



# Programme des Nations Unies pour l'environnement

Distr.  
RESTREINTE

UNEP/IG.23/5  
26 janvier 1981

Original : FRANCAIS

---

Deuxième Réunion des Parties contractantes  
à la Convention pour la protection de la mer  
Méditerranée contre la pollution et aux  
protocoles y relatifs et Réunion Inter-  
gouvernementale des Etats côtiers de la  
Méditerranée chargée d'évaluer  
l'état d'avancement du Plan d'action

Cannes, 2-7 mars 1981

ETUDE SUR LA POSSIBILITE DE CONFIER L'ADMINISTRATION  
DU FONDS D'AFFECTATION SPECIALE POUR LA MEDITERRANEE  
A DES ORGANISATIONS OU ORGANISMES AUTRES QUE  
LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT

## Note du Directeur exécutif

Cette étude a été préparée par M. J.P. Costa, consultant du PNUE, agissant en sa capacité personnelle. Les opinions et les recommandations exprimées dans cette étude sont celles de l'auteur et n'expriment pas nécessairement les points de vue du PNUE.



Programme  
des Nations Unies  
pour l'environnement



Distr.  
RESTREINTE

UNEP/IG.23/5  
26 janvier 1981

Original : FRANCAIS

---

- Deuxième Réunion des Parties contractantes  
à la Convention pour la protection de la mer  
Méditerranée contre la pollution et aux  
protocoles y relatifs et Réunion Inter-  
gouvernementale des Etats côtiers de la  
Méditerranée chargée d'évaluer  
l'état d'avancement du Plan d'action

Cannes, 2-7 mars 1981

ETUDE SUR LA POSSIBILITE DE CONFIER L'ADMINISTRATION  
DU FONDS D'AFFECTATION SPECIALE POUR LA MEDITERRANEE  
A DES ORGANISATIONS OU ORGANISMES AUTRES QUE  
LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT

Note du Directeur exécutif

Cette étude a été préparée par M. J.P. Costa, consultant du PNUE, agissant en sa capacité personnelle. Les opinions et les recommandations exprimées dans cette étude sont celles de l'auteur et n'expriment pas nécessairement les points de vue du PNUE.

(i)

## TABLE DES MATIERES

	Page
Mandat et cadre général de l'étude (paragraphe 1 et 2)	1
Plan général du présent rapport (paragraphe 3 et 4)	1
Analyse de la situation existante (paragraphe 5 à 14)	1 - 3
Eventail des diverses solutions possibles pour confier l'administration du Fonds à d'autres organisations ou organismes (paragraphe 15 à 50)	3 - 13
Tableau récapitulatif des différentes solutions possibles (renvoi à l'Annexe I) (paragraphe 51)	13
Recommandations finales (paragraphe 52 à 58)	13 - 15
Annexe I : Tableau récapitulatif des différentes solutions possibles	16
Annexe II : Principaux chapitres généralement contenus dans les règlements financiers des organisations internationales (à titre indicatif)	17

---

## Mandat et cadre général de l'étude

1. La première Réunion des Parties contractantes à la Convention pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution et aux protocoles y relatifs a eu lieu à Genève du 5 au 10 février 1979. Lors de cette réunion, les participants ont décidé la création d'un Fonds régional d'affectation spéciale pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution; ils ont également décidé que les Parties contractantes devraient temporairement confier l'administration de ce Fonds au Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), et que le Directeur exécutif du PNUE devrait entreprendre des études appropriées et approfondies sur la possibilité de confier l'administration du Fonds d'affectation spéciale à des organisations et organismes autres que le PNUE. Enfin, les participants ont décidé que le mécanisme serait réexaminé à la prochaine réunion des Parties contractantes, où il serait alors peut-être possible de parvenir à une décision à la lumière de l'expérience acquise pendant la période biennale 1979/1980.

2. C'est ainsi que l'auteur de la présente étude, par un contrat du 18 novembre 1980, a été chargé de préparer une étude (sur la possibilité de confier l'administration du Fonds à d'autres organisations ou organismes que le PNUE) par le Coordonnateur du Plan d'action pour la Méditerranée.

## Plan général du présent rapport

3. Pour se conformer à l'objet de l'étude, au terme d'un large tour d'horizon incluant notamment des discussions approfondies avec le Coordonnateur du Plan d'action pour la Méditerranée, l'auteur du présent rapport a jugé préférable d'adopter le plan général suivant pour son rapport:

- (i) analyse de la situation existante;
- (ii) éventail des diverses solutions possibles pour confier l'administration du Fonds à d'autres organisations ou organismes que le PNUE;
- (iii) tableau récapitulatif de ces solutions;
- (iv) recommandations finales.

4. L'auteur de cette étude souhaite préciser immédiatement, d'une part qu'elle engage exclusivement sa propre responsabilité de consultant, guidé seulement par l'intérêt du Plan d'action pour la Méditerranée, d'autre part que dans le court laps de temps imparti pour la préparation de cette étude (deux mois à mi-temps), il lui est apparu impossible d'aboutir à un document exhaustif. Il est donc parfaitement conscient des imperfections de ce travail, dont il espère simplement qu'il pourra constituer une base de discussion utile pour les participants à la deuxième Réunion des Parties contractantes à la Convention et aux protocoles y relatifs.

## Analyse de la situation existante

5. La Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, signée à Barcelone le 16 février 1976, et les protocoles y relatifs, expriment de la part des Parties contractantes un engagement

solemnel de lutter contre la pollution dans la zone de la mer Méditerranée et de coopérer entre eux à cette fin.

6. Il n'est pas indifférent, dans le cadre de cette étude, de remarquer que la Convention de Barcelone et ses protocoles peuvent être analysés comme ayant donné naissance à une organisation internationale gouvernementale. Une telle organisation est généralement caractérisée par les éléments suivants:

- un accord entre des Etats ou des groupes d'Etats;
- des objectifs communs;
- des organes permanents, comprenant au minimum un organe délibérant composé des représentants des Etats ou groupes d'Etats membres, et un Secrétariat exécutif indépendant des Etats ou groupes d'Etats, mais responsables devant eux;
- une mise en commun de moyens, notamment financiers, devant concourir à la réalisation des objectifs de l'organisation.

7. Une analyse - nécessairement superficielle - de la Convention de Barcelone et des protocoles y relatifs montre que la plupart de ces éléments caractéristiques des organisations intergouvernementales se retrouvent dans ces textes: il existe des objectifs communs aux Etats membres et à la Communauté économique européenne, décrits notamment aux articles 4 à 11 de la Convention; un organe délibérant est prévu par l'article 14 de la Convention sous le nom de réunion des Parties contractantes; l'article 13 parle du secrétariat et en énumère les fonctions; l'article 18 stipule l'adoption de règles financières pour déterminer notamment la participation financière des Parties contractantes.

8. Toutefois, la même analyse révèle des particularités de l'institution ainsi créée par la Convention et par ses protocoles. Il faut en effet remarquer que cette institution n'a pas de nom, que les textes ne prévoient pas explicitement la création d'une organisation, que la Convention de Barcelone parle de l'Organisation, mais la définit de façon très particulière (article 2,b)), enfin qu'aux termes de l'article 13 ("arrangements de caractère institutionnel") les Parties contractantes désignent le Programme des Nations Unies pour l'environnement pour assurer les fonctions de secrétariat énumérées à cet article.

9. Cette dernière singularité est la plus importante. Elle s'explique à la fois pour des raisons historiques et pour des raisons de volonté politique des Parties contractantes. Historiquement, c'est le PNUE, en la personne de son Directeur exécutif, qui a convoqué la Réunion intergouvernementale de 1975 sur la protection de la Méditerranée, au cours de laquelle a été adopté un Plan d'action pour la protection et le développement du bassin méditerranéen, puis la Conférence des plénipotentiaires des Etats riverains de la région méditerranéenne, qui a approuvé la Convention de Barcelone et ses deux premiers protocoles. C'est donc le PNUE qui a joué un rôle à la fois moteur et de catalyseur dans la prise de conscience des Etats riverains de la nécessité de lutter individuellement et en commun contre la pollution de la zone de cette mer. Sur le plan politique, les Parties contractantes à la Convention ont exprimé la volonté d'insérer leur action dans le cadre des activités du Programme des Nations Unies pour l'environnement, organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies chargé des problèmes de l'environnement. En outre, elles ont

entendu créer un secrétariat léger, confié à un organisme préexistant (le PNUE), et non pas constitué ab initio.

10. L'ensemble des remarques précédentes sur l'analyse juridique qu'on peut faire de la Convention de Barcelone ont pour conséquence que ses auteurs se sont ouvert la possibilité de faire évoluer l'institution qu'ils ont créée dans différentes directions possibles, soit en accroissant les moyens financiers et en mettant sur pied un secrétariat autonome, soit en limitant les ressources communes et en accroissant le rôle confié au PNUE. Bien entendu, le problème de l'évolution de l'institution, en tant que tel, va bien au-delà de l'objet de la présente étude.

11. Sur le plan financier, la Convention de Barcelone n'a prévu aucune mesure de détail. C'est donc la pratique qui a mis au point le système actuellement existant.

12. Une Réunion intergouvernementale des Etats riverains de la Méditerranée chargée d'évaluer l'état d'avancement du Plan d'action pour la Méditerranée s'est tenue à Monaco du 9 au 14 janvier 1978. Elle a adopté une recommandation retenant le principe de la création d'un Fonds d'affectation spéciale distinct pour assurer le développement harmonieux et la coordination effective d'activités concertées. A la suite de cette recommandation, le Directeur exécutif du PNUE a convoqué une réunion d'experts chargée d'étudier la constitution d'un tel Fonds d'affectation spéciale et autres questions institutionnelles et financières, qui a eu lieu à Genève du 18 au 22 septembre 1978. Enfin, compte tenu des propositions du Directeur exécutif du PNUE et de l'avis exprimé par la réunion d'experts, les participants à la première Réunion des Parties contractantes, tenue à Genève du 5 au 10 février 1979, ont décidé le principe de la création d'un Fonds d'affectation spéciale, dont l'administration serait temporairement confiée au Directeur exécutif du PNUE, et ont adopté un règlement concernant la gestion de ce Fonds.

13. En conséquence, le Fonds régional d'affectation spéciale pour la Méditerranée a été créé officiellement le 24 juillet 1979, pour une durée de deux ans. Pour le budget relatif à la période biennale 1979-1980, ce Fonds devait contribuer à concurrence de 3.200.000 dollars audit budget, le Programme des Nations Unies pour l'environnement contribuant au même budget pour 1.640.000 dollars et la Communauté économique européenne pour 80.000 dollars. Enfin les autres organismes des Nations Unies devaient concourir à concurrence de 1.600.000 dollars à un programme supplémentaire.

14. Le Fonds d'affectation spéciale créé officiellement le 24 juillet 1979 obéit aux règles de constitution et de gestion des Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies, telles qu'elles sont énoncées dans la circulaire ST/SGB/146 Rév.1 du 19 octobre 1978 du Secrétaire-général des Nations Unies.

Eventail de diverses solutions possibles pour confier l'administration du Fonds à d'autres organisations ou organismes

15. Pour chacune des solutions envisagées, il convient de décrire leurs avantages et leurs inconvénients, puis les voies et moyens pour les adopter.

Maintien du statu quo

16. Bien qu'elle soit apparemment exclue du champ de l'étude, la première solution qu'il faut envisager est le maintien du statu quo, c'est-à-dire la prolongation du Fonds régional d'affectation spéciale pour la Méditerranée au-delà de la période de deux ans pour laquelle ce Fonds a été créé, en maintenant également son administration par le Directeur exécutif du PNUE, qui, dans la pratique, peut déléguer la responsabilité de la gestion du Fonds au Coordonnateur du Plan d'action pour la Méditerranée.

17. L'avantage principal d'une telle solution est évidemment de maintenir un système qui aura fonctionné pendant deux ans, sans obliger les Parties contractantes à imaginer d'autres formules. En outre, elle bénéficie de toutes les garanties qui s'attachent aux mécanismes financiers prévus par les règlements de l'Organisation des Nations Unies, notamment sur le plan du contrôle et sur celui de la vérification des comptes. Ces avantages ne sont pas minces: le PNUE se chargeant de la gestion du Fonds, cela dispense les Parties contractantes (Etats et Communauté économique européenne) de devoir trouver d'autres mécanismes pour assurer cette gestion. Certes, conformément à la décision prise par le Conseil d'administration du PNUE à sa sixième session, le Directeur exécutif a annoncé aux participants à la première réunion des Parties contractantes que le PNUE réduirait progressivement sa participation aux dépenses de secrétariat jusqu'à zéro. Mais cette réduction, ce désengagement financier, motivé par le désir du PNUE de voir son rôle de catalyseur relayé par les Parties contractantes elles-mêmes, n'implique pas nécessairement l'abandon de la gestion du Fonds d'affectation spéciale par le PNUE.

18. La solution du statu quo comporte également des inconvénients. Le premier est lié à la rigidité et à la complication des circuits financiers, induites par le système du Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies, avec une double délégation de responsabilité: d'où, par exemple, des procédures complexes de virement de crédits entre les Etats, New York où se trouve le compte en banque pour les Fonds d'affectation spéciale du PNUE, Nairobi et Genève (siège actuel de l'Unité de coordination). En outre, le Fonds d'affectation spéciale n'autorise pas à engager de dépenses au-delà des espèces qu'il reçoit effectivement, ce qui, en cas de retard des Etats dans le versement des contributions qu'ils ont annoncées, entraîne une crise financière grave, comme l'expérience de 1979-1980 le montre.

19. Un deuxième inconvénient, qu'il faut mesurer avec précision, tient à ce que, pour toutes les activités financées à l'aide du Fonds d'affectation spéciale, et conformément aux règles de la circulaire déjà citée du Secrétaire-général, est prélevé un pourcentage de dépenses d'appui au programme. Il s'agit du pourcentage standard approuvé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Actuellement, ce pourcentage est de 13%, et il pourrait varier en fonction de décisions échappant totalement aux Parties contractantes à la Convention de Barcelone. Au surplus, s'il est vrai que, quel que soit le mode de gestion du Fonds, il y aura toujours des frais généraux non négligeables, l'application du taux de 13% conduit à une "ponction" de 421.000 dollars environ pour le budget biennal 1979-1980; il n'est pas certain que d'autres solutions ne seraient pas moins onéreuses pour le Plan d'action. Et c'est d'autant plus important que celui-ci dispose de ressources nécessairement limitées, qui le poussent à des arbitrages difficiles, par exemple entre la Section I du Fonds

(activités directement liées à la Convention et aux protocoles) et la Section II (autres activités convenues dans le cadre du Plan d'action).

20. Un troisième inconvénient, qui ne vaut que pour l'avenir, doit être signalé. Si le Plan d'action se développe de façon importante, il est permis de penser qu'il sera de plus en plus difficile de faire coexister la gestion par le PNUE de ce Fonds d'affectation spéciale avec l'essor d'une institution qui comporte tous les éléments d'une organisation intergouvernementale autonome. Cela ne signifie pas que le parrainage ou la tutelle du PNUE doive être abandonné, mais simplement que d'autres mécanismes de gestion financière s'imposeront peut-être.

21. La solution du statu quo suppose des voies et moyens faciles à mettre en oeuvre. Il faut et il suffit qu'il y ait une décision des Parties contractantes en ce sens, une décision conforme du Conseil d'administration du PNUE, enfin l'accord du Contrôleur des Nations Unies au nom du Secrétaire-général. Enfin le Directeur exécutif du PNUE devrait pour l'avenir continuer de demander aux Etats riverains de la Méditerranée et à la Communauté économique européenne de verser leurs contributions au Fonds d'affectation spéciale.

#### Institutionnalisation accrue du Coordonnateur

22. La deuxième solution qu'on peut envisager est celle qu'on pourrait qualifier d'institutionnalisation accrue du Coordonnateur. Cette solution serait la suivante: au lieu d'être versées à un Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies géré par le Directeur exécutif du PNUE, les ressources du Plan d'action pour la Méditerranée (contributions des Etats et de la Communauté économique européenne) seraient versées à un Fonds commun, propre à l'organisation, et géré par le chef de son secrétariat, c'est-à-dire par le Coordonnateur du Plan d'action pour la Méditerranée. Naturellement, ce Fonds recevrait d'autres ressources que les contributions des Parties contractantes, et en particulier des subventions du PNUE pour les dépenses de programme, puisque le PNUE s'est engagé à continuer de concourir aux dépenses de programme (à la différence des dépenses de secrétariat). En réalité, une telle solution serait une extrapolation des potentialités de la Convention de Barcelone, car elle refléterait et concrétiserait le caractère d'organisation internationale gouvernementale de l'institution créée par cette Convention. La règle générale, pour ce type d'organisations, est en effet que leurs membres participent à leur financement en versant directement leurs contributions à l'organisation, le chef du secrétariat étant responsable de la gestion du Fonds général, du placement des sommes disponibles et de l'engagement des dépenses. Dans le cas du Plan d'action, la Convention et les protocoles ne désignent pas le chef du secrétariat; mais des décisions ultérieures, prises conjointement par le Directeur exécutif du PNUE et par les Parties contractantes, ont institué une Unité de coordination, et ont placé à la tête de cette unité un Coordonnateur du Plan d'action pour la Méditerranée. Il serait donc logique que ce soit ce Coordonnateur, chef du secrétariat par délégation du Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement, qui ait la responsabilité de la préparation du budget, de la collecte des ressources, de la gestion du Fonds, du placement des sommes disponibles et de l'engagement des dépenses.

23. L'avantage principal d'une telle solution est la souplesse et l'autonomie dans le financement des activités de l'institution. Cette solution serait plus souple que le système actuel, parce que la gestion du Fonds pourrait obéir à des règles propres, plus simples et moins rigides que celles imposées aux Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies, et probablement mieux



adaptées à un budget relativement modeste et à une organisation dont la vocation est plus régionale qu'universelle, même si la Convention de Barcelone est ouverte à la signature d'Etats non riverains de la Méditerranée. La solution de l'institutionnalisation du Coordonnateur conférerait aussi plus d'autonomie à l'institution issue de la Convention de Barcelone, parce qu'elle dépendrait moins de règles extérieures à elle (telles que la décision de fixer le pourcentage standard des dépenses d'appui au programme par rapport aux activités).

24. Un autre avantage, qui est peut-être plus politique que technique, et qui, comme tel, échappe à l'appréciation qu'on peut porter dans une étude du type de celle-ci, est que les responsabilités financières et de secrétariat seraient confondues. Le Coordonnateur du Plan d'action, qui est déjà chargé, par délégation du Directeur exécutif du PNUE, à la fois de la direction de l'Unité de coordination et d'une participation à la gestion du Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies, serait ainsi directement soumis à des règles élaborées par les Parties contractantes elles-mêmes, et non par le Secrétaire-général des Nations Unies par exemple. Ses responsabilités seraient donc mieux définies, et mieux contrôlées par les Parties contractantes.

25. Parmi les inconvénients de cette solution le premier est qu'il faudrait mettre sur pied un règlement financier précis, pour indiquer les règles de préparation du budget, de collecte des ressources, de gestion du Fonds commun, de placement des ressources disponibles, d'engagement des dépenses, enfin de contrôle et de vérification des comptes. Ces règles devraient inclure le régime juridique et les modes de passation des contrats conclus par l'organisation. Certes, cet inconvénient est limité par le fait qu'il existe de très nombreux règlements financiers de cette sorte, tant pour des organisations à vocation universelle que pour des institutions régionales. Par exemple, dans le domaine de la lutte contre la pollution, il existe des règles financières en vigueur dans des organismes comme la Commission de la convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, la Commission centrale pour la navigation du Rhin, ou encore la Commission du Danube. De même, une organisation à vocation universelle, mais extérieure à la famille des Nations Unies, comme le Bureau intergouvernemental pour l'informatique, dispose d'un règlement financier autonome. En outre, rien n'interdit aux Parties contractantes à la Convention de Barcelone d'adopter un règlement inspiré de celui de grandes organisations ou d'agences spécialisées, tout en le simplifiant et en l'adaptant aux dimensions d'une organisation plus spécifique et de caractère régional. Mais l'inconvénient de principe de devoir se doter de nouvelles règles demeure.

26. Un autre inconvénient de cette solution réside dans le fait que l'Unité de coordination, qui a été voulue légère et peu nombreuse, devrait nécessairement être un peu renforcée. Il faudrait en effet un administrateur professionnel de niveau élevé pour se charger des questions administratives et financières, assisté d'un jeune administrateur et d'un petit nombre d'agents des services généraux. Toutefois, l'expérience d'autres organismes de dimensions financières comparables à celles du Plan d'action pour la Méditerranée montre que la charge supplémentaire de personnel que cela représenterait par rapport au maintien du statu quo serait nettement moins onéreuse que le coût actuel des dépenses d'appui de programme. Naturellement, l'auteur de la présente étude n'a pas eu le temps de pousser très loin ses investigations sur ce point précis et très spécifique, mais il serait utile de le faire, dans l'optique d'une analyse "coût-efficacité" des différentes formules envisageables.

27. La solution de l'institutionnalisation du Coordonnateur pourrait présenter une difficulté. La nature des relations avec le PNUE ne risque-t-elle pas d'être altérée par un tel changement? Or, il semble que les Parties contractantes soient très désireuses de maintenir le parrainage du PNUE, et que le PNUE lui-même, qui a un programme plus général d'activités dans le cadre des Mers régionales, souhaite continuer d'assurer les fonctions de secrétariat. Il faudrait donc que soit mise à l'étude une formule qui concilierait les relations actuelles avec le PNUE et la création d'un Fonds commun géré par le Coordonnateur. Par exemple, il est possible d'imaginer que le Coordonnateur soit toujours un fonctionnaire du Programme des Nations Unies pour l'environnement, choisi d'un commun accord entre le Directeur exécutif et les Parties contractantes, et qui serait détaché par le PNUE auprès de l'institution au moyen d'un contrat. Une autre possibilité (qui pourrait se combiner avec la précédente) serait la suivante: le PNUE serait invité à siéger aux réunions des Parties contractantes avec droit de vote, ce qui lui donnerait un pouvoir effectif, dans l'élaboration et le contrôle du budget notamment. Il existe dans la communauté internationale des précédents analogues; par exemple l'UNESCO siège avec droit de vote à l'Assemblée générale et au Conseil d'administration du Bureau intergouvernemental pour l'informatique (héritier du Centre international de calcul ou International computation centre), qui est pourtant une organisation intergouvernementale autonome.

28. Les voies et moyens pour atteindre cette deuxième solution n'impliquent pas nécessairement une révision de la Convention. Ce qui serait indispensable, c'est premièrement la clôture du Fonds régional d'affectation spéciale pour la Méditerranée (avec l'accord des Parties contractantes, du Directeur exécutif du PNUE et du Contrôleur des Nations Unies); deuxièmement, l'adoption d'un nouveau règlement financier par les Parties contractantes (comportant des règles sur les différents points mentionnés au paragraphe 25 ci-dessus); troisièmement, un accord - sous une forme plus ou moins solennelle - entre le PNUE et les Parties contractantes au sujet du rôle, de la désignation et, le cas échéant, de la procédure de détachement du Coordonnateur du Plan d'action. Mais le principal est le règlement financier.

29. En plus de ces voies et moyens nécessaires, peut-être pourrait-il être envisagé une révision de la Convention de Barcelone, ce qui suppose aux termes de l'article 16 de la Convention la convocation par le PNUE, à la demande des deux tiers des Parties contractantes, d'une conférence diplomatique en vue de l'adoption d'amendements proposés par une ou plusieurs Parties contractantes. Les amendements pourraient avoir pour objet la modification, dans le sens d'une plus grande précision (et pour mentionner le rôle du Coordonnateur), de l'article 13 de la Convention relatif aux arrangements de caractère institutionnel. Ils pourraient également porter sur les articles de la Convention et des protocoles mentionnant, sans la nommer, l'"Organisation", c'est-à-dire en réalité le Programme des Nations Unies pour l'environnement. Mais, encore une fois, cette révision de la Convention n'apparaît pas indispensable, surtout à court et moyen terme.

#### Gestion par une autre organisation internationale

30. La troisième solution possible est de confier la gestion du Fonds régional d'affectation spéciale pour la Méditerranée à une organisation internationale autre que le PNUE lui-même. Une telle solution correspond au titre même de la présente étude, et à la décision, prise par les Parties contractantes lors de leur première réunion, d'étudier cette possibilité. En réalité, on ne voit

guère quelle organisation internationale pourrait être chargée de cette gestion, si ce n'est un organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies ou une institution spécialisée. Il est en effet nécessaire de respecter, dans une telle hypothèse, les prescriptions contenues dans la circulaire du Secrétaire-général sur les Fonds d'affectation spéciale. Théoriquement, il est concevable de faire appel à une organisation n'appartenant pas à la famille des Nations Unies, mais dans ce cas ce ne serait plus un Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies, mais un fonds de dépôt ou un fonds spécial constitué par une organisation en vue de recevoir des contributions volontaires mises à sa disposition à des fins spéciales. Cependant, la complexité de cette formule et son peu d'intérêt apparent ont conduit à la considérer comme une hypothèse d'école, et à ne pas l'étudier en détail.

31. En revanche, il est concevable de substituer au PNUE, pour la gestion du Fonds régional d'affectation spéciale pour la Méditerranée, un autre organisme du système des Nations Unies, évidemment de préférence intéressé par la lutte contre la pollution dans la zone de la mer Méditerranée. Ce pourrait être le cas de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), ou encore de l'UNESCO, de l'OMCI, de l'OMS ou du PNUD. Toutes ces institutions sont accoutumées à gérer de tels fonds et disposent des moyens d'administration leur permettant de le faire sans difficultés excessives.

32. L'avantage de cette solution serait double. D'une part, il ne serait pas nécessaire de modifier le règlement financier actuel du Fonds (sauf bien sûr en ce qui concerne la désignation de l'organisme chargé de le gérer). D'autre part, cette solution, très probablement, aurait pour effet d'engager fortement une autre organisation que le PNUE en faveur des activités du Plan d'action pour la Méditerranée. Dans la meilleure hypothèse, cela se traduirait par une augmentation des ressources en espèces du Fonds, alors que pour le moment les autres organisations de la famille des Nations Unies ne peuvent fournir que des ressources en nature alimentant un programme complémentaire d'activités, et à condition qu'une partie de ces activités soit financée par le Plan d'action.

33. En sens inverse, les inconvénients de cette solution sont multiples. En premier lieu, il n'est nullement certain qu'un organisme soit désireux de jouer le rôle de gestionnaire du Fonds. En admettant qu'il s'en trouve un, il est extrêmement difficile de justifier le choix de telle ou telle agence. Chacune s'occupe d'un aspect particulier de la défense de l'environnement dans la zone de la Méditerranée (l'industrie, les pêches, la science et la technologie, la santé, la navigation...). Mais aucune ne traite l'ensemble de ces aspects. En réalité, seule l'Organisation des Nations Unies elle-même, ou encore le PNUD, pourrait être de façon naturelle le gestionnaire d'un tel Fonds (encore que, pour le PNUD, de nombreux Etats membres Parties contractantes à la Convention ne soient pas des pays en voie de développement, ce qui limite la portée de cette appréciation). Mais il est peu probable que ces organismes manifestent beaucoup d'enthousiasme à l'égard d'une nouvelle tâche de ce type; il suffit d'ailleurs de lire la circulaire précitée du Secrétaire-général pour se rendre compte que, confronté déjà à des tâches très lourdes d'administration, le Secrétaire-général ne souhaite pas encourager la pratique des Fonds d'affectation spéciale.

34. Un second inconvénient a trait aux relations avec le PNUE. Tandis que cet organisme est à l'origine de la signature de la Convention de Barcelone et de ses protocoles, et est expressément chargé par la Convention d'assurer les fonctions de secrétariat qui en découlent, aucun autre organisme n'est nommément désigné par ces textes. Il est vrai que l'article 4,3. de la Convention, par exemple, fait référence aux organismes internationaux jugés qualifiés par les Parties contractantes, et exprime l'engagement de celles-ci, dans le cadre de ces organismes, "de promouvoir des mesures concernant la protection du milieu contre tous les types et sources de pollution. Il n'est pas moins exact que seul le PNUE est cité expressis verbis. Et cet organisme a, au sein du système des Nations Unies, une compétence générale en matière d'environnement, qu'il est seul à posséder. La substitution du PNUE par une autre organisation serait donc malaisée à justifier. Quant à la possibilité de concilier cette substitution dans la gestion du Fonds avec le maintien du rôle du PNUE en matière de secrétariat, elle n'est guère réaliste: il s'agit d'un degré supplémentaire de complexité, dont on mesure mieux les inconvénients que les avantages, en particulier pour la coordination inter-agences.

35. Les voies et moyens pour réaliser cette solution sont eux-mêmes complexes. Elle nécessite d'abord une espèce d'appel aux candidatures entre les organisations intéressées à devenir gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale. Cette consultation serait, selon toute vraisemblance, longue et malaisée, et impliquerait la consultation du Secrétariat-général de l'ONU - en particulier du Sous-secrétaire général pour la coordination et les affaires inter-agences et du comité administratif de coordination. Une fois retenue la candidature d'un organisme approprié, il faut clore le Fonds d'affectation spéciale actuel, et en ouvrir un autre, avec l'accord des Parties contractantes, du Directeur exécutif du PNUE, du plus haut fonctionnaire de l'organisation autre, et du Contrôleur des Nations Unies au nom du Secrétaire-général. Un nouveau règlement financier devient nécessaire en principe, la nouvelle organisation souhaitant sans doute adapter les règles actuellement en vigueur. Enfin, un accord particulier entre cette organisation et le PNUE est indispensable, et requerrait l'assentiment des Parties contractantes.

36. A supposer qu'on veuille aller plus loin, c'est-à-dire charger cette autre organisation des fonctions de secrétariat présentement dévolues au PNUE, alors une révision de la Convention par une conférence diplomatique devient nécessaire. Il faut toutefois noter que le système suivant lequel la Convention a été rédigée simplifie en l'espèce le problème de la révision: il suffirait d'amender son article 13 en y remplaçant les mots "Programme des Nations Unies pour l'environnement" par le nom de la nouvelle organisation. Toutefois, la procédure d'une conférence diplomatique s'imposerait.

#### Gestion par un Etat membre

37. Une quatrième solution envisagée consiste à confier la gestion d'un Fonds commun à un Etat membre 1/. Par hypothèse, il ne pourrait pas s'agir du Fonds régional d'affectation spéciale sous sa forme actuelle. La solution serait donc la suivante: les autres Parties contractantes s'engagent à verser les fonds représentant leur contribution au Plan d'action à un des Etats

---

1/ Une variante de cette quatrième solution est celle consistant à confier la gestion de ce Fonds commun à la Communauté économique européenne. L'auteur avoue ne l'avoir pas explorée. Elle lui a paru se heurter à trop d'obstacles pour pouvoir être jugée réaliste.

membres spécialement désigné à cet effet. Cet Etat aurait la charge de collecter les ressources, de les mettre en dépôt, de les placer, de les transférer au secrétariat (par l'intermédiaire du Coordonnateur) au fur et à mesure des engagements de dépenses, enfin de retracer la comptabilité des entrées et des sorties. Le PNUE, et éventuellement d'autres organismes, verseraient eux-mêmes des subventions au Fonds commun géré par cet Etat pour financer également le programme du Plan d'action.

38. L'avantage principal de cette formule se trouve dans sa simplicité, au moins apparente, et dans la compétence technique des organes spécialisés des Etats pour manier et gérer des ressources financières. Du premier point de vue, il peut paraître logique que les Etats riverains de la Méditerranée, mettant en commun des moyens en vue d'une oeuvre commune, chargent l'un d'entre eux de centraliser des moyens et de les réinjecter dans le circuit pour le financement des dépenses du programme. Sur le second plan, dans tous les pays, les administrations financières sont généralement dotées d'une grande efficacité et d'une longue habitude; elles jouissent également de grandes facilités pour le dépôt et le placement de l'argent, soit auprès du Trésor public lui-même, soit à travers le réseau bancaire. Et il est raisonnable de penser que le pays qui accepterait ou offrirait de devenir ainsi le gestionnaire d'un Fonds commun accepterait, voire offrirait, que l'appui qu'il fournirait de cette façon au programme du Plan d'action soit gratuit de sa part, ou rémunéré aux moindres frais; dans une analyse "coût-efficacité", cet élément est à prendre en considération.

39. Mais cette solution offre de nombreux inconvénients. Tout d'abord le choix du pays gestionnaire du Fonds commun ne s'imposerait probablement pas de façon évidente, ce qui peut entraîner certaines longueurs et complications dans ce choix. Au surplus, il serait techniquement souhaitable que le pays retenu ne fût autre que celui choisi pour abriter le siège de l'Unité de coordination, ne serait-ce que pour simplifier les circuits financiers et les nécessaires contacts entre le Coordonnateur et l'Administrateur du pays chargé de la gestion du Fonds. Mais, ce faisant, on introduit encore une contrainte supplémentaire.

40. Un deuxième inconvénient est que la procédure budgétaire des Etats, en règle générale, ne facilite pas le système ainsi envisagé. En principe, il existe partout des règles d'unité budgétaire et de non-affectation des recettes aux dépenses, qui contredisent l'objectif poursuivi. Certes, ces règles souffrent des exceptions: comptes ou Fonds d'affectation spéciale, comptes de règlement. Mais ces mécanismes particuliers sont mis en place assez difficilement, et au prix d'un formalisme assez lourd.

41. Un troisième inconvénient vient de ce que, sur le plan politique, il ne serait pas très commode pour l'Etat gestionnaire de réclamer à ses partenaires leurs contributions si celles-ci venaient à accuser un retard. Le principe d'égalité souveraine entre les Etats, et les règles de courtoisie qui régissent les relations diplomatiques, mettent un pays dans une situation plus difficile qu'un organisme international, par exemple, pour pouvoir faire rentrer les arriérés de contributions.

42. Il reste un dernier inconvénient, qui n'est pas le moindre. S'il est facile pour un Etat de collecter des ressources, d'en assurer le dépôt et le placement, voire d'en retracer la comptabilité, il lui est beaucoup plus difficile de les

assigner à telle ou telle dépense, et de vérifier que ces dépenses sont correctement engagées. En d'autres termes, un Etat est mieux placé pour être un comptable que pour jouer le rôle d'un ordonnateur (dans l'hypothèse d'un Fonds commun entre les Parties contractantes), et l'articulation entre les comptables de cet Etat et le Coordonnateur paraît a priori devoir être complexe. De même, le contrôle financier ne serait pas simple. En vérité, la coexistence d'un modèle de gestion d'un Fonds commun par un Etat et de l'accomplissement des fonctions de secrétariat par un organe d'une institution internationale apparaît particulièrement délicate, probablement assez coûteuse finalement; et il ne semble pas qu'il existe de véritables précédents. Un précédent est signalé dans le cas de la protection contre la pollution du Lac Léman, mais ses faibles dimensions et le nombre très réduit des partenaires (deux) empêchent de le considérer comme transposable.

43. Les voies et moyens à mettre en oeuvre pour parvenir à cette solution sont assez complexes. Il faudrait clore le Fonds régional d'affectation spéciale (avec l'accord, non seulement des Parties contractantes, mais du Directeur exécutif du PNUE et du Contrôleur des Nations Unies). Puis il faudrait que les Parties contractantes se mettent d'accord pour désigner un des Etats membres comme gestionnaire du Fonds commun. La principale difficulté serait, ensuite, l'adoption d'un règlement financier précis et très détaillé, notamment pour l'allocation des fonds, l'engagement des dépenses et les rôles respectifs de l'Etat gestionnaire, représenté par un de ses fonctionnaires, et le Coordonnateur du Plan d'action, sans oublier le régime juridique et le mode de passation des contrats conclus par l'institution. Enfin un accord, plus ou moins solennel en la forme, devrait être passé entre les Parties contractantes et le PNUE pour préciser la tâche du secrétariat dont le PNUE assure les fonctions. En revanche, il ne paraît pas nécessaire, dans cette hypothèse, d'apporter des amendements à la Convention de Barcelone, sauf si, à long terme, le pays choisi assurait lui-même les fonctions de secrétariat.

#### Autonomie complète de l'organisation

44. Une cinquième et dernière solution - la plus radicale. - peut être envisagée. Son économie est la suivante: s'il est vrai que, sans le dire de façon explicite, la Convention a donné naissance à une organisation intergouvernementale autonome, cette organisation peut gérer ses ressources de façon totalement autonome. C'est donc la solution de l'autonomie complète de l'organisation. Dans cette hypothèse, hommage serait rendu au rôle historique joué par le Programme des Nations Unies pour l'environnement en faveur du Plan d'action pour la Méditerranée. Mais l'opération de catalyse serait regardée comme ayant réussi, et la conséquence en serait tirée: le PNUE n'aurait plus à assurer, comme l'avaient souhaité les Parties contractantes, de fonction de secrétariat; et, a fortiori, il n'aurait plus aucun rôle dans la gestion des ressources financières de l'organisation. Tout au plus, le PNUE serait-il invité à maintenir son concours aux dépenses de programme, mais au même titre que les autres organisations de la famille des Nations Unies.

45. L'avantage essentiel de cette solution est celui d'une certaine cohérence, et en même temps d'un renforcement de la volonté des Parties contractantes de former entre elles une véritable organisation pour atteindre les objectifs qu'elles ont assignés au Plan d'action pour la Méditerranée. Comme il a déjà été dit, il s'agit d'une interprétation possible de la Convention de Barcelone et de ses protocoles. Cette interprétation n'est pas la seule possible, et ne s'impose pas avec évidence. Mais à partir du moment où c'est elle qu'on retient

il est tout à fait cohérent que l'organisation soit dotée, non seulement de son propre budget, mais également d'un Fonds propre et d'un secrétariat entièrement autonome. Cela implique, d'ailleurs, que les contributions des Etats soient regardées comme des contributions obligatoires, et non pas comme des contributions volontaires.

46. Cette solution a les inconvénients de ses avantages, ou les qualités de ses défauts. Elle implique d'abord une évolution irréversible - ou difficilement réversible - et peut-être prématurée pour une organisation née d'une Convention signée en 1976, et qui a commencé à fonctionner réellement encore plus récemment.

47. Un second inconvénient touche aux relations avec le PNUE. La séparation radicale d'avec cette organisation peut apparaître comme brutale et comme trop rapide après tous les efforts consentis par le PNUE pour aboutir à la signature de la Convention et pour financer les dépenses de secrétariat et de programme de l'institution naissante. En outre, la solidité de cette jeune institution n'est peut-être pas encore suffisante pour garantir que ses membres préfèrent se passer de toute intervention directe du PNUE et se retrouver entre eux.

48. Sur un plan plus technique, et bien qu'il n'existe en cette matière aucune règle rigide - la vie internationale offrant des exemples extrêmement variés - il peut y avoir une certaine disproportion entre la solution de l'autonomie complète et la taille actuelle de l'institution, que ce soit sur le plan financier ou sur le plan des effectifs du personnel. Privée du soutien logistique des Nations Unies et réduite à ses propres forces, cette institution aurait sans doute besoin de beaucoup renforcer son secrétariat et son administration. Il n'est pas sûr qu'une analyse "coût-efficacité" - sur les avantages de laquelle on ne saurait trop insister - se révèle actuellement, dans cette hypothèse, positive.

49. Enfin, la situation actuelle des agents du Plan d'action de la Méditerranée, et notamment des fonctionnaires servant dans l'Unité de coordination, mérite une réflexion et des égards. Il s'agit en effet de fonctionnaires du PNUE ou de consultants sous contrat du PNUE. Comme il est peu probable que le PNUE, dans cette hypothèse de séparation radicale, accepterait de détacher ces agents auprès de l'organisation ou de les mettre à sa disposition, on risque de devoir s'en séparer en vue de leur retour au Programme des Nations Unies pour l'environnement (au moins en ce qui concerne les fonctionnaires permanents). Il faudrait en même temps recruter de nouveaux agents. On se priverait ainsi de personnes compétentes et dévouées, et on devrait former un nouveau personnel non encore familier des questions intéressant le Plan d'action. Ces inconvénients ne sont donc pas minces.

50. Les voies et moyens pour parvenir à cette dernière solution, encore une fois la plus radicale de toutes, seraient eux-mêmes radicaux. Il faudrait réviser profondément la Convention de Barcelone, dans le sens d'une clarification de ce qu'elle a d'ambigu, et de la suppression d'une référence directe au PNUE, ce qui implique la convocation d'une conférence diplomatique. Cette conférence devrait elle-même, compte tenu de la nature des modifications envisagées, être précédée de négociations tant entre les Parties contractantes qu'entre celles-ci et le PNUE. Puis, une fois cette révision opérée, il faudrait élaborer un nouveau règlement financier, et aussi un nouveau règlement intérieur.

Ensuite il serait sage de procéder le plus tôt possible au recrutement du personnel indispensable, et de régler, par accord entre les Parties contractantes et le Directeur exécutif du PNUE le sort du personnel actuel qu'il faudrait remettre à la disposition de son organisation d'origine. Enfin, au cas où le siège de l'Unité de coordination serait encore à Genève, dans les locaux des Nations Unies, il faudrait sans tarder installer le siège définitif du secrétariat dans un Etat membre.

#### Tableau récapitulatif des différentes solutions possibles

51. Compte tenu du nombre (cinq) et de la complexité des différentes solutions envisagées dans le cadre de cette étude, il est apparu souhaitable de les regrouper dans un tableau synoptique récapitulatif. Toutefois, pour des raisons de clarté de présentation, l'auteur a préféré faire figurer ce tableau en annexe I au présent document, ce qui en rendra la lecture plus claire et plus facile.

#### Recommandations finales

52. L'auteur de l'étude s'est interdit d'exprimer, entre toutes ces solutions possibles, des préférences personnelles. Il n'était en effet ni qualifié ni habilité pour le faire. En revanche, il lui est apparu nécessaire de faire aux lecteurs de ce document des recommandations qui lui semblent pertinentes quelle que soit la solution finalement retenue par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone.

53. La première recommandation a trait à la procédure d'étude de la question posée. Comme il a déjà été dit, le bref laps de temps imparti pour entreprendre cette étude a eu un inconvénient évident: il n'a pas été possible, dans un délai aussi court, de consulter toutes les personnes ou organismes dont les avis seraient précieux, voire indispensables. C'est le cas, en particulier, des organes suivants:

- services du Conseiller juridique des Nations Unies;
- services du Contrôleur des Nations Unies;
- Sous-secrétaire-général des Nations Unies pour la coordination et les affaires inter-agences et comité consultatif de coordination (le cas échéant)

Il est donc indispensable d'entrer en contact avec ces personnes ou organismes dans le cas où les Parties contractantes jugeraient nécessaire de mener une étude plus approfondie, ou simplement d'étudier les détails d'application de telle ou telle solution vers laquelle elles s'orienteraient.

54. La deuxième recommandation a trait au calendrier. Si l'on excepte la première solution - le maintien du statu quo - toutes les autres impliquent non seulement une balance entre leurs avantages et leurs inconvénients (par exemple par le moyen d'une analyse "coût-efficacité"), mais encore des voies et moyens compliqués à mettre en oeuvre. Or la deuxième réunion des Parties contractantes doit avoir lieu en mars 1981, alors que le Fonds régional d'affectation spéciale pour la Méditerranée, prévu pour une période de deux ans, expire en juillet 1981. Il n'apparaît guère faisable de mettre en oeuvre les voies et moyens requis par une solution de remplacement dans le bref intervalle entre mars et juillet. En admettant même que, en dépit



de l'imperfection de la présente étude, les participants à la deuxième réunion des Parties contractantes s'estiment suffisamment informés pour adopter en principe une solution (autre que celle du statu quo), il leur faudra donc retarder l'entrée en vigueur de la nouvelle formule. Sinon, le risque est grand qu'il y ait un hiatus, un vacuum entre la clôture du Fonds régional d'affectation spéciale et l'ouverture d'un nouveau Fonds (Fonds commun de l'institution ou nouveau Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies). C'est d'autant plus vrai que, sauf reconduction, la procédure de clôture s'enclencherait automatiquement.

55. Il serait donc raisonnable, quelle que soit la décision de changement prise, de maintenir le statu quo pendant un certain temps. En d'autres termes, reconduire le Fonds d'affectation spéciale pour une durée limitée. Quelle pourrait être cette durée? Comme l'objectif est d'avoir le temps de mettre en oeuvre les voies et moyens nécessaires pour rendre une autre solution effective, cette durée dépend à la fois de la solution choisie (les voies et moyens étant plus ou moins complexes en fonction de la solution), de la hâte des Parties contractantes à opérer le changement, et enfin de leurs possibilités de se réunir pour prendre des décisions organisationnelles. La réponse à cette question est donc impossible dans l'abstrait. Ce qu'on peut dire, c'est que la reconduction devrait être faite au minimum jusqu'au 31 décembre 1982, et peut-être pour deux ans, c'est-à-dire jusqu'en juillet 1983. Une telle période (un an et demi à deux ans) devrait être le minimum nécessaire pour mettre au point les arrangements indispensables.

56. Le troisième type de recommandations concerne la procédure à suivre pour l'élaboration de ces voies et moyens. L'auteur de la présente étude s'aventure sur ce terrain avec beaucoup de prudence. Il a conscience que c'est aux Parties contractantes de s'organiser comme elles le souhaitent, et qu'il risque d'excéder le champ d'investigations qui lui a été assigné. Toutefois, il est possible de noter que, sauf l'hypothèse du maintien "définitif" du statu quo, toutes les autres solutions impliquent la modification plus ou moins profonde du règlement financier actuellement en vigueur. L'élaboration d'un nouveau document n'est pas une tâche insurmontable. Il existe de très nombreux règlements de cette sorte, dont l'institution peut s'inspirer. Mais c'est tout de même une tâche délicate. Il faut adapter le règlement aux objectifs spécifiques et aux caractéristiques de l'institution. Il faut aussi concilier la souplesse nécessaire et les garanties indispensables. L'élaboration de ce texte doit donc être faite avec soin. On peut envisager qu'il soit mis au point par un groupe de travail ad hoc. Ou encore qu'il soit préparé par le Directeur exécutif du PNUE, ou par le Coordonnateur du Plan d'action, et soumis pour examen et révision à une réunion d'experts ou à une réunion des Parties contractantes consacrée exclusivement à cette tâche. Différentes solutions sont donc possibles, mais, encore une fois, c'est le coeur du problème.

57. A titre purement indicatif, l'annexe II ci-après contient une liste des chapitres principaux qui devraient être couverts par un tel règlement financier. A titre purement indicatif, car cette liste, inspirée des règlements financiers en vigueur dans de nombreuses organisations, au sein et en dehors du système des Nations Unies, ne prétend pas du tout être exhaustive ou obligatoire. Mais elle peut montrer quel est le type de travail à faire pour mettre en oeuvre une solution de rechange, quelle qu'elle soit.

58. Une quatrième et dernière recommandation concerne le mécanisme même d'un fonds, qu'il s'agisse d'un Fonds d'affectation spéciale comme celui actuellement en vigueur, ou d'un Fonds commun propre à l'organisation. Dans tous les cas, il existe une difficulté universelle que toutes les institutions internationales connaissent bien: les dépenses doivent s'échelonner toute l'année (ou pendant toute la durée du "biennium"), alors que les recettes arrivent de façon irrégulière et souvent aléatoire. Obligatoires ou volontaires, les contributions des Etats subissent fréquemment des retards de paiement. Les causes en sont multiples: difficultés dans la procédure budgétaire ou parlementaire interne, problèmes liés aux changes, volonté des Etats de contrôler les dépenses de l'organisation, en espaçant les contributions, difficultés internes de trésorerie... Mais le résultat, évidemment, est que les institutions internationales connaissent à leur tour des problèmes de trésorerie, et parfois des crises financières graves. C'est pourquoi il semble hautement recommandable de prévoir un Fonds de roulement. Comme on le sait, un tel fonds, alimenté par des avances des Etats et autres membres, a pour objet principal de consentir lui-même des avances au "Fonds général" en attendant précisément la perception des recettes ordinaires, telles que les contributions. Pour un observateur extérieur, l'absence d'un Fonds de roulement (ou mécanisme analogue) est cruellement préjudiciable au Plan d'action pour la Méditerranée. Quelle que soit la solution retenue par les Parties contractantes, elles devraient tenir compte de cet impératif de bonne gestion qu'est la mise sur pied d'un tel Fonds de roulement.

### Conclusion

59. Comme cela a été dit au paragraphe 4 ci-dessus, l'ambition de la présente étude est de servir de base de discussion utile pour les participants à la deuxième réunion des Parties contractantes à la Convention de Barcelone et aux protocoles y relatifs. Il a paru raisonnable de n'envisager que les cinq solutions décrites ci-dessus et reprises en annexe I dans un tableau synoptique. D'autres solutions sont concevables; elles n'ont pas semblé réalistes. Mais deux dernières remarques peuvent être faites au terme de cette analyse:

- d'abord, rien n'interdit aux Parties contractantes d'adopter des variantes, c'est-à-dire de combiner deux solutions entre elles ou d'adopter une voie intermédiaire entre deux solutions;
- ensuite, avec un certain recul, il est possible de reclasser les cinq solutions étudiées de façon logique. Les deux premières et la cinquième, c'est-à-dire le statu quo, l'institutionnalisation du Coordonnateur et l'autonomie complète, malgré leurs profondes différences, sont en réalité toutes trois dans le droit fil de la Convention de Barcelone. Si on admet que toute institution vit et évolue, ces trois solutions correspondent en somme à trois stades différents de la même évolution. Cela ne signifie nullement que ces stades doivent nécessairement se succéder: les "décideurs" peuvent parfaitement cristalliser cette évolution à tel ou tel stade s'ils le désirent. Mais, logiquement, ces trois voies différentes sont situées sur le même axe. Par contre, les troisième et quatrième solutions (gestion du Fonds par une organisation internationale autre que le PNUÉ ou par un Etat membre) sont des déviations par rapport à cet axe originel. Là aussi, cela n'implique pas que ces solutions doivent être écartées a priori, au nom d'un impératif logique catégorique. On peut au contraire les concevoir comme des gauchissements, peut-être souhaitables, par rapport à une orientation initiale soumise à un bilan critique. Mais il n'est pas inutile, sans doute, de suggérer cette classification aux participants à la réunion de Barcelone.

Tableau récapitulatif des différentes solutions possibles

Solution 5

Autonomie  
complète

Solution 4

Gestion par un  
Etat membre

Solution 3

Autre organisation  
internationale

Solution 2

Institutionnalisation  
du Coordonnateur

Solution 1

Maintien du  
statu quo

Référence de la description      paragraphe 16      paragraphe 22      paragraphe 30      paragraphe 37      paragraphe 44

Avantages de chaque solution

- système qui fonctionne
- garanties
- souplesse
- autonomie
- simplicité
- peu de changements
- simplicité
- renforcement technique
- cohérence
- volonté politique

Inconvénients de chaque solution

- rigidité
- coûts de gestion
- incohérence à terme
- changement
- augmentation des effectifs
- relations avec le PNUE
- problèmes de choix
- problèmes de choix
- relations avec le PNUE
- complications politique et technique
- complexité
- problèmes de choix
- relations avec le PNUE
- problèmes de personnel
- changement brutal
- relations avec le PNUE

Voies et moyens à mettre en oeuvre pour chaque solution

- décision de prolongation du Fonds
- nouveau règlement financier
- accord avec le PNUE
- peut-être révision de la Convention (à terme)
- consultation et sélection
- nouveau règlement financier
- accord avec le PNUE
- peut-être révision de la Convention (à terme)
- consultation et sélection
- nouveau règlement financier
- accord avec le PNUE
- peut-être révision de la Convention (à terme)
- accord avec le PNUE
- nouveaux règlements financier et intérieur
- accord avec le PNUE
- questions de personnel
- révision de la Convention (immédiate)
- nouveaux règlements financier et intérieur
- accord avec le PNUE
- questions de personnel

Nécessité d'une conférence diplomatique      non      non (sauf peut-être à terme)      non (sauf peut-être à terme)      non (sauf peut-être à terme)      oui

Principaux chapitres généralement contenus dans les règlements financiers des organisations internationales (à titre indicatif)

- Portée
- Exercice financier
- Préparation et forme du budget
- Financement des dépenses (et, le cas échéant, échelle des contributions des membres)
- Vote des crédits et engagement des dépenses
- Constitution de fonds (fonds général, fonds de roulement et fonds divers)
- Recettes diverses
- Dépôt et placement des fonds
- Comptabilité
- Contrôle interne
- Vérification extérieure des comptes
- Délégations de pouvoirs.