



**Programme des Nations Unies  
pour l'environnement**



UNEP



**Organisation des Nations Unies pour  
l'alimentation et l'agriculture**

Distr. : Générale  
23 avril 2008

Français  
Original : Anglais

**Convention de Rotterdam sur la procédure de  
consentement préalable en connaissance de cause  
applicable à certains produits chimiques et pesticides  
dangereux qui font l'objet d'un commerce international**

**Conférence des Parties**

**Quatrième réunion**

Rome, 27–31 octobre 2008

Point 6 e) de l'ordre du jour provisoire\*

**Questions découlant des réunions précédentes de la Conférence des Parties :**  
**Nouvelle étude des avantages et inconvénients qu'il y aurait à utiliser l'euro,  
le franc suisse ou le dollar des Etats-Unis comme monnaie pour les comptes  
et le budget de la Convention**

## **Nouvelle étude des avantages et inconvénients qu'il y aurait à utiliser l'euro, le franc suisse ou le dollar des Etats-Unis comme monnaie pour les comptes et le budget de la Convention**

### **Note du Secrétariat**

1. A sa troisième réunion, la Conférence des Parties était saisie d'une note du Secrétariat présentant une étude des avantages et inconvénients qu'il y aurait à utiliser l'euro, le franc suisse ou le dollar des Etats-Unis comme monnaie pour les comptes et le budget de la Convention (UNEP/FAO/RC/COP.3/18), entreprise en réponse à la décision RC-1/17.
2. Plusieurs participants ayant estimé qu'il n'y avait pas de raisons suffisantes pour modifier le statu quo, la Conférence des Parties est convenue de reporter l'examen de la question à sa quatrième réunion. Pour préparer ces débats, les Parties ont prié le Secrétariat de soumettre, en application de la décision RC-3/7, une nouvelle étude sur le même sujet. La nouvelle étude demandée est reproduite dans l'annexe à la présente note.

\* UNEP/FAO/RC/COP.4/1.

3. La Conférence des Parties souhaitera peut-être :
  - a) Prendre note de la nouvelle étude et examiner les mesures possibles exposées à la section III;
  - b) Prendre une décision, eu égard aux informations supplémentaires fournies, sur les moyens de réduire les risques que représentent les fluctuations des taux de change pour le budget de la Convention de Rotterdam.

## Annexe

# Nouvelle étude des avantages et inconvénients qu'il y aurait à utiliser l'euro, le franc suisse ou le dollar des Etats-Unis comme monnaie pour les comptes et le budget de la Convention de Rotterdam

## I. Introduction

1. L'instabilité monétaire a eu dès le départ une incidence sur le budget et le programme de la Convention de Rotterdam. A sa première réunion, eu égard à la décision relative à l'emplacement du Secrétariat et à l'expérience acquise dans le cadre d'autres accords internationaux et institutions internationales, la Conférence des Parties a prié le Secrétariat d'entreprendre une étude des avantages et inconvénients qu'il y aurait à utiliser l'euro, le franc suisse ou le dollar des Etats-Unis comme monnaie pour les comptes et le budget de la Convention, pour examen à sa troisième réunion. Cette étude, reproduite à l'annexe I du document UNEP/FAO/RC/COP.3/18, présentait une analyse des risques de change et décrivait trois options possibles pour limiter ces risques. Il a aussi été noté que ni le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ni l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) n'était actuellement en mesure d'établir leur budget, de fonctionner, de justifier ou de présenter leurs rapports financiers en euros ou en francs suisses.

2. Après examen, la Conférence des Parties est convenue de renvoyer cette question à sa quatrième réunion et, par sa décision RC-3/7, a prié le Secrétariat de soumettre une nouvelle étude sur le sujet, en tenant compte :

- a) De l'expérience nouvelle acquise en matière d'exposition aux fluctuations des taux de change;
- b) De la possibilité pour le PNUE et la FAO d'établir le budget, de tenir la comptabilité et de présenter des rapports financiers dans les monnaies envisagées;
- c) De l'expérience acquise par la FAO s'agissant de l'établissement séparé du montant des contributions mises en recouvrement;
- d) De l'expérience acquise par d'autres secrétariats de conventions, programmes des Nations Unies et organisations internationales, qui établissent leur budget, tiennent leur comptabilité et présentent leurs rapports financiers en francs suisses, en euros ou en dollars des Etats-Unis.

3. Le présent rapport rend compte de la nouvelle étude demandée. Il comporte trois sections : la section I rappelle le contexte des discussions précédentes des Parties sur la question; la section II contient une analyse des informations collectées auprès de la FAO, du PNUE et d'autres accords multilatéraux sur l'environnement; la section III expose des solutions possibles et met en évidence plusieurs points dont les Parties pourraient vouloir tenir compte lors de l'examen de ces solutions.

4. Bien que le présent document concerne expressément la Conférence des Parties et la situation budgétaire à laquelle est confrontée la Convention de Rotterdam, une analyse dans une perspective plus large est utile pour bien appréhender le problème. On trouvera donc dans l'appendice I du présent rapport un bref historique des problèmes d'instabilité monétaire auxquels a dû faire face le système des Nations Unies et des mesures prises au fil des années par les différents organismes pour y remédier.

## II. Analyse des informations collectées

### A. Expérience acquise par les secrétariats d'autres accords multilatéraux sur l'environnement

5. En application de la décision RC-3/7, le Secrétariat a pris contact avec 16 autres accords multilatéraux sur l'environnement, les invitant à fournir les informations demandées dans cette décision. Les 13 réponses à la lettre du Secrétariat en date du 29 mai 2007 sont résumées dans l'appendice II.

6. A l'exception d'un accord multilatéral sur l'environnement qui ne fait pas partie du système des Nations Unies et utilise le franc suisse pour toutes ses opérations, les réponses indiquent que tous les comptes sont gérés en dollars des Etats-Unis. Pour ce qui est des accords multilatéraux sur l'environnement mettant des contributions en recouvrement, aucun n'a introduit un système de mise en recouvrement fractionnée, en vertu duquel les contributions seraient calculées et acquittées en

deux monnaies. Dans certains cas, toutefois, les contributions dues par les Parties sont maintenant mises en recouvrement en euros (et non en dollars des Etats-Unis), de façon à correspondre à la monnaie du budget et à celle du pays où est situé le secrétariat. Cependant, dans les réponses communiquées, il n'y a pas unanimité sur la mesure dans laquelle ce choix a permis de résoudre les problèmes. Si les secrétariats intéressés déclarent que la mise en recouvrement en euros des contributions a favorisé la stabilité budgétaire, certains signalent des difficultés dans l'administration du budget, la tenue de la comptabilité et la présentation des rapports financiers. Un accord multilatéral sur l'environnement a opté pour la solution inverse, passant récemment du franc suisse au dollar des Etats-Unis, conformément aux pratiques de son organisme hôte et alors même que son secrétariat est basé à Genève.

7. S'il est clair que certains de ces accords se heurtent à des problèmes semblables à ceux rencontrés par la Convention de Rotterdam suite à la dévalorisation actuelle du dollar, il en est d'autres qui ne font état d'aucune difficulté monétaire particulière. On peut noter le fait qu'aucun accord multilatéral sur l'environnement ne semble être confronté à « la coexistence de trois monnaies » comme c'est le cas de la Convention de Rotterdam. La conclusion tirée de cette étude est que les autres accords multilatéraux sur l'environnement n'ont qu'une expérience limitée, dont la Convention de Rotterdam ne peut tirer d'enseignements évidents.

## **B. Expérience de la FAO et du PNUE**

8. Le Secrétariat a contacté la FAO et le PNUE le 25 mai 2007 pour leur demander les informations visées dans la décision RC-3/7. Les deux réponses reçues sont résumées ci-après.

9. La FAO, institution spécialisée, a mis en place un système de mise en recouvrement fractionnée des contributions au budget ordinaire et des versements connexes, qui a pris effet en 2004. Avant cela, elle était entièrement dépendante du dollar des Etats-Unis, le budget-programme, les contributions des Etats membres et les comptes financiers étant tous libellés dans cette monnaie.

10. Bien que le budget-programme continue d'être présenté et approuvé en dollars des Etats-Unis et que les comptes soient gérés et communiqués dans la même monnaie, la Conférence de la FAO a décidé en 2003 d'introduire un système de mise en recouvrement fractionnée pour protéger le programme financé par le budget ordinaire de la FAO. Il s'agissait de faciliter l'exécution de ce budget, dont la moitié des composantes étaient libellées entièrement en euros. Les Etats membres doivent s'acquitter de leurs contributions au budget ordinaire en effectuant deux versements séparés, l'un en euros et l'autre en dollars des Etats-Unis. La mise en recouvrement fractionnée a permis également d'assurer une protection budgétaire qui n'existait pas jusque-là pour les dépenses engagées en euros en vertu du budget ordinaire. Il a aussi été signalé, toutefois, que le suivi des deux flux de trésorerie exige des travaux et des efforts supplémentaires de la part de la Division financière de la FAO et que, dans certains cas, des dépenses supplémentaires sont encourues. La monnaie fonctionnelle des comptes de la FAO reste le dollar des Etats-Unis, qui est aussi la monnaie de tous les projets au titre des fonds d'affectation spéciale, comme la partie du budget de la Convention de Rotterdam administrée par la FAO, qui continue donc d'être gérée seulement dans cette monnaie.

11. Le PNUE, en tant que partie intégrante du système des Nations Unies, gère son budget et ses comptes sous la forme d'un fonds d'affectation spéciale en dollars des Etats-Unis. L'Organisation des Nations Unies a peu d'expérience de la budgétisation, de la mise en recouvrement et de la comptabilité dans des monnaies autres que le dollar des Etats-Unis. En conséquence, le PNUE gère aussi dans cette monnaie les comptes des divers fonds d'affectation spéciale qu'il administre (y compris celui de la Convention de Rotterdam). Le PNUE s'est néanmoins efforcé à plusieurs reprises, au fil des ans, de satisfaire à certaines obligations d'établissement de rapports des divers accords multilatéraux sur l'environnement auxquels il fournit des services administratifs, visés à la section II a). Ces rapports ont toutefois toujours été approximatifs, car les comptes et états officiels des ressources et des dépenses sont libellés en dollars des Etats-Unis. Le PNUE souligne qu'ils ne peuvent donc remplacer les rapports officiels et qu'ils peuvent être une source de confusion pour les lecteurs des rapports financiers officiels lorsqu'ils essaient de réconcilier les deux. On ne peut préserver la valeur des ressources pour les activités du programme approuvé pour lesquelles des dépenses sont engagées en plusieurs monnaies qu'en gérant le budget, ainsi que les comptes, dans plusieurs monnaies. Cela n'est pas possible

actuellement, mais le PNUE a indiqué que l'introduction future dans le système des Nations Unies d'un progiciel de gestion intégrée<sup>1</sup> au lieu du Système de gestion intégrée actuel devrait permettre de faire face à une situation où plusieurs monnaies coexistent. Toutefois, les difficultés à affronter ne devraient pas être sous-estimées et on ne peut s'attendre à ce qu'une telle solution soit mise en place rapidement.

12. Il semble donc que, comme en témoignent les réponses des accords multilatéraux sur l'environnement, il n'existe actuellement aucune solution simple et pratique qui permettrait à la Convention de Rotterdam de fonctionner dans une monnaie autre que le dollar des Etats-Unis.

### **C. La mise en recouvrement fractionnée serait-elle une solution pour la Convention de Rotterdam?**

13. Il n'y a pas exemple dans le système des Nations Unies d'un dispositif de recouvrement fractionné impliquant trois monnaies. Par conséquent, et compte tenu du fait que les montants des contributions mises en recouvrement pour le programme de la Convention de Rotterdam sont souvent peu importants, il ne semble pas justifié d'introduire une obligation de mise en recouvrement et de paiement des contributions des Parties dans deux monnaies et surtout dans trois. Le coût supplémentaire du transfert serait à lui seul souvent important par rapport aux montants transférés et devrait être supporté par les Etats membres transférant les fonds. Les dépenses administratives supplémentaires seraient aussi importantes en termes de comptabilité et de suivi pour le Secrétariat de la Convention de Rotterdam.

14. En outre, les résultats obtenus par d'autres accords multilatéraux sur l'environnement en matière de mise en recouvrement et de paiement des contributions en euros, et non en dollars des Etats-Unis, sont contrastés. Aucun système de mise en recouvrement fractionnée n'a été testé dans le cadre d'un accord multilatéral sur l'environnement. Compte tenu des considérations ci-dessus, il semble que ce système n'offrirait pas d'avantages pour la Convention de Rotterdam.

### **D. Analyse de la structure des dépenses au titre de la Convention de Rotterdam et de son incidence budgétaire**

15. Le Secrétariat de la Convention de Rotterdam est un peu atypique en ce sens qu'une grande partie de ses dépenses sont engagées et décaissées en deux monnaies autres que le dollar des Etats-Unis, à savoir le franc suisse et l'euro. L'analyse du budget approuvé de la Convention permet d'estimer qu'à ce stade environ 30 % du budget du Fonds général d'affectation spéciale sont totalement libellés en francs suisses, environ 20 % en euros et les 50 % restants dans les trois monnaies. Dans une telle situation, il est préférable que la monnaie des comptes reste le dollar des Etats-Unis, la principale monnaie dans laquelle les dépenses sont engagées. Cependant, étant donné qu'environ la moitié des dépenses budgétaires sont acquittées en euros ou en francs suisses, la structure des dépenses de la Convention est aussi assez sensible aux fluctuations de change.

16. Compte tenu de la baisse assez spectaculaire de la valeur du dollar des Etats-Unis vers la fin de 2007, on a utilisé un calcul hypothétique pour déterminer l'érosion du programme approuvé pour cette période due à des évolutions monétaires sur lesquelles le Secrétariat de Rotterdam n'a aucun contrôle. Ce calcul a été réalisé sur la base du budget approuvé de 2007-2008 pour la Convention de Rotterdam au titre du Fonds général d'affectation spéciale. Il a fait apparaître qu'en égard aux taux de change de l'Organisation des Nations Unies pour 2007 et 2008, extrapolés jusqu'à la fin de l'année sur la base du taux de change actuel (février 2008), les dépassements de dépenses pour les deux années seraient proches de 400 000 dollars si le niveau d'activité approuvé dans le cadre du programme restait le même. D'après cette estimation, seuls les traitements correspondants aux postes permanents et quelques rubriques budgétaires relatives à des services communs, ou de caractère administratif, à Genève et à Rome, ont été considérés comme totalement tributaires de l'une ou l'autre des deux grandes monnaies autres que le dollar des Etats-Unis. Pour les postes d'administrateur et de rang supérieur, l'hypothèse est que, conformément à l'expérience enregistrée dans d'autres organismes des Nations Unies, quelque 80 % des dépenses sont sensibles aux fluctuations de change. Pour les postes d'agent des services généraux, le risque est de 100 %, compte tenu des conditions d'emploi de ces personnels.

<sup>1</sup> Il est fait référence à la résolution 60/283 de l'Assemblée générale intitulée « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale » (A/RES/60/283, en date du 17 août 2006) et au rapport du Secrétaire général sur les technologies de l'information et des communications et la mise en place au Secrétariat de systèmes informatiques et télématiques intégrés à l'échelle mondiale (A/62/510, en date du 29 octobre 2007).

17. L'estimation ci-dessus de la perte budgétaire en 2007–2008 est donc conservatrice, car plusieurs rubriques budgétaires ou types de dépenses concernant les autres parties du programme de la Convention de Rotterdam n'ont pas été pris en compte. Bien que la moitié du programme soit considérée à cette fin comme totalement tributaire du dollar des Etats-Unis, la faiblesse du dollar a bien une incidence négative sur cette moitié du budget.

18. Le degré de sensibilité pourrait évoluer quelque peu pour les exercices biennaux futurs, en fonction des variations des deux taux de change ainsi que des changements dans le contenu du programme. En outre, s'il n'y a pas de rapport fixe entre la valeur du franc suisse et celle de l'euro, l'expérience montre que ces deux monnaies sont étroitement liées et tendent à évoluer dans le même sens par rapport au dollar des Etats-Unis.

19. Le fait que les contributions annoncées des deux gouvernements hôtes, telles que prévues dans les accords de siège, soient libellées en euros, et non dans la monnaie du budget, constitue en soi une protection budgétaire. Les dates de paiement et les taux de change de l'Organisation des Nations Unies applicables à ces contributions sont, toutefois, imprévisibles. Pour l'exercice biennal actuel, compte tenu de l'affaiblissement régulier du dollar, la valeur en dollars plus élevée de ces contributions par rapport à leur valeur en dollars au moment de la budgétisation devrait en soi avoir constitué une protection. Si ces contributions continuent d'être engagées et acquittées en euros, la Convention de Rotterdam bénéficiera du même degré de protection pour ses budgets futurs. En revanche, si, dans une période ultérieure, le dollar des Etats-Unis se renforce par rapport à l'euro et au franc suisse, les contributions des pays hôtes auront une valeur moindre en dollars. Dans ce cas de figure, des économies budgétaires seraient automatiquement réalisées dans les parties du budget sensibles à l'euro et au franc suisse. Autrement dit, aussi longtemps que les accords de siège actuels sont maintenus, ce mécanisme protégera en partie le budget des fluctuations négatives des taux de change.

20. On a estimé le niveau du bonus budgétaire pour l'exercice 2007-2008 sur la base de principes similaires à ceux utilisés dans le calcul hypothétique susmentionné et en supposant que les contributions des deux gouvernements hôtes pour 2007-2008 seraient acquittées suivant le même schéma en 2008 qu'en 2007. Dans ces conditions, compte tenu de la valeur des paiements qui ont déjà été effectués pour cet exercice biennal et en extrapolant le taux de change actuel entre le dollar et l'euro, environ 300 000 dollars de plus que le montant en dollars de ces contributions au moment de l'approbation du budget devraient être crédités au Fonds général d'affection spéciale. Ce montant correspond au bonus budgétaire que les contributions des gouvernements hôtes pourraient permettre de dégager pour 2007-2008 et compenser ainsi une grande partie des dépenses supplémentaires liées au programme sur lesquelles le Secrétariat n'a aucun contrôle et qui sont estimées à plus de 400 000 dollars. Dans ce cas de figure, l'érosion budgétaire nette pour 2007-2008 serait ramenée à 100 000 dollars. Il est rappelé, toutefois, que c'est seulement, en fin d'exercice, lorsque les recettes effectives, les calendriers et le taux de change comptable des Nations Unies applicable lors de la réception des paiements seront connus que l'on pourra déterminer le montant exact du bonus.

### III. Solutions possibles

21. Les éléments ci-dessus indiquent que le changement de la monnaie du budget, des mises en recouvrement et des comptes de la Convention de Rotterdam ou l'introduction d'autres « changements structurels » ne constitueraient pas une solution pratique pour remédier à l'exposition aux fluctuations de change. Il faut aussi souligner qu'en s'appuyant sur le système des Nations Unies dans le domaine budgétaire et financier, entre autres, le Secrétariat bénéficie d'un appui administratif extrêmement rentable. Compte tenu toutefois des contraintes actuelles, on considère que la mise en œuvre du programme de travail de la Convention de Rotterdam peut être protégée dans une certaine mesure contre les fluctuations de change en apportant certains changements aux modalités de fonctionnement du PNUE, sans modifier ses principes opératoires de base. Les deux possibilités envisagées, qui ne s'écartent pas sensiblement des principes et systèmes financiers actuels, sont définies ci-après. Elles ne s'excluent pas mutuellement et pourraient être exploitées conjointement. Plusieurs points à prendre en compte et les actions envisageables sont décrits pour chacune d'elles. Il s'agit d'établir un cadre clair pour faire face aux conséquences sur le budget de la Convention de Rotterdam de l'instabilité monétaire dans le cadre des structures et procédures financières actuelles.

## A. Utilisation optimale du soutien du gouvernement hôte

22. Aussi longtemps que les deux gouvernements hôtes continuent de soutenir financièrement la Convention avec des engagements en euros au niveau actuel et que le programme ne change pas sensiblement de nature, on dispose déjà d'un mécanisme de protection du budget. A l'heure actuelle, environ un tiers du budget du Fonds général d'affectation spéciale est financé par les contributions des deux pays hôtes. En supposant que cet appui perdure, les avantages de l'annonce des contributions en euros pourraient être officialisés. La Conférence des Parties l'a déjà fait dans une certaine mesure en spécifiant la valeur en dollars des Etats-Unis de ces contributions négociées en euros lors de l'approbation du budget et de son financement.

23. Dans la mesure où la valeur en dollars de ces contributions dépasse le montant total budgétisé en dollars, l'excédent devrait être utilisé pour compenser l'accroissement des dépenses engagées en euros et en francs suisses dans le budget approuvé par la Conférence des Parties. En conséquence, la Conférence des Parties pourrait vouloir autoriser le Secrétariat à utiliser tout revenu supplémentaire généré par les effets de change pour compenser les dépenses supplémentaires résultant de ces effets et garantir ainsi que le Secrétariat sera en mesure de mettre en œuvre le programme de travail approuvé. La Conférence des Parties n'a pas jusqu'ici conféré une telle autorité au Secrétariat.

24. Il ressort de cette analyse que l'utilisation par la Convention de plusieurs monnaies assure une protection en période de baisse du dollar. Un effet protecteur du même type pourrait être observé lorsque le dollar se valorise. Dans un tel cas, la valeur en dollars des contributions des gouvernements hôtes est moindre qu'au moment de la budgétisation. Cette perte est en partie compensée, toutefois, par le fait que la valeur en dollars des dépenses en francs suisses et en euros diminue, bien que pas nécessairement dans la même mesure.

### Points à prendre en compte

25. Il est suggéré ci-dessus que la Conférence des Parties pourrait vouloir autoriser le Secrétariat à dépasser le niveau approuvé du budget en dollars des Etats-Unis à concurrence de la valeur en dollars supplémentaires représentée par les contributions au moment où elles sont effectivement reçues, étant entendu que le Secrétariat réduirait de la même façon le budget effectif lorsque le dollar s'apprécie pour un montant correspondant à la diminution de la valeur en dollars des contributions des pays hôtes au moment de leur réception. Si la Conférence souhaite donner suite à cette option, elle devra nécessairement en étudier les détails avec l'administrateur.

## B. Création d'une réserve contre les fluctuations de change

26. Une deuxième façon de se protéger contre les fluctuations de change et de faciliter ainsi une mise en œuvre rationnelle et en temps voulu du programme figure parmi les options exposées dans le document UNEP/FAO/RC/COP.3/18 et examinées par la Conférence des Parties à sa troisième réunion. Cette option est définie au paragraphe 26 de l'annexe I du document UNEP/FAO/RC/COP.3/18 de la manière suivante :

### « Maintenir le statu quo et créer un fonds d'urgence dans le cadre du budget général

Ce fonds aurait pour seul et unique objectif de financer toute incidence budgétaire négative imputable aux fluctuations de change. En cas de gains résultant de mouvements des devises, ceux-ci resteraient dans le fonds d'urgence ou permettraient de le reconstituer en vue d'éventuelles pertes. »

27. Le fonds d'urgence suggéré, désigné comme une réserve contre les fluctuations de change dans le présent document, pourrait être mis en place sans exiger de changements majeurs dans les systèmes existants. Une telle réserve ne serait pas incompatible avec les principes fondamentaux du règlement financier de la Convention ou celui de l'Organisation des Nations Unies. Elle serait semblable à la réserve utilisée dans les années 80 et 90 pour protéger contre les fluctuations de change le budget ordinaire d'une des institutions spécialisées, l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Dans ce cas, sept monnaies différentes étaient en cause, car la protection devait couvrir le siège de l'OMS à Genève et ses bureaux régionaux. On a généralement considéré que cette réserve constituait un système transparent et gérable, fondé sur les dotations budgétaires et non sur les dépenses. Il a assuré la souplesse nécessaire pour utiliser au mieux les fonds en période de fluctuations monétaires, à la fois lorsque le dollar s'est affaibli et lorsqu'il s'est renforcé. L'OMS a modifié la réserve il y a quelques années en raison de considérations extérieures, essentiellement liées au financement.

**Points à examiner**

28. La Conférence des Parties pourrait souhaiter créer une réserve contre les fluctuations de change. L'appendice III du présent document fournit des précisions sur les principes applicables à une telle réserve. Il pourrait aussi être préférable d'inclure une disposition relative à cette réserve dans le règlement financier de la Convention de Rotterdam.
29. Il convient de préciser à ce stade que le budget de la Convention de Rotterdam est déjà protégé par deux autres réserves établies dans des buts spécifiques par la Conférence des Parties. La réserve de trésorerie mise en place par la Conférence des Parties à sa première réunion ne peut être utilisée par le Secrétariat que pour combler temporairement un déficit de trésorerie pour financer les opérations de la Convention, en attendant de recevoir les contributions mises en recouvrement auprès des Parties. Un fonds du même type a été créé dans presque tous les organismes ou programmes des Nations Unies. La deuxième réserve créée par la Convention de Rotterdam, la réserve spéciale, pour imprévus, ne peut être utilisée que dans le cas où la FAO cesse de fournir des contributions en nature sous forme de postes au Secrétariat. Les deux réserves établies ne pourraient donc pas être utilisées pour protéger le programme de travail approuvé de la Convention contre les fluctuations de change.
30. La Conférence des Parties souhaitera peut-être étudier le niveau initial d'une telle réserve et prendre des dispositions à cet effet dans le budget 2009-2010 du Fonds général d'affectation spéciale. Tout financement ultérieur de la réserve serait assuré, soit grâce à sa capacité de générer ses propres ressources (comme indiqué dans les principes énoncés à l'appendice III), soit à l'aide de dotations budgétaires futures. La Conférence souhaitera peut-être établir la réserve pour l'exercice biennal 2009-2010 pour un montant au moins égal au déficit budgétaire net de 100 000 dollars pour 2007-2008 indiqué ci-dessus dans la section II d. Ce montant, qui représente moins de 1,5 % du budget pour 2007-2008, pourrait apparemment constituer le niveau initial minimum d'une telle réserve.
31. Les dispositions ci-dessus offriraient plusieurs avantages. Mis à part le montant nécessaire pour financer la réserve contre les fluctuations de change, le montant total du budget approuvé en dollars des Etats-Unis resterait inchangé et équivalait au niveau approuvé tout au long de l'exercice biennal. Les contributions des Parties mises en recouvrement continueraient d'être exprimées dans la même monnaie et la gestion financière, dorénavant appuyée par le Système de gestion intégrée des Nations Unies, serait facilitée, car ce système est conçu pour fonctionner avec le dollar des Etats-Unis comme seule monnaie de base.
32. En outre, en cas de variations favorables des taux de change, les économies budgétaires estimées qui en découleraient pourraient en fait être défalquées des montants alloués et crédités à la réserve contre les fluctuations de change aux fins d'une utilisation future pour la protection des activités de programme approuvées au titre du Fonds général d'affectation spéciale. Ce mécanisme serait donc crédible et transparent et encouragerait une discipline budgétaire en général. Le solde disponible dans la réserve ci-dessus et son adéquation seraient régulièrement examinés par la Conférence des Parties au moment de l'approbation du budget. On peut supposer que la nécessité de reconstituer la réserve ne serait qu'occasionnelle. En outre, la possibilité que le solde à venir de la réserve dépasse les besoins potentiels prévus pour le prochain exercice biennal ne saurait être exclue. Dans ce cas, la Conférence des Parties déciderait de l'utilisation du montant excédentaire.



## Appendice I

### Aperçu général du problème de l'instabilité monétaire dans le système des Nations Unies

1. Au moment de leur création, dans la plupart des cas il y a 60 ans environ, l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées ont en général adopté le dollar comme monnaie pour leur budget et leurs comptes, ainsi que pour le calcul et le recouvrement des contributions au budget ordinaire. Certaines institutions, plus anciennes que l'Organisation des Nations Unies et basées en Suisse, ont toutefois décidé de conserver le franc suisse à cet effet (c'est le cas, par exemple, de l'Union postale universelle basée à Berne) lorsqu'elles sont devenues membres du système des Nations Unies.
2. La décision d'adopter le dollar des Etats-Unis comme monnaie pour le budget, le recouvrement des contributions et les comptes a été prise à un moment où le système monétaire international fonctionnait sur la base de l'étalon-or, avec des taux de change fixes entre les monnaies et le rattachement du dollar des Etats-Unis à l'or au taux de 35 dollars l'once. L'abandon de l'étalon-or et du système à taux de change fixe au début des années 70 a entraîné d'importantes fluctuations de la valeur des devises, ce qui a entraîné de multiples conséquences. La mise en œuvre ordonnée des programmes de travail et la stabilité financière des institutions des Nations Unies dont une partie importante des engagements financiers et des dépenses était en monnaie autre que la monnaie budgétaire, à savoir le dollar des Etats-Unis, ont été gravement perturbées. Ces institutions étaient basées en Europe et la monnaie concernée était celle du pays hôte.
3. Ainsi, les organismes des Nations Unies qui ont été particulièrement touchés par cette instabilité monétaire étaient ceux qui avaient leur siège, ainsi qu'une grande partie de leurs activités, en Europe et qui réalisaient en conséquence un pourcentage important de leurs dépenses dans la monnaie du pays hôte. Cette inadéquation entre le dollar des Etats-Unis, la monnaie du budget, les contributions mises en recouvrement et les comptes, ainsi que la principale monnaie des engagements et des dépenses a rapidement commencé à peser lourdement sur ces institutions. En outre, en plus du problème des devises, les organismes des Nations Unies ont commencé de prolonger d'un an à deux ans la durée de leur exercice financier. Ce changement s'est, dans certains cas, traduit par une divergence accrue entre les taux de change utilisés pour le budget et les taux effectifs, car les premiers étaient établis plus de deux ans avant le dernier mois de l'exécution dudit budget.
4. Les crises financières qui ont éclaté dès le début des années 70 ont touché certaines institutions spécialisées, la valeur du dollar diminuant sensiblement par rapport à la monnaie du pays hôte. La valeur du budget, ainsi que celle des contributions mises en recouvrement, toutes deux exprimées en dollars des Etats-Unis, étaient plus faibles en monnaie locale au moment où le programme approuvé était mis en œuvre. Initialement, cette situation a conduit les organes directeurs à approuver des budgets supplémentaires et, dans certains cas, à décider de mettre en recouvrement des contributions supplémentaires. En outre, d'autres mesures ponctuelles s'appuyant sur les réserves financières de l'institution ont été prises. Les situations auxquelles ont été confrontés ces organismes n'étaient de toute évidence pas idéales et des solutions à long terme devaient être trouvées.
5. L'expérience a aussi montré que, pendant certaines périodes, l'inadéquation monétaire entre le montant budgétisé et les contributions effectivement reçues des Etats membres s'est révélée trop importante pour pouvoir mettre en œuvre et financer pleinement le programme approuvé. Dans certains cas, des excédents budgétaires considérables ont été créés. Cette situation inverse est apparue lorsque le dollar des Etats-Unis s'est valorisé au cours de la période comprise entre l'approbation du budget et la mise en œuvre ultérieure du programme. En vertu du règlement financier de l'institution des Nations Unies concernée, l'organe directeur prenait des décisions sur la façon d'utiliser ces excédents parfois importants. Depuis le début des années 70, il y a eu plusieurs périodes de renforcement du dollar des Etats-Unis par rapport à la principale monnaie dans laquelle les dépenses étaient libellées. Il est probable que d'autres périodes de ce type apparaîtront et, dans ce cas, un budget exprimé en dollars des Etats-Unis pourrait dégager un excédent lors de son exécution.

6. Au cours des décennies qui ont suivi l'abandon du système à taux de change fixe, il est devenu évident que les variations des taux de change continueraient d'influer sur le système des Nations Unies. Fortes de leur expérience de l'incidence de ce problème et des mesures à mettre en œuvre pour y faire face, certaines des institutions spécialisées touchées (celles dotées d'un règlement financier propre) ont pris des mesures à long terme ou structurelles pour contrer l'incidence des fluctuations de change sur leur programme de travail ordinaire et leurs finances. Ces mesures étaient cependant loin d'être uniformes, car, pour chacune de ces institutions, le risque monétaire, les dispositifs de financement et le programme étaient différents. Dans certains cas, aucune mesure générale spéciale n'a été introduite alors que, dans d'autres, ces mesures ont été modifiées compte tenu des données d'expérience et de l'évolution de la situation. Aucune des solutions, toutefois, ne permet de gérer les comptes et la présentation des états financiers dans plus d'une monnaie.

7. Aujourd'hui, les diverses situations ou solutions observées dans les institutions spécialisées des Nations Unies pour le budget ordinaire peuvent généralement être résumées comme suit :

a) Mise en recouvrement fractionnée en vertu de laquelle les Etats membres – bien que le budget soit exprimé en dollars des Etats-Unis – font en sorte que leurs contributions soient acquittées dans deux monnaies, généralement l'euro et le dollar des Etats-Unis, le budget-programme et les comptes étant exprimés dans une seule de ces monnaies;

b) Le budget-programme, les contributions mises en recouvrement et les comptes sont exprimés dans la monnaie du pays hôte, différente du dollar des Etats-Unis, sans autres dispositions;

c) Les mises en recouvrement sont libellées dans la monnaie du pays hôte mais le budget-programme et les comptes sont libellés en dollars des Etats-Unis et les montants mensuels nécessaires sur l'ensemble de l'exercice budgétaire dans cette deuxième monnaie sont achetés (avec le consentement de l'organe directeur) dans le cadre d'un « contrat d'achat à terme » passé auprès d'une banque au moment où le budget est approuvé;

d) Le budget-programme, les contributions mises en recouvrement et les comptes sont libellés en dollars des Etats-Unis. Le budget approuvé contient une disposition budgétaire spécifique autorisant les services financiers de l'organisation à monter des « opérations de couverture » avec leur banque pour l'ensemble de l'exercice budgétaire.

## Appendice II

### Résumé des informations fournies par les autres accords multilatéraux sur l'environnement en application de la décision RC-3/7

En application de la décision RC-3/7, le Secrétariat a envoyé une lettre datée du 29 mai 2007 à 16 accords multilatéraux sur l'environnement les invitant à fournir les informations demandées dans la décision RC-3/7. Les réponses reçues ont été uniformisées et sont récapitulées dans le tableau ci-après.

Accord multilatéral sur l'environnement	DEVICES			EMPLACEMENT DU SECRETARIAT	OBSERVATIONS
	BUDGET	CONTRIBUTIONS	COMPTE		
Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs (AEWA)	EURO	EURO	DOLLAR DES ETATS-UNIS	Bonn (Allemagne)	Protection budgétaire satisfaisante mais des difficultés administratives signalées dans l'exécution du budget.
Convention sur la diversité biologique (CDB)	DOLLAR DES ETATS-UNIS	DOLLAR DES ETATS-UNIS	DOLLAR DES ETATS-UNIS	Montréal (Canada)	Pas d'expérience autre que celle d'un fonctionnement avec le dollar des Etats-Unis et pas de difficultés particulières signalées à cet égard.
<b>Convention de Bâle</b> sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination	DOLLAR DES ETATS-UNIS	DOLLAR DES ETATS-UNIS	DOLLAR DES ETATS-UNIS	Genève (Suisse)	Pas d'expérience autre que le dollar des Etats-Unis. Pas de difficultés particulières signalées.
Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la mer Méditerranée et de la zone Atlantique adjacente (ACCOBAMS)				Monaco	Pas de réponse sur le fond. On suppose que l'ACCOBAMS est totalement tributaire de l'UNESCO et que la « situation monétaire » de cette institution spécialisée est similaire à celle de la FAO.
Convention sur la conservation des espèces migratrices (CMS)	EURO	EURO	DOLLAR DES ETATS-UNIS	Bonn (Allemagne)	Protection budgétaire satisfaisante mais des difficultés administratives signalées dans l'exécution du budget.
Accord relatif à la conservation des populations de chauve-souris d'Europe (EUROBATS)	EURO	EURO	DOLLAR DES ETATS-UNIS	Bonn (Allemagne)	Protection budgétaire satisfaisante mais des difficultés administratives signalées dans l'exécution du budget.
Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord (ASCOBANS)	EURO	EURO	DOLLAR DES ETATS-UNIS	Bonn (Allemagne)	Protection budgétaire satisfaisante mais des difficultés administratives signalées dans l'exécution du budget.

Accord multilatéral sur l'environnement	DEVICES			EMPLACEMENT DU SECRETARIAT	OBSERVATIONS
	BUDGET	CONTRIBUTIONS	COMPTES		
Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ( <b>CITES</b> )	DOLLAR DES ETATS-UNIS	DOLLAR DES ETATS-UNIS	DOLLAR DES ETATS-UNIS	Genève (Suisse)	Le franc suisse a été remplacé par le dollar des Etats-Unis en 2003 pour aligner totalement le budget et les contributions mises en recouvrement pour la Convention sur les pratiques du PNUE. Les comptes avaient toujours été gérés en dollars des Etats-Unis. Pas de difficultés particulières signalées concernant la nouvelle pratique.
Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone ( <b>Protocole de Montréal</b> )	DOLLAR DES ETATS-UNIS	DOLLAR DES ETATS-UNIS	DOLLAR DES ETATS-UNIS	Montréal (Canada)	Pas d'expérience autre que le fonctionnement avec le dollar des Etats-Unis et pas de difficultés particulières signalées. Diverses actions visant à accélérer le recouvrement des contributions ont été mentionnées.
Programme des Nations Unies pour l'environnement Plan d'action pour la Méditerranée	EURO	EURO	DOLLAR DES ETATS-UNIS	Athènes (Grèce)	Difficultés et dégradation du « pouvoir d'achat » du budget signalées par le secrétariat du fait de la situation double et de la non actualisation par l'organisme hôte des montants alloués à la suite de la dépréciation du dollar des Etats-Unis. La position confortable du fonds d'affectation spéciale, conjuguée à une opération bancaire en euros pour le PAM, ont permis de « résoudre » le problème pour le moment.
Convention de Ramsar sur les zones humides ( <b>RAMSAR</b> )	FRANC SUISSE	Pas de contributions mises en recouvrement	FRANC SUISSE	Gland (Suisse)	La question n'a été examinée que de manière informelle. Un exercice interne a montré qu'il est plus efficace de garder le franc suisse car le secrétariat est basé en Suisse. En outre, la Convention de Ramsar est financée uniquement par des contributions volontaires (y compris du PNUE) et ne fait pas partie du système des Nations Unies.
Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres	DOLLAR DES ETATS-UNIS	Pas de contributions mises en recouvrement	DOLLAR DES ETATS-UNIS	La Haye (Pays-Bas)	Uniquement des contributions volontaires.
Secrétariat de l'ozone				Nairobi (Kenya)	Pas de réponse reçue du Secrétariat.

Accord multilatéral sur l'environnement	DEVICES			EMPLACEMENT DU SECRETARIAT	OBSERVATIONS
	BUDGET	CONTRIBUTIONS	COMPTES		
Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)	DOLLAR DES ETATS-UNIS	DOLLAR DES ETATS-UNIS	DOLLAR DES ETATS -UNIS	Bonn (Allemagne)	La question des effets négatifs des fluctuations de change a été examinée par la Conférence des Parties. Celle-ci est convenue de maintenir le statu quo, mais a aussi demandé d'indiquer l'équivalent en euros du budget approuvé et, lorsque la valeur du dollar des Etats-Unis baisse, d'autoriser le secrétariat à dépenser plus à condition que les fonds soient disponibles et que les dépenses ne dépassent pas l'équivalent en euros.
Convention de l'UNESCO sur le patrimoine mondial				Paris (France)	Pas de réponse reçue du secrétariat.
Convention sur la lutte contre la désertification (UNCCD)				Bonn (Allemagne)	Pas de réponse reçue du secrétariat.

## Appendice III

### Principes régissant une réserve contre les fluctuations de change

1. Les deux seules monnaies pour lesquelles une protection est assurée dans le budget sont le franc suisse et l'euro.
2. Les seules parts du budget concernées sont celles pour lesquelles la Convention de Rotterdam s'est expressément engagée à effectuer des versements dans l'une ou l'autre des deux monnaies du Fonds général d'affectation spéciale. Il s'agit exclusivement des dépenses de personnel se rapportant aux postes et de certaines rubriques relatives à des services communs, qui ne peuvent normalement pas être modifiées d'un exercice financier à l'autre.
3. Le calcul des coûts budgétaires supplémentaires et des économies est effectué sur la base de l'ensemble des dotations inscrites au budget (et non des dépenses), en supposant que la composante budgétaire est uniformément répartie sur les 24 mois comptables de l'exercice financier.
4. Les totaux des composantes budgétaires ainsi identifiés et les taux de change appliqués sont expressément définis dans la décision approuvant le budget.
5. Cette réserve fonctionnera par simples opérations périodiques de débits et de crédits internes entre le Fonds général d'affectation spéciale et le fonds établi à cette fin plusieurs fois par an, à condition que des ressources soient disponibles. Les débits et crédits internes seront arrondis à la centaine de dollars des Etats-Unis la plus proche lors de chaque utilisation du mécanisme. Le Fonds opère sur la base d'un exercice biennal caractérisé par des évolutions de change favorables et sur celle d'un exercice biennal caractérisé par des évolutions de change défavorables.
6. La réserve peut être utilisée directement par l'administrateur pour l'objectif déclaré et sur demande formelle des co-Secrétaires exécutifs. Le transfert des ressources est subordonné à la disponibilité des fonds. Toute autre utilisation que celle envisagée dans les principes doit faire l'objet d'une décision de la Conférence des Parties.
7. Le crédit initial de cette réserve doit être déterminé par les Parties et s'appuyer sur le barème des quotes-parts établi pour 2009–2010. Les Parties admises à la Convention après la création de cette réserve verseront une contribution calculée sur la base des mêmes principes que ceux appliqués pour la réserve de trésorerie déjà créée.