examen particulier d'un problème. S'ils le demandent, il leur est possible, par l'intermédiaire du Programme d'aide, de participer à des activités de renforcement des capacités visant à analyser plus efficacement le sujet traité. Lors de la deuxième étape, consistant à définir la voie à suivre, les pays doivent de même compter sur leurs propres ressources, mais peuvent demander une aide supplémentaire. Les ressources du pays lui servent aussi à s'engager dans la voie tracée lorsqu'aucune aide extérieure n'est nécessaire. En revanche, lorsque cela est possible, des ressources en nature et des ressources financières peuvent être mobilisées en vue d'accorder aux pays participants l'aide demandée, et des informations leur sont fournies sur la manière dont ils peuvent tirer parti des programmes financiers disponibles.

25. Lors de la collecte de fonds pour des activités d'assistance visant à établir et à mettre en œuvre des politiques, les organismes et pays donateurs sont sollicités par courrier et, s'il y a lieu, dans le cadre de réunions de donateurs. Les travaux effectués par les pays participants, les résultats obtenus et les problèmes recensés, y compris les besoins particuliers d'aide, sont présentés aux donateurs.

26. Dans le cas de projets qui visent à introduire ou à appuyer des réformes politiques ou économiques ou à améliorer l'infrastructure, les pays participants peuvent bénéficier d'une assistance qui leur permette d'élaborer des projets concrets et convaincants à financer hors du cadre du Programme d'aide (mécanismes de l'UE ou programmes de l'OTAN par exemple).

27. En vue d'étayer l'opération de collecte de fonds, les pays participants doivent contribuer activement à renforcer le fonctionnement de la Convention en appliquant le mécanisme cyclique. Ce rôle actif sera largement mis en avant et peut être un facteur déterminant pour recueillir des fonds en vue de résoudre de nouveaux problèmes.

V. AVANTAGES DE L'APPROCHE STRATÉGIQUE

28. Les avantages que l'approche stratégique procure aux pays participants sont les suivants:

a) Amélioration continue et poursuite de l'application de la Convention au moyen d'un mécanisme cyclique où les résultats de l'autosurveillance s'intègrent dans des plans d'action spécifiques exécutés avec le soutien financier et les concours en nature d'autres pays membres de la CEE;

b) Renforcement de la collaboration et de la coordination entre les autorités d'un même pays chargées de la sécurité et meilleure compréhension de leurs activités respectives;

c) Mise à disposition d'un instrument permettant de faire connaître et de mesurer les progrès réalisés dans l'application de la Convention et de les comparer au moyen d'examens périodiques avec le degré d'application souhaité;

d) Mise à disposition d'un instrument permettant de planifier au cas par cas les mesures à prendre (à court et à long terme), notamment les aspects humains et financiers de l'application, sans aide extérieure;

e) Présentation simplifiée de rapports sur l'application de la Convention.

29. Pour les organes de la Convention, à savoir le Bureau, le Groupe de travail de l'application et, par leur intermédiaire, la Conférence des Parties, l'approche stratégique est un instrument permettant:

a) De mesurer, de surveiller et de stimuler les progrès accomplis par les pays participants en favorisant l'application de la Convention;

b) De planifier les activités d'assistance à court et à long terme, notamment les ressources financières et les apports en nature nécessaires à la fourniture d'une aide conçue en fonction des besoins.

30. L'un des principaux avantages de l'approche stratégique pour les pays donateurs tient au fait qu'ils disposent d'informations à jour et fiables sur l'impact des mesures antérieures, sur les réalisations et le niveau d'engagement, sur les projets visant à faire face à de nouveaux problèmes, et, partant, sur l'efficacité globale du Programme d'aide à court et à long terme. Les pays donateurs disposent ainsi d'une base solide pour prendre un engagement ferme et durable et étudier les possibilités de fournir les ressources nécessaires (financières ou en nature).

VI. RÔLE DU BUREAU ET DU GROUPE DE TRAVAIL DE L'APPLICATION

31. Le Bureau et le Groupe de travail de l'application mesurent, surveillent et, si besoin est, stimulent les progrès que les pays participants accomplissent en élaborant et en mettant en œuvre des politiques propres à renforcer encore le fonctionnement de la Convention. À leurs réunions communes, le Bureau et le Groupe de travail:

a) Examinent les plans d'action nationaux (des représentants de certains pays participants peuvent être invités à participer à certaines réunions pour présenter leurs plans d'action nationaux, en se concentrant sur les activités les plus récentes et les résultats obtenus, ainsi que sur les besoins d'aide prioritaires);

b) Planifient, à court et à long terme, les activités d'assistance (sessions de formation, missions consultatives, exercices ou ateliers) et exécutent celles-ci avec le concours du secrétariat, en vue de répondre aux besoins prioritaires définis par les pays participants dans leurs plans d'action nationaux. La priorité est accordée aux activités d'assistance qui visent à satisfaire les besoins communs à un groupe de pays participants. Cela étant, il peut être décidé d'organiser des activités (par exemple, des missions consultatives) répondant aux besoins de tel ou tel pays;

c) Évaluent les résultats des activités d'assistance, en vue notamment d'appliquer les mesures que les pays participants considèrent comme envisageables suite à l'aide reçue.

32. Afin de faciliter la tâche des pays participants, le Bureau et le Groupe de travail fournissent un cadre de présentation permettant de rassembler les données provenant du mécanisme cyclique/par étapes, ainsi que des critères et des indicateurs à appliquer pour l'auto-évaluation des progrès réalisés.

33. Le Bureau et le Groupe de travail, avec le concours du secrétariat, recueillent des fonds pour les activités d'assistance. À cet effet, ils organisent des réunions de donateurs et diffusent des lettres présentant les réalisations des pays participants et invitant les donateurs à apporter un soutien résolu et durable.

34. Le Bureau et le Groupe de travail aident les pays participants (en particulier les plus actifs d'entre eux), s'ils en font la demande, à élaborer des projets concrets et convaincants susceptibles d'être financés en dehors du cadre du Programme d'aide. Dans cette optique, ils organisent des présentations, couplées avec les activités d'assistance, concernant le recours aux mécanismes de financement disponibles dans le cadre des organisations internationales et des programmes financiers.

35. Le Bureau et le Groupe de travail rendent compte à la Conférence des Parties de l'exécution des mandats, en présentant des rapports sur les décisions prises conformément à ceux-ci. Ils présentent aussi un rapport intermédiaire sur les activités d'assistance organisées et leur impact.

36. Le Bureau et le Groupe de travail, avec l'aide du secrétariat, déterminent si l'approche stratégique fonctionne comme prévu et, s'il y a lieu, proposent, de concert avec les pays participants, des modifications à y apporter pour que la Conférence des Parties les examine.
