



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1997/2/Add.28
28 janvier 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Cinquième session
7-25 avril 1997

Évaluation d'ensemble des progrès accomplis depuis la Conférence
des Nations Unies sur l'environnement et le développement

Rapport du Secrétaire général

Additif

Arrangements institutionnels internationaux*

(Chapitre 38 d'Action 21)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 3	3
I. PRINCIPAUX OBJECTIFS	4 - 5	3
II. RÉALISATIONS ET TENDANCES PROMETTEUSES	6 - 44	4
A. Arrangements institutionnels pris après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement	6 - 25	4
1. Rôle de la Commission du développement durable	6 - 16	4
a) Fonctionnement de la Commission du développement durable	6 - 9	4

* Le présent rapport a été établi par le Département de la coordination des politiques et du développement durable du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, organe chargé de la coordination pour le chapitre 38 d'Action 21, conformément aux dispositions arrêtées par le Comité interorganisations sur le développement durable.

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
b) Programme de travail	10 - 11	5
c) Aspects principaux	12 - 16	6
2. Les relations entre la Commission du développement durable et les organes directeurs de diverses organisations	17 - 24	7
Relations avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement	20 - 24	7
3. Conseil consultatif de haut niveau sur le développement durable	25	8
B. Initiatives régionales	26 - 30	9
C. L'action des organismes des Nations Unies	31 - 38	10
D. Coopération et coordination au sein du système des Nations Unies	39 - 44	12
III. ESPOIRS DÉÇUS	45 - 51	13
A. Renforcement du rôle et du système des Nations Unies et amélioration de son fonctionnement	45 - 48	13
B. Coopération des organismes des Nations Unies et coordination de leurs activités	49 - 51	13
IV. NOUVEAUX DOMAINES D'ACTION PRIORITAIRE	52 - 66	14
A. Renforcement des capacités et des arrangements institutionnels	52 - 53	14
B. Renforcement du rôle et du système des Nations Unies et amélioration de son fonctionnement	54 - 62	15
C. Coopération régionale	63 - 66	17

INTRODUCTION

1. Le présent rapport traite des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs définis au chapitre 38 d'Action 21 (Arrangements institutionnels internationaux)¹ compte tenu des décisions prises sur la question, par la Commission du développement durable, à sa deuxième session en 1994 et à sa quatrième session en 1996. Un document d'information comportant une analyse plus détaillée des arrangements institutionnels pris au sein du système des Nations Unies est publié séparément. Ce document d'information et le présent rapport ont été établis à l'issue de consultations entreprises durant la réunion d'experts interinstitutions sur les arrangements institutionnels pris après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunion qui s'est tenue à New York le 31 octobre et le 1er novembre 1996. On trouvera une description des arrangements institutionnels pris après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement par les diverses organisations dans un rapport du Secrétaire général, datant de 1996 (E/CN.17/1996/16) et dans le document d'information No 1 de 1996.

2. Il est important de situer dans son contexte l'appréciation des arrangements institutionnels internationaux pris après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Action 21 et les autres accords liés à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement sont très ambitieux, en ceci qu'ils reposent sur l'idée que les dimensions sociales, économiques et environnementales du développement doivent être appréhendées de façon synthétique et équilibrée. Ces accords affirment qu'aucun secteur d'activité ne peut plus être conçu isolément. Les organismes des Nations Unies, les institutions financières internationales et les entités intergouvernementales extérieures aux Nations Unies, y compris les organisations régionales et les grands groupes, sont ainsi encouragés à nouer des relations nouvelles et vigoureuses. Ces interactions posent cependant des difficultés particulières du point de vue des arrangements institutionnels mis en place après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Il faut en effet une démarche multidisciplinaire et, aux niveaux local, national, régional et mondial, une véritable coordination intersectorielle.

3. En outre, les arrangements institutionnels pris après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ont pour toile de fond les efforts que l'on déploie actuellement pour renforcer, restructurer et revitaliser le système des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes. De plus, comme les conventions internationales se multiplient, il faut être bien au fait des liens qui peuvent exister entre les arrangements intergouvernementaux et auxiliaires qu'elles prévoient, et ceux qu'ont pris les organismes des Nations Unies et d'autres organisations.

I. PRINCIPAUX OBJECTIFS

4. L'objet du présent rapport est de déterminer dans quelle mesure le système des Nations Unies a bien atteint les objectifs fixés au chapitre 38 d'Action 21. L'action menée au niveau national et par les organisations non gouvernementales, qui est un autre aspect traité dans le chapitre 38, sera examinée dans de brèves synthèses nationales, dans le rapport du Secrétaire général sur le chapitre 8 (E/CN.17/1997/2/Add.7), dans le rapport sur les principaux groupes

/...

(E/CN.17/1997/2/Add.22), en particulier sur les chapitres 27 et 28, et dans une certaine mesure dans le rapport sur le chapitre 37 (E/CN.17/1997/2/Add.27). Le présent rapport examine quatre objectifs du chapitre 38.

5. Le premier objectif est de renforcer le rôle et le fonctionnement des organismes des Nations Unies dans le domaine de l'environnement et du développement. Tous les organismes, organisations et programmes compétents des Nations Unies devaient adopter des programmes précis en vue de la mise en oeuvre d'Action 21 et formuler, dans leurs domaines de compétence, des directives générales pour les activités des Nations Unies ou des conseils aux gouvernements qui en feraient la demande. Le deuxième objectif consiste à renforcer la coopération et la coordination sur les questions d'environnement et de développement entre les organismes des Nations Unies. Le troisième consiste à renforcer les capacités et les arrangements institutionnels requis pour la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation d'Action 21. Le quatrième est d'aider à renforcer et coordonner les capacités et initiatives nationales, sous-régionales et régionales dans les domaines de l'environnement et du développement.

II. RÉALISATIONS ET TENDANCES PROMETTEUSES

A. Arrangements institutionnels pris après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement

1. Rôle de la Commission du développement durable

a) Fonctionnement de la Commission du développement durable

6. La Commission du développement durable a été créée en 1992 par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/191; il s'agit d'une commission technique du Conseil économique et social qui se réunit chaque année pendant deux ou trois semaines.

7. Entre les sessions de la Commission, ses travaux se poursuivent activement : de nombreuses réunions ont lieu, des initiatives sont organisées, individuellement ou conjointement, par les gouvernements, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, qui contribuent notablement à enrichir les préparatifs de fond des sessions annuelles de la Commission du développement durable et les réunions de ses organes subsidiaires. La Commission elle-même a déjà tenu deux réunions de ses groupes de travail intersessions spéciaux à composition non limitée, qui se réunissent avant la session ordinaire de la Commission pour préparer les débats sur des questions précises de l'ordre du jour.

8. Le bureau de la Commission s'est réuni régulièrement entre 1993 et 1996; il a défini des directives pour la préparation des futures sessions de la Commission du développement durable. Le travail de ce bureau a contribué à faire mieux connaître les travaux de la Commission du développement durable dans d'autres réunions et d'autres processus d'intérêt pour le développement durable et a ainsi étendu la portée de son action. Pour cette raison, des États Membres, dans le cadre de l'examen effectué en 1997, souhaiteront peut-être étudier la proposition, déposée par le bureau de la Commission du développement durable à sa deuxième session et soutenue par plusieurs pays, d'élire à l'avenir

/...

le bureau de façon telle et à une date telle qu'il puisse non seulement diriger les préparatifs de la session suivante de la Commission mais également veiller à son bon déroulement.

9. À sa troisième session, en 1995, la Commission du développement durable a créé un organe subsidiaire, le Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts, à composition non limitée, et l'a chargé, dans un délai de deux ans, de dégager un consensus et de formuler des propositions cohérentes d'action pour lutter contre le déboisement et la dégradation des forêts et pour encourager une bonne gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêt. Ce groupe, qui s'est réuni quatre fois, et qui remettra en 1997 son rapport final à la Commission du développement durable, a été aidé dans ses travaux par : a) une équipe spéciale interinstitutions de haut niveau composée de représentants de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), de l'Organisation internationale des bois tropicaux, de la Banque mondiale, du Département de la coordination des politiques et du développement durable du Secrétariat de l'ONU et du secrétariat de la Convention sur la diversité biologique; et b) par un petit secrétariat financé par des contributions volontaires extrabudgétaires, composé de fonctionnaires détachés par la FAO, le PNUE, le PNUD et l'OIBT. Ces arrangements institutionnels, qui permettent une collaboration et une interaction spontanées entre les différentes institutions, ont beaucoup facilité le travail et le fonctionnement du Groupe intergouvernemental sur les forêts.

b) Programme de travail

10. La Commission du développement durable a adopté à sa première session, en 1993, un programme de travail thématique pluriannuel, qu'elle a mené à bien à sa quatrième session en 1996. Ce premier programme de travail était conçu de façon à permettre un examen approfondi de chacun des chapitres d'Action 21 et de passer en revue les progrès accomplis dans l'application du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement⁴. Si certains chapitres plurisectoriels ont été examinés chaque année, les autres, ainsi que la plupart des chapitres sectoriels, ont été examinés au moins une fois au cours de ces trois ans. Cette méthode de travail a permis à la Commission du développement durable d'examiner tous les chapitres d'Action 21 au moins une fois. Elle a également aidé la Commission à analyser les changements institutionnels, l'évolution des politiques, et les activités menées au niveau international, au niveau national et dans les "principaux groupes" dans le but d'appliquer tous les chapitres d'Action 21. Cette méthode a également aidé la Commission à adopter des recommandations précises en vue de mettre en oeuvre les recommandations spécifiques de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et à être une instance où on a pu échanger des données d'expérience utiles.

11. À l'issue de ce premier cycle d'examens, la Commission du développement durable a adopté quatre programmes de travail sur a) les indicateurs de développement durable, b) le transfert de techniques écologiquement rationnelles, la coopération et la création de capacités, c) l'évolution des

modes de production et de consommation et d) l'éducation, la sensibilisation et la formation.

c) Aspects principaux

12. Chaque session de la Commission a comporté un débat de haut niveau portant sur des questions de préoccupation prioritaire. Ce débat de haut niveau a réuni un grand nombre de ministres (plus de 40) et de hauts responsables de divers ministères de pays du monde entier.

13. La Commission du développement durable a fait office d'organe politique de haut niveau pour la diffusion de la notion de développement durable, en privilégiant une démarche cohérente faisant appel, dans la concertation, à tous les acteurs. Ainsi, la Commission a joué un rôle majeur de choix de l'action à entreprendre concernant tout particulièrement l'évaluation mondiale des ressources en eau douce, lancée par la Commission et le Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts, mentionné plus haut. La Commission du développement durable a également recensé les domaines où il subsiste des lacunes majeures dans le débat international relatif au développement durable, y compris des secteurs économiques tels que l'énergie, les transports et le tourisme.

14. Les sessions de la Commission du développement durable ont profité du concours de représentants d'un grand nombre des principaux groupes qui ont non seulement fait des contributions directes et substantielles à son travail, mais ont également organisé plusieurs manifestations parallèles sur des thèmes pertinents, qui ont ajouté à la richesse du débat des sessions ordinaires.

15. En application de la décision prise par la Commission du développement durable à sa première session en 1993, les gouvernements et les organisations ont communiqué des informations et remis des rapports aux sessions ultérieures de la Commission. L'établissement de ces rapports a été progressivement rationalisé et simplifié à la demande de la Commission et après consultation des organismes des Nations Unies et des secrétariats des conventions. Les rapports nationaux qui, les années précédentes, étaient résumés et présentés à l'occasion de l'examen des différents chapitres d'Action 21 ont, pour la session de 1997, été recueillis dans de "brèves synthèses nationales" qui peuvent être utilisées comme base des futurs rapports et de leur mise à jour. À sa troisième et à sa quatrième session, la Commission a entendu, en séance plénière, des communications sur certains pays. Elle a pu ainsi examiner en profondeur, à la faveur d'échanges de vues directs, l'expérience acquise par certains pays au sujet des chapitres d'Action 21 qu'elle examinait.

16. Les organismes des Nations Unies ont beaucoup participé à la préparation des sessions de la Commission du développement durable. Le système des organismes chargés de la coordination, mis en place par le Comité interorganisations sur le développement durable, a bien fonctionné dans ces consultations, dans la préparation des rapports et dans le suivi que leur a donné la Commission. Les organismes chargés de la coordination ont demandé des contributions aux organisations compétentes, faisant partie ou non du système des Nations Unies, ainsi qu'aux principaux groupes. Cette concertation a été

/...

appréciée par toutes les parties concernées; elle a aidé à renforcer les contacts et à améliorer les perspectives de coopération future.

2. Les relations entre la Commission du développement durable et les organes directeurs de diverses organisations

17. La plupart des organisations reçoivent de leurs organes directeurs respectifs des mandats qui complètent souvent celui de la Commission, et cela est tout à fait dans l'esprit des décisions prises par elle au sujet de l'application et du suivi d'Action 21.

18. Les organes directeurs des institutions spécialisées ont été régulièrement informés des décisions de la Commission du développement durable et dans certains cas, ces organes étudient les rapports des institutions spécialisées avant de les soumettre à la Commission du développement durable. Dans d'autres cas, les secrétariats ont déjà fait figurer des recommandations de la Commission du développement durable dans la documentation préparée pour leurs organes directeurs. En même temps, le système des organismes chargés de la coordination a permis de s'assurer que les décisions et les préoccupations des autres organes directeurs figurent bien dans les rapports que le Secrétaire général soumet à la Commission du développement durable.

19. L'intérêt porté par les organes directeurs des diverses organisations aux questions du développement durable se traduit par le fait que les programmes qui sont d'intérêt pour le développement durable ont, en règle générale, moins été touchés que les autres par les amputations budgétaires générales.

Relations avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement

20. Le chapitre 38 d'Action 21 a souligné la nécessité de renforcer et d'élargir le rôle du PNUE et de son conseil d'administration, ce dernier devant, dans le cadre de son mandat, continuer de s'acquitter de sa tâche en ce qui concerne la définition des grandes orientations et la coordination en matière d'environnement, dans une perspective qui tienne compte du développement.

21. Le Conseil d'administration du PNUE entretient des relations étroites avec la Commission du développement durable. Les décisions pertinentes de cette dernière sont donc portées à l'attention du Conseil d'administration, à sa session ordinaire, pour qu'il puisse en tenir compte pleinement dans son rôle de définition des orientations et des choix des travaux du Programme. Ainsi, le programme de travail du PNUE pour l'exercice biennal 1996-1997 tel qu'il a été approuvé par le Conseil d'administration tente de dégager les orientations les plus indiquées pour une action cohérente en réponse aux préoccupations de la Commission du développement durable. À ce propos, le Conseil d'administration du PNUE, à sa dix-huitième session, a souligné à nouveau qu'il fallait que le PNUE, conformément à son mandat et à l'application des dispositions d'Action 21, continue de fournir un appui effectif aux travaux de la Commission du développement durable⁵.

22. Le Conseil d'administration a également demandé au Directeur exécutif du PNUE d'informer la Commission du développement durable de ses décisions pertinentes. À cet égard, le Conseil d'administration, à sa dix-huitième

/...

session, a constaté qu'il importait de mieux préciser le rôle des nombreux acteurs présents sur la scène du développement durable. Par sa décision 18/7, le Conseil d'administration du PNUÉ précise son mandat et sa pratique, ainsi que ceux de son secrétariat, par rapport au mandat et à la pratique de la Commission du développement durable et du Comité interorganisations sur le développement durable. Le Conseil d'administration du PNUÉ a également décidé que sa prochaine session aurait lieu au début de 1997 afin de lui permettre d'apporter une contribution de fond à la session extraordinaire de l'Assemblée générale.

23. Ces deux sources du mandat du PNUÉ et des nombreux autres organismes des Nations Unies qui s'attachent à assurer le suivi de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ont facilité la rationalisation des dispositions pratiques et ont contribué à un meilleur cadrage et une plus grande cohérence du programme de travail, permettant de mieux donner suite à leurs directives respectives, qui sont complémentaires. Naturellement, le fait d'avoir à donner suite aux décisions de la Commission du développement durable entraîne une charge de travail supplémentaire qui pèse sur les ressources humaines et financières et qui doit être absorbée dans la limite des moyens existants.

24. Dans le cas du PNUÉ, la restructuration de son organigramme et de ses programmes se reflète dans les directives budgétaires qu'a données le Conseil d'administration à sa dix-septième session en mai 1993 et qui marquent une évolution significative dans le sens des buts d'Action 21. De même, le programme de travail de l'exercice 1996-1997, approuvé par le Conseil d'administration à sa dix-huitième session, comporte une profonde refonte des priorités dans le sens des nouveaux problèmes d'environnement. Cette tendance devrait se poursuivre étant donné les propositions que le Conseil d'administration du PNUÉ avancera à sa dix-neuvième session au sujet du programme de travail pour l'exercice 1998-1999. Le PNUÉ, comme de nombreux autres organismes des Nations Unies, est de plus en plus instamment invité à obtenir plus de résultats avec moins de ressources, en raison des difficultés financières récentes.

3. Conseil consultatif de haut niveau sur le développement durable

25. Composé d'éminentes personnalités réunies à titre personnel, le Conseil consultatif de haut niveau sur le développement durable a été créé en 1993 dans le but de donner au Secrétaire général des avis sur la question du développement durable. Il s'acquitte de cette tâche en examinant des conceptions novatrices du développement durable, en repérant les questions nouvelles et en formulant des propositions à l'intention des gouvernements et des organisations internationales. Il sert de lien entre les conceptions et les préoccupations des principaux groupes et il offre un moyen de renforcer la collaboration avec eux et d'approfondir leur connaissance et leur compréhension des activités des organismes des Nations Unies. À titre de contribution à la session extraordinaire de l'Assemblée générale, les membres du Conseil ont examiné plus spécialement les problèmes de l'énergie, de l'eau et des transports, qu'ils considèrent comme d'importance critique pour le développement durable. Ils ont recensé des mesures pratiques, en particulier relatives à la tarification et aux investissements, propres à promouvoir le développement durable dans ces secteurs.

/...

B. Initiatives régionales

26. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a donné naissance à diverses initiatives régionales. Ainsi, toutes les régions géographiques ont organisé des réunions de suivi de niveau ministériel. Ces réunions ont permis d'analyser les questions globales dans une optique régionale, en recensant les priorités régionales des programmes visant à mettre en oeuvre les résultats de la Conférence et à sensibiliser davantage l'opinion publique et les milieux politiques. Les principes directeurs de ces conférences ministérielles visent généralement à promouvoir le développement des institutions et le renforcement des capacités à l'échelon national. Des ministères autres que ceux de l'environnement ont été incités à prendre part à ces réunions à mesure que celles-ci ont été moins axées sur la conservation des ressources naturelles pour privilégier en revanche leur utilisation durable et les questions de développement.

27. Les questions de portée régionale sont aussi abordées dans d'autres contextes tels que les conventions régionales et sous-régionales, les accords commerciaux et les programmes communs. Les initiatives régionales jouent un rôle croissant dans la mise en oeuvre de certaines conventions mondiales, notamment la Convention de Bâle, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁶ et la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats de la sauvagine (Convention de Ramsar); et les annexes de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique⁷, ont une orientation expressément régionale. Dans une région vaste comme l'Asie, la coopération sous-régionale joue aussi un rôle important dans des domaines tels que la diversité biologique, les changements climatiques, l'environnement côtier et l'eau douce.

28. Les accords économiques régionaux ont rapidement concerné de nouveaux pays et de nouveaux secteurs d'action politique et ont continué à prendre de l'ampleur après la fin des négociations commerciales multilatérales d'Uruguay. Ainsi, les trois États parties à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ont conclu un accord parallèle et créé une Commission sur la coopération environnementale qui prévoit une participation citoyenne avec contrôle de l'application des lois et réglementations nationales concernant l'environnement.

29. Toutes les commissions régionales de l'Organisation des Nations Unies ont des programmes relatifs à l'environnement ou au développement durable qui ont été formulés à l'issue des diverses réunions ministérielles mentionnées plus haut. En outre, des bureaux régionaux d'organismes de l'ONU ont pris des mesures pour renforcer leurs activités régionales. Des banques régionales de développement, travaillant en plus étroite collaboration avec les organes régionaux du système des Nations Unies, favorisent aussi de plus en plus les objectifs du développement durable, en réponse aux gouvernements nationaux qui demandent de plus en plus une assistance dans les secteurs liés au développement durable.

/...

30. De nouvelles formes de coopération sont apparues entre les commissions régionales et les bureaux régionaux et nationaux d'autres organismes et programmes de l'ONU et d'autres organisations. Plusieurs réunions intergouvernementales à l'échelon régional ont adopté des déclarations politiques et des plans d'action en faveur du développement durable. Ces réunions ont été organisées en association avec des commissions régionales et d'autres organisations régionales telles que l'Organisation des États américains (OEA), l'Organisation de l'unité africaine (OUA), le Programme régional pour l'environnement dans le Pacifique Sud et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE).

C. L'action des organismes des Nations Unies

31. La réaction des organismes des Nations Unies au programme de développement durable de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement peut s'apprécier au regard des trois fonctions essentielles des organisations intergouvernementales : a) élaboration des politiques; b) collecte, synthèse, analyse et diffusion des données et des informations en vue d'une action informée à tous les niveaux; et c) fourniture d'un appui technique et financier pour renforcer les capacités humaines et institutionnelles aux échelons national et régional. L'évolution de ces fonctions se reflète dans les changements des arrangements institutionnels pris par chaque organe qui, à leur tour, ont un effet sur cette évolution.

32. Au cours du processus préparatoire débouchant sur la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, plusieurs programmes relatifs aux objectifs de cette conférence avaient déjà été esquissés ou mis en oeuvre par différents organismes. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et ses activités de suivi ont élargi la portée des programmes existants, avec les changements des besoins en ressources financières et humaines qui en découlent, et ont aidé à mieux définir les responsabilités des différents organismes.

33. Conformément aux directives émanant de leurs organes directeurs et avec l'approbation de ces derniers, tous les organismes ont été amenés à modifier plus ou moins leurs programmes. Il convient de développer ou d'amplifier les critères et les normes qui permettront de déterminer l'utilité et les incidences de ces changements.

34. La restructuration du PNUE qui a fait suite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement donne à cet organisme les moyens de se concentrer de façon cohérente sur l'obtention de résultats dans les domaines prioritaires qu'Action 21 lui a confiés. Le rôle et les priorités du PNUE, dont témoignent sa structure organisationnelle et ses programmes de travail biennaux successifs depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, attestent une réorientation fondamentale inspirée dans une large mesure par Action 21 et reposant sur une évaluation précise des besoins, à savoir l'abandon d'une conception sectorielle de l'environnement au profit d'une saisie synthétique correspondant mieux à la notion de développement durable. Ainsi le PNUE se concentre sur les domaines où il a des atouts et cherche à renforcer sa capacité de fournir des directives globales et de faciliter la coordination dans le domaine de l'environnement dans

/...

une perspective qui tienne compte du développement (conformément au mandat qui lui a été donné dans Action 21, par. 38.21).

35. De façon générale, les politiques ont été le moteur des changements en matière d'organisation et de programme auxquels les divers organismes ont procédé. Dans certains cas, la formulation d'une nouvelle politique de développement durable a amené à modifier les organigrammes et à créer de nouveaux services. Dans d'autres cas, dans la mesure où les politiques et priorités existantes des organismes portaient déjà suffisamment sur les dimensions sociale, économique, environnementale et culturelle du développement durable, de nouvelles structures n'ont pas été jugées nécessaires. Dans d'autres cas encore, les mandats découlant de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ont eu une telle incidence que le budget-programme dans sa totalité a dû être reformulé et réorienté.

36. Les influences et les interactions extérieures et intérieures ont joué un rôle important dans le déplacement des priorités des politiques et programmes de divers organismes. Au nombre de ces influences figurent le changement des priorités liées aux politiques et aux programmes des États ainsi que les besoins en ressources supplémentaires découlant des conventions internationales que devraient satisfaire des mécanismes de financement tels que le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Les ONG et les principaux groupes sont de plus en plus apparus comme des facteurs ayant un effet sur les priorités des organisations.

37. Tout comme les orientations internes d'une organisation déterminent les grandes lignes de l'ensemble de son programme, les politiques nationales établissent un minimum d'activités de développement à accomplir, quel que soit le lieu où elles sont exécutées et quel que soit l'agent de cette exécution. De telles politiques favorisent la généralisation de méthodes rationnelles utilisées dans certains projets à l'ensemble du ou des secteurs concernés. Les organes intergouvernementaux et autres organes directeurs fournissent aux gouvernements un dispositif leur permettant de recenser et d'adopter des normes, procédures et pratiques écologiquement rationnelles. Cela apparaît le plus clairement dans les conventions internationales, mais est également manifeste dans de nombreux exemples de directives et de pratiques adoptées par divers organismes des Nations Unies.

38. Quel que soit le choix des arrangements structurels, la condition du succès est de promouvoir la coordination, la coopération et une approche intégrée en matière de développement durable. Un appui politique résolu au plus haut niveau des organisations s'est avéré indispensable pour obtenir une réaction favorable à l'échelle de l'ensemble de l'organisation. En même temps, les connaissances de base nécessaires à l'action en faveur du développement durable se trouvent renforcées à l'aide des partenariats et réseaux à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies et plus particulièrement avec celle des grands groupes et du secteur privé. Il est par ailleurs essentiel que les arrangements structurels ainsi que le développement et l'intégration des compétences liées au développement durable soient consolidés par les arrangements financiers correspondants au sein de l'organisation.

D. Coopération et coordination au sein du système des Nations Unies

39. Il était envisagé que la mise en oeuvre d'Action 21 nécessiterait la participation active de toutes les institutions internationales compétentes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, qui traitent des dimensions économiques, sociales ou environnementales spécifiques du développement durable. Le suivi de la Conférence et les travaux de la Commission du développement durable ont mobilisé en faveur du développement l'appui de l'ensemble du système des Nations Unies et de nombreuses organisations non liées à l'ONU dans le monde entier. À l'échelon intersecrétariats, la direction et la coordination de ces activités sont assurées par le Comité interorganisations sur le développement durable, notamment grâce à son rayon d'action et à ses multiples échanges avec divers partenaires intergouvernementaux.

40. Bien que certaines imperfections demeurent, le système des organismes chargés de la coordination adopté par le Comité interorganisations sur le développement durable s'est avéré être un moyen efficace de coopération interorganisations et d'action conjointe. Il constitue un réseau de centres de coordination dans l'ensemble du système aux fins de l'échange d'informations et de l'élaboration de la documentation de la Commission du développement durable. Une évaluation plus détaillée du fonctionnement du Comité interorganisations sur le développement durable figure dans la déclaration que le Comité administratif de coordination (CAC) a faite à ce sujet à la session extraordinaire de 1997 de l'Assemblée générale et qui est par ailleurs mise à la disposition de la Commission du développement durable à sa cinquième session.

41. Le Groupe de la coordination interinstitutions en matière d'environnement dont tous les organismes et programmes compétents sont membres est chargé des fonctions de coordination des politiques du PNUE. Ce groupe prend actuellement une importante initiative en mettant en place une stratégie à l'échelle des Nations Unies dans le domaine de l'environnement.

42. La coopération et le partenariat ont pris de l'ampleur; non seulement d'autres organismes et secrétariats de conventions sont actifs en la matière mais encore de nouveaux partenaires en dehors du système des Nations Unies, tels que des donateurs bilatéraux et divers grands groupes, notamment le secteur privé. On peut citer à titre d'exemple les centres scientifiques d'excellence dans les pays en développement, encouragés par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et par l'Académie des sciences du tiers monde.

43. À l'échelon du pays, le représentant résident du PNUD et le coordonnateur résident de l'ONU ont, dans certains cas, organisé des débats sur la coordination sectorielle et thématique avec la participation d'organisations de l'ONU et d'organismes donateurs bilatéraux dans des domaines tels que l'agriculture, l'environnement, la foresterie, l'approvisionnement en eau, la lutte contre la pauvreté et la participation des femmes au développement. Dans d'autres cas, la Banque mondiale a joué un rôle dans la coordination des réunions de donateurs.

44. Mais il reste que la responsabilité de la coordination de l'aide extérieure fournie par les organisations internationales, multilatérales, bilatérales ou autres incombe au premier chef au gouvernement concerné. Les gouvernements s'attachent de plus en plus à créer ou à renforcer leurs propres capacités pour coordonner la collaboration avec les partenaires extérieurs.

III. ESPOIRS DÉÇUS

A. Renforcement du rôle et du système des Nations Unies et amélioration de son fonctionnement

45. Les ressources disponibles pour financer les activités de suivi d'Action 21 et de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) n'ont pas atteint le niveau escompté pendant les préparatifs de la CNUED. La diminution de l'aide publique au développement (APD) a eu des retombées adverses sur l'exécution du programme multilatéral du système des Nations Unies. Les organismes des Nations Unies ont dû faire face à plusieurs années de croissance nulle ou à une réduction générale de leur budget ordinaire, qui devait être la source de financement des activités conçues pour donner suite à Action 21. Dans le même temps, la proportion des ressources extrabudgétaires augmentait par rapport à celle des budgets ordinaires pour répondre aux besoins de financement du suivi de la CNUED, qui augmentaient régulièrement et substantiellement. Jusqu'à présent, seuls quelques pays font ces contributions extrabudgétaires, et il serait important que les pays soient plus nombreux à appuyer des activités concrètes de suivi à l'avenir.

46. Les incohérences entre les priorités définies par divers organes intergouvernementaux, dont la Commission du développement durable, d'une part, et, d'autre part, le décalage entre ces priorités et les fonds versés aux budgets ordinaires des organismes des Nations Unies, risquent de s'aggraver. Lorsqu'ils fourniront des fonds extrabudgétaires, les gouvernements pourraient envisager plus attentivement les mandats définis par les organes directeurs des organismes des Nations Unies concernés.

47. Les sources de financement devront certes être aussi diversifiées que possible mais il faudra également examiner de nouveaux moyens de collecter des fonds. Les insuffisances du financement de certaines activités prioritaires s'expliquent moins par une faiblesse des mécanismes internes que par l'incapacité d'attirer des ressources extérieures d'une manière convaincante. Quel que soit le niveau de financement, la façon dont les fonds sont utilisés est également importante. Il est donc nécessaire de concevoir de meilleures stratégies de financement tant au niveau mondial qu'au niveau local.

48. En ce qui concerne le Fonds pour l'environnement mondial, il devra mieux tenir compte, lorsqu'il définira et exécutera ses projets, des possibilités offertes par le système des Nations Unies.

B. Coopération des organismes des Nations Unies et coordination de leurs activités

49. Il faut, d'une part, exploiter largement les possibilités qu'offre le système des organes chargés de la coordination pour faciliter une exécution

/...

commune des activités et le partage des ressources des organismes des Nations Unies et, d'autre part, se demander si ce système serait utile pour les organismes des Nations Unies représentés au niveau régional.

50. Il est nécessaire de poursuivre les travaux sur la programmation et la coordination des activités des organismes des Nations Unies au niveau des pays, ainsi que sur les programmes bilatéraux et multilatéraux, dans la mesure du possible, en reconnaissant le rôle central joué à cet égard par les gouvernements, en particulier les ministères des finances et de la planification.

51. Un cadre unique de planification au niveau des pays pourrait avoir un effet positif sur la programmation d'un appui coordonné aux gouvernements nationaux par le système des Nations Unies, y compris les institutions de Bretton Woods.

IV. NOUVEAUX DOMAINES D'ACTION PRIORITAIRE

A. Renforcement des capacités et des arrangements institutionnels

52. Un examen plus systématique des suites données à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et à d'autres grandes conférences des Nations Unies sur des sujets voisins donnerait plus de poids aux principes économiques, sociaux, environnementaux et culturels inhérents à la notion de développement durable. Le système des Nations Unies doit continuer de s'efforcer d'incorporer les résultats des différentes conférences de l'ONU dans ses politiques et programmes, y compris au niveau intergouvernemental. La Commission du développement durable doit examiner les résultats des grandes conférences des Nations Unies ayant trait au développement durable de manière intégrée et réfléchir aux moyens de mieux faciliter un suivi concerté aux niveaux régional et national. Une rationalisation et des ajustements seront peut-être nécessaires pour éviter les doubles emplois dans l'appareil du Conseil économique et social.

53. Compte tenu du nombre croissant d'organes directeurs qui s'occupent de développement durable, y compris les organes liés à des conventions internationales, il est plus nécessaire que jamais que les gouvernements coordonnent leur action au niveau intergouvernemental et adoptent systématiquement des positions cohérentes dans ces diverses instances, et que les secrétariats développent et renforcent leur collaboration. Cela pourrait aider à faire ressortir des articulations précises entre les politiques et les programmes lorsque des initiatives sont élaborées par des institutions internationales ou dans le cadre de processus conventionnels aux niveaux global et régional. Il serait par ailleurs utile aux gouvernements et aux autres acteurs concernés que les secrétariats qui coopèrent dans ce domaine indiquent clairement les interactions et les synergies entre les agences et les initiatives prises dans le cadre de conventions pour ce qui est des données et de l'information, de la formulation de politiques et de programmes opérationnels, et qu'ils en identifient les implications régionales et sectorielles.

/...

B. Renforcement du rôle et du système des Nations Unies
et amélioration de son fonctionnement

54. Dans l'ensemble, les secrétariats des organismes des Nations Unies estiment que la notion de développement durable doit continuer à régir le plan directeur de toute la gamme d'activités du système des Nations Unies dans les domaines économique et social et dans le domaine de l'environnement, aux niveaux mondial, régional et national. Les activités sur le développement durable ne devront pas se limiter à un examen de la mise en oeuvre d'Action 21 et aux travaux de la Commission du développement durable et du Comité interorganisations sur le développement durable. Tous les organes et processus intergouvernementaux et interorganisations doivent contribuer, dans le cadre de leur mandat et de leurs domaines de compétence, à la poursuite des objectifs d'un développement durable par un travail et des programmes concrets, non seulement au niveau mondial mais aussi au niveau régional et au niveau des pays. Il faudra également tenir pleinement compte du cadre général de programmation mis en place par la communauté internationale pour coordonner les suites données à toutes les conférences des Nations Unies tenues récemment, car ces conférences ont toutes apporté une contribution significative à des aspects précis du programme mondial de développement durable.

55. Cela ne signifie pas pour autant que la Commission du développement durable doive désormais centraliser ou chapeauter toutes les délibérations intergouvernementales sur les questions ayant trait au développement durable. Il faudra plutôt veiller à ce que toutes les décisions et activités des divers organes directeurs et groupes d'experts aillent dans le sens des objectifs du développement durable, et à ce qu'une volonté politique continue de s'affirmer à cet égard. Ce n'est qu'ainsi que le système des Nations Unies pourra jouer le rôle d'appui que lui attribue Action 21. Dirigés et coordonnés par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social, ces travaux devront se compléter les uns les autres et faciliter les activités et la coopération qui seront entreprises ultérieurement dans les divers domaines de programmation d'Action 21.

56. Le cadre institutionnel global de l'exécution d'Action 21, tel qu'il est défini au chapitre 38, semble convenir parfaitement pour la période qui commencera après l'examen de 1997. L'Assemblée générale souhaitera cependant peut-être réfléchir à sa session extraordinaire à la façon d'exploiter au mieux ce cadre en tenant compte de l'expérience acquise entre 1992 et 1997, des résultats substantiels obtenus depuis Rio ainsi que des décisions prises récemment par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social dans le contexte de la restructuration de l'ONU et du suivi d'autres conférences internationales. Il semble en particulier indispensable d'intégrer de manière coordonnée à la mise en oeuvre d'Action 21 les résultats des autres conférences mondiales qui se sont tenues après Rio et sont très importantes pour la réalisation du développement durable.

57. Il est indispensable qu'à sa session extraordinaire l'Assemblée générale tienne compte de ces considérations lorsqu'elle élaborera ses décisions et recommandations concernant le rôle propre des divers organes, programmes et organismes des Nations Unies.

/...

58. Il semblerait que, dans l'exécution de ses fonctions telles qu'elles sont définies dans la résolution 47/191 de l'Assemblée générale, la Commission du développement durable doive se concentrer sur les domaines où elle a un avantage comparatif. Elle offre une tribune pour l'examen périodique des progrès d'ensemble accomplis dans la mise en oeuvre d'Action 21, pour le débat politique et la recherche d'un consensus sur les problèmes de développement durable, et pour le renforcement des partenariats dans le domaine du développement durable, y compris avec les grands groupes. Dans d'autres domaines, tels que la coordination de l'exécution au niveau national ou les évaluations sectorielles, elle pourrait se borner à maintenir et renforcer la communication et l'interaction avec les autres acteurs de la mise en oeuvre d'Action 21. Le but serait de définir des orientations générales et de proposer au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale des moyens de promouvoir des mesures cohérentes. Des propositions précises sur ce que pourrait être le programme de travail de la Commission après 1997 sont contenues dans le document E/CN.17/1997/2.

59. En ce qui concerne les autres organes, programmes et organismes des Nations Unies, y compris les institutions financières, il semble qu'ils pourraient contribuer à la mise en oeuvre d'Action 21 de deux manières qui consisteraient à :

- Principalement, exécuter de manière coordonnée les divers programmes et activités définis par Action 21 et appliquer les conventions se rapportant au développement durable et les décisions prises après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement par la Commission et d'autres organes et conférences (par exemple, le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique, le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres⁸, le programme d'Habitat⁹, etc.). À cet égard, la priorité devrait être de susciter des synergies, d'encourager la programmation commune et d'appuyer la mise en oeuvre au niveau national;
- Continuer de contribuer au débat de la Commission du développement durable en donnant des avis d'experts et en proposant des orientations sur des aspects spécifiques du développement durable (par exemple, sur l'environnement pour le PNUE, la santé pour l'OMS, l'emploi et les moyens d'existence viables pour l'OIT, les établissements humains pour le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), la croissance économique pour la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'alimentation et l'agriculture pour la FAO, etc.). Ces avis seraient fournis par l'intermédiaire des organes directeurs de ces organismes ainsi que par leurs secrétariats (organes chargés de la coordination).

60. La principale difficulté est d'assurer que les grandes décisions et recommandations adoptées au niveau international sur le développement durable (c'est-à-dire au sein de la Commission du développement durable) aboutissent à l'exécution, par les agences et organismes des domaines pertinents, de programmes et projets spécifiques, et à un travail concret sur le terrain. Il serait par ailleurs important de veiller à ce que le débat de haut niveau sur le

développement durable soit enrichi par l'expérience pratique de la coopération internationale acquise au niveau des pays et au niveau régional, ainsi que dans le cadre de programmes sectoriels spécifiques. Pour atteindre ce but, il semble que deux conditions doivent être remplies :

a) Une amélioration, de la coordination des politiques au sein des gouvernements nationaux, qui permette :

- De renforcer la cohérence des positions adoptées par les pays membres dans les divers organes directeurs du système des Nations Unies, ainsi que les décisions prises par ces organes, y compris les organes directeurs d'institutions financières;
- De mieux répartir les ressources en fonction des priorités fixées;

b) Un nouveau renforcement de la coopération intersectorielle dans le cadre du Comité interorganisations sur le développement durable du Comité administratif de coordination (CAC) et de son système d'organismes chargés de la coordination en vue notamment de renforcer les liens entre les décisions prises sur le plan mondial à haut niveau d'une part, et la définition de priorités à la base, au niveau des pays et au niveau régional d'autre part.

61. Il est nécessaire de renforcer le lien et la complémentarité entre le débat politique au niveau mondial, les réalités et les besoins nationaux et régionaux, et l'aide offerte par le système des Nations Unies pour la mise en oeuvre, aux niveaux national et régional. Il est en particulier indispensable de veiller à ce que les grandes décisions et les recommandations sur le développement durable qui sont adoptées au niveau international aboutissent à l'exécution de programmes et projets concrets par les agences et organisations des secteurs ou domaines pertinents et à un travail concret sur le terrain. Il serait par ailleurs important que l'expérience pratique de la coopération internationale acquise au niveau des pays et au niveau régional, ainsi que dans le cadre de programmes sectoriels spécifiques vienne enrichir les débats de haut niveau sur le développement durable.

62. Il est prévu de négocier en 1997 un nouvel exercice de reconstitution des ressources du Fonds pour l'environnement mondial. Ces négociations revêtiront une importance particulière pour l'action du Fonds et elles auront une incidence directe sur l'obtention de ressources nouvelles et additionnelles, gratuites ou assorties de conditions libérales, pour des activités de développement durable ayant des retombées aux niveaux mondial, régional et national.

C. Coopération régionale

63. Il est nécessaire de renforcer les processus intergouvernementaux qui donnent une expression concrète, au niveau régional, aux objectifs et stratégies d'Action 21 pour ce qui est des politiques, des ressources en information et de la planification opérationnelle. La Commission du développement durable devra être tenue au courant des questions de développement durable de nature régionale de manière à ce que ces questions soient examinées au niveau mondial, en tenant compte de l'importance de la coopération et de la mise en oeuvre d'Action 21 aux

/...

niveaux régional et sous-régional ainsi que du rôle potentiel des différents acteurs au niveau régional. Il est nécessaire de nouer et de renforcer des liens directs entre les travaux de la Commission du développement durable et les initiatives et programmes régionaux divers.

64. On accorde une importance grandissante à l'application régionale des conventions et accords multilatéraux sur l'environnement, ainsi qu'à l'élaboration d'instruments d'application régionaux plus détaillés. Les secrétariats de conventions et les organismes des Nations Unies sont de plus en plus souvent appelés à aider les gouvernements, au niveau régional, à préparer des réunions ayant trait à des conventions et à donner suite aux conclusions de ces réunions. Leurs activités comportent l'assistance à la préparation d'accords régionaux, un travail sur les protocoles et les amendements, les modalités et méthodes d'application de divers accords et l'évaluation de leurs retombées et de leur compatibilité. Il arrive parfois qu'il faille désigner des institutions dotées de la capacité et des compétences requises pour faciliter la négociation d'accords régionaux sur le développement durable.

65. On accorde de plus en plus d'importance aux aspects régionaux du développement durable et une coopération intersectorielle entre organisations régionales et organisations internationales ayant des activités régionales est en cours. L'augmentation du nombre d'organisations régionales est telle qu'une division claire du travail et une meilleure exploitation des mécanismes de coopération régionale sont nécessaires.

66. Les arrangements institutionnels doivent être renforcés pour assurer des consultations et une coordination efficaces entre le siège et les organes régionaux du système, au niveau régional et au niveau des pays. De tels arrangements aident à déléguer la responsabilité des mesures de mise en oeuvre d'Action 21 et à la faire passer du niveau mondial au niveau régional, comme l'a souligné la Commission à sa quatrième session. Le suivi de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement exige des interactions et une collaboration entre un grand nombre d'entités régionales, du système des Nations Unies ou autres. Il convient notamment de renforcer la coopération entre divers organes intergouvernementaux régionaux et leur secrétariat ainsi que la cohérence de leur action.

Notes

¹ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs), résolution 1, annexe II.

² Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement, Convention sur la diversité biologique (Centre d'activité du Programme pour le droit de l'environnement et les institutions compétentes en la matière), juin 1992.

³ Documents officiels du Conseil économique et social, 1993, Supplément No 5 (E/1993/25/Rev.1), Part II, chap. I, sect. A, annexe.

⁴ Rapport de la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement, Bridgetown, 25 avril-6 mai 1994 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.I.18 et rectificatifs), chap. I, résolution 1, annexe II.

⁵ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément No 25 (A/50/25), annexe, décision 18/7, par. 3.

⁶ A/AC.237/18 (Part III)/Add.1 et Corr.1, annexe I.

⁷ A/49/84/Add.2, annexe, appendice II.

⁸ Rapport de la conférence intergouvernementale chargée d'adopter un programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres (A/51/116, annexe), appendice II.

⁹ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), Istanbul, 3-14 juin 1996 (A/CONF.169/14), chap. I, résolution 1, annexe II.
