



Conseil économique et social

Distr. générale
10 janvier 2022
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Vingt et unième session

4-8 avril 2022

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

**Mise en place d'institutions solides visant à lutter contre
les changements climatiques et leurs répercussions
et à favoriser la gestion durable, la protection et la remise
en état des ressources naturelles**

Défis institutionnels et possibilités d'action liés au changement climatique et à la protection des ressources naturelles

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le document établi par Linda Bilmes et Soonae Park, membres du Comité, en collaboration avec Geraldine Fraser-Moleketi, Louis Meuleman, Aminata Touré, Lan Xue et Najat Zarrouk.

* E/C.16/2022/1



Défis institutionnels et possibilités d'action liés au changement climatique et à la protection des ressources naturelles

Résumé

Le présent document est destiné à servir de base aux discussions du Comité d'experts de l'administration publique sur la mise en place d'institutions solides visant à lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions et à favoriser la gestion durable, la protection et la remise en état des ressources naturelles. Dans ce document, le Comité examine les défis institutionnels et les possibilités d'action liés à la réalisation de l'objectif de développement durable n° 13 sur les mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques, de l'objectif n° 14 sur la vie aquatique et de l'objectif n° 15 sur la vie terrestre.

Les auteurs du document recensent les principaux défis institutionnels à relever pour atteindre ces objectifs, notamment l'absence de normes acceptées au niveau mondial pour mesurer la biodiversité, l'inégalité des conditions de concurrence entre pays développés et pays en développement, la fragmentation des dispositifs institutionnels visant à faire face aux changements climatiques et les effets de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Ils proposent également des solutions possibles pour l'avenir, notamment : le recours aux mécanismes de marché, tels que les mesures fiscales et les subventions, pour créer des incitations ; l'établissement de critères permettant de mesurer le capital naturel ; et une modification fondamentale des comportements humains, étayée par des mesures gouvernementales. Les auteurs concluent par une série de recommandations, sur lesquelles les membres pourraient se pencher de manière plus approfondie en 2022.

I. Introduction

1. Pour la première fois, le Comité d'experts de l'administration publique a décidé d'étudier les défis institutionnels et les possibilités d'action liés à l'action climatique et à la protection des ressources naturelles, tant terrestres que sous-marines. Un groupe de travail informel a été constitué à cette fin pendant la période intersession. Ce groupe de travail s'est penché en particulier sur les moyens par lesquels les institutions et les partenariats pourraient être encouragés à atteindre les objectifs de développement durable n^{os} 13 (lutter contre le changement climatique), 14 (conserver les mers, les océans et les ressources marines) et 15 (préserver les écosystèmes terrestres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité), ainsi que sur les cibles et les critères de mesure connexes devant servir à l'examen des progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs.

2. Conscient de l'importance de l'analyse technique dans ce domaine, le groupe de travail a consulté un certain nombre d'experts scientifiques, notamment des représentants de la Division de statistique du Département des affaires économiques et sociales spécialistes du Système de comptabilité environnementale et économique et du Geosciences and Environmental Change Science Center du Service géologique des Etats-Unis, ainsi que des fonctionnaires participant à la vingt-sixième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui s'est tenue à Glasgow (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) du 31 octobre au 13 novembre 2021.

3. Le groupe de travail a été soutenu par le Secrétariat, qui a commandé un document de synthèse sur la mise en place d'institutions solides visant à lutter contre les changements climatiques et à favoriser la gestion durable des ressources naturelles¹. Le document a été jugé très pertinent pour les travaux du groupe de travail. Parmi les principaux problèmes recensés figurent les obstacles institutionnels à la réalisation des objectifs de développement durable (et les cibles associées) liés à l'environnement ; la capacité des pays à utiliser efficacement les critères de mesure associés à ces objectifs ; les questions primordiales de l'équité sociale, des moyens et de la transparence s'agissant de la mesure dans laquelle les ressources sont affectées à la réalisation des objectifs environnementaux ; et les moyens de diffuser et d'utiliser certaines des boîtes à outils des Nations Unies, comme l'outil d'intelligence artificielle pour l'environnement et la durabilité Artificial Intelligence for Environment and Sustainability for SEEA (ARIES for SEEA), mis au point par le Centre basque de recherche sur les changements climatiques afin de soutenir la mise en œuvre du Système de comptabilité environnementale et économique.

II. Principaux défis institutionnels et possibilités d'action liés à la réalisation des objectifs de développement durable n^{os} 13, 14 et 15

Défis

4. Les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable n^{os} 13, 14 et 15 ont stagné, voire reculé dans toutes les régions du monde. Ces

¹ Afreen Siddiqi, «Building strong institutions for addressing climate change and for the sustainable management of natural resources », document de synthèse préparé pour le Comité d'experts de l'administration publique, décembre 2021. Disponible à l'adresse suivante : https://publicadministration.un.org/Portals/1/CEPA21_background%20paper%20on%20institution%20climate%20action.pdf.

mauvais résultats sont dus en grande partie à des facteurs institutionnels, notamment : le manque d'« appropriation » des objectifs ; la fragmentation des responsabilités en matière de réalisation des objectifs, celles-ci étant réparties, dans la plupart des pays, entre différents ministères et organismes ; le manque de financement de la transition environnementale dans les économies émergentes ; le manque de transparence concernant les sommes consacrées aux activités environnementales ; le manque de moyens disponibles pour appliquer et comprendre la documentation technique ; et le manque d'adéquation entre les limites géographiques des écosystèmes et les juridictions administratives. Il y a d'autres défis à relever pour atteindre les objectifs environnementaux, notamment : le nombre insuffisant de partenariats entre les différents niveaux de gouvernement, les services publics, le secteur privé, la société civile, le monde universitaire et d'autres acteurs ; et les problèmes spécifiquement liés à la mesure de ces objectifs, notamment la difficulté de mesurer l'état des écosystèmes et l'insuffisance des critères de mesure.

5. Bien que la plupart des pays se soient mis d'accord sur la manière de mesurer les émissions de gaz à effet de serre, l'absence de normes acceptées au niveau mondial pour mesurer la biodiversité constitue un défi majeur. Le manque de capacités techniques constitue un problème dans ce domaine, dans les secteurs tant public que privé. Des initiatives de renforcement des capacités sont en cours mais doivent être transposées à une échelle nettement plus importante. Les cabinets comptables privés n'engageront pas volontairement les coûts liés à l'adjonction de ces services spécialisés, à moins d'une modification importante des normes comptables mondiales. Or en général, les normes sont établies par des organismes privés, tels que le Financial Accounting Standards Board (Conseil de normalisation de la comptabilité financière – organisme à but non lucratif des États-Unis d'Amérique), qui fonctionnent par consensus, et elles évoluent lentement. Il faudra également une coordination des normes à l'échelle internationale ; sinon, l'adoption de normes environnementales strictes risque simplement de déplacer les activités très polluantes vers des pays ou des régions aux normes laxistes.

6. En outre, l'inégalité des conditions de concurrence entre pays développés et pays en développement constitue un défi de taille. Bien qu'il existe un désir généralisé de protéger la biodiversité et qu'il soit admis que les changements climatiques constituent un problème, il est extrêmement difficile pour certains dirigeants de rendre l'argumentaire convaincant auprès des populations locales confrontées à des crises immédiates, telles que les inondations, les sécheresses et les pénuries alimentaires, même si ces crises sont fréquemment liées aux changements climatiques. En outre, le paradoxe consistant à demander aux pays en développement de supporter une lourde charge en raison des effets des changements climatiques induits par les pays développés a été bien illustré lors de la vingt-sixième session de la Conférence des Parties et demeure un important facteur de tension dans les négociations.

7. La fragmentation des mécanismes institutionnels (dans et entre les pays) destinés à lutter contre les changements climatiques est un défi majeur qui doit être relevé de toute urgence. Aux objectifs 13, 14 et 15 sont associés 27 cibles différentes, 33 indicateurs convenus au niveau mondial et des milliers d'actions connexes. Par définition, ces objectifs couvrent toute la gamme des activités économiques. Cela exige donc une coordination entre les multiples acteurs gouvernementaux, à la fois pour appliquer des politiques cohérentes conformes aux objectifs et pour mesurer les progrès accomplis. Dans la plupart des pays, il n'existe pas de rôle de chef de file clairement attribué à un ministère ou à un organisme gouvernemental spécifique. Le tableau est encore plus complexe dans les systèmes fédéraux, dans lesquels les gouvernements infranationaux sont des acteurs clés dans de nombreux aspects de l'élaboration des politiques et de la réglementation qui concernent les objectifs de

développement durable. Par conséquent, les conflits relatifs aux politiques sont fréquents et les changements sont difficiles à mettre en œuvre, même lorsque la volonté politique est forte. Du fait de la fragmentation, il est également très difficile de quantifier le montant total des ressources du secteur public qui est consacré à la mise en œuvre des objectifs de développement durable, car ces ressources peuvent relever de nombreuses rubriques différentes dans les budgets nationaux et locaux. Cependant, le suivi de l'affectation du montant total des ressources est un indicateur clé du niveau de sérieux des politiques et de la détermination à atteindre les objectifs.

8. Il importe également de noter que la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a eu un impact considérable sur les institutions nationales et sur leur capacité de piloter et de suivre les objectifs de développement durable en tant que programme d'action. La pandémie a fortement perturbé le fonctionnement des gouvernements, notamment dans les domaines de l'élaboration des politiques, de la prestation des services de base, de l'application des lois et du système judiciaire. Elle a également révélé d'importantes limites des capacités des gouvernements dans les « dimensions transversales de l'action gouvernementale » (telles que la préparation aux crises, l'interface science-politique, les communications et le recours à l'administration en ligne), qui ont grandement compromis la capacité de certains gouvernements à gérer la crise. La pandémie et l'échec des politiques destinées à y répondre ont mis en évidence des domaines importants dans lesquels la collaboration nationale et internationale doit être renforcée pour permettre d'atteindre les objectifs.

Possibilités d'action

9. Compte tenu de l'ampleur de la portée des objectifs de développement durable, il ne suffit pas de se doter de la réglementation appropriée. Il faut en outre émettre des « messages » efficaces à l'intention des marchés, par le biais d'une combinaison de mesures fiscales et de subventions, pour s'assurer d'inciter les acteurs du secteur privé (entreprises et consommateurs individuels) à promouvoir les objectifs de développement durable. Cependant, la comptabilité environnementale est une condition essentielle à la création de telles mesures incitatives fondées sur la concurrence, car elle permet de rendre les coûts et les avantages clairs et transparents. Les mesures qui ont bien fonctionné sont notamment celles qui ont permis d'encourager des changements positifs ou d'obtenir une participation et un soutien considérables de la part de la collectivité. Par exemple, des efforts tels que ceux déployés pour restaurer les mangroves au Sénégal ou protéger les habitats des oiseaux en République de Corée ont été caractérisés par des partenariats et une participation locale solides et ont véritablement permis aux populations locales de contribuer à l'élaboration de solutions ; on trouvera d'autres exemples dans le document de synthèse (voir le paragraphe 3 ci-dessus). Pareil succès nécessite généralement des bases institutionnelles solides dès le départ et un objectif commun partagé par la population locale.

10. L'ensemble actuel d'indicateurs convenus au niveau mondial gagnerait à être actualisé et ajusté de manière à permettre de mesurer les progrès accomplis. En particulier, des critères de mesure sont nécessaires pour quantifier le « capital naturel », c'est-à-dire les composantes vivantes et non vivantes des écosystèmes qui contribuent à la production de biens et de services au profit de l'espèce humaine. Il existe un certain nombre de nouveaux outils, dont beaucoup ont été mis au point par les Nations Unies, destinés à mesurer les services fournis par les écosystèmes, à suivre les changements dans les actifs écosystémiques et à relier ces informations aux activités économiques et autres activités humaines. Il est essentiel d'adopter le principe de la mesure du capital naturel ; dans les pays en développement, la valeur de ce dernier peut être plus élevée que le seul produit intérieur brut ne le laisserait

croire. Le Système de comptabilité environnementale et économique a permis de réaliser des progrès remarquables dans ce domaine ; ses résultats sont en passe de devenir beaucoup plus accessibles aux gouvernements infranationaux, notamment grâce à ARIES for SEEA, le nouvel outil d'intelligence artificielle pour l'environnement et la durabilité, qui permet de comptabiliser rapidement le capital naturel. Ces moyens doivent cependant être adoptés et adaptés au niveau local. Le manque de connaissances spécialisées requises pour compiler et rapporter les données nécessaires est un obstacle important à l'adoption.

11. De nombreux pays n'en sont encore qu'aux premières étapes de ce processus, et les approches utilisées pour calculer, démontrer et représenter la valeur de la biodiversité et des services écosystémiques varient. Même lorsque ces approches existent, l'évaluation qui en est tirée conduit trop rarement à l'élaboration des réformes politiques nécessaires pour atténuer les facteurs de perte de biodiversité et favoriser le développement durable. Pour que la situation change, les normes comptables du secteur privé doivent être modifiées de manière à tenir compte des gains et des pertes liés aux impacts environnementaux sur les prix des actifs et les bilans des entreprises. Cela aura un effet sur la valeur sur le marché des biens et services polluants et modifiera au final l'affectation des capitaux publics et privés dans la mesure nécessaire pour faire face aux risques posés par les changements climatiques.

12. La réalisation des objectifs de développement durable nécessitera une modification fondamentale des comportements humains à l'égard de l'environnement. Il faut notamment que la société évolue vers l'adoption de pratiques qui améliorent la santé et le bien-être des humains tout en protégeant l'habitat naturel. Bien qu'il y ait des signes évidents de progrès à cet égard, dans certaines régions du monde, le rôle fondamental de l'environnement naturel dans le développement et le maintien des économies n'est pas encore reconnu. La mise en commun des connaissances, tant à l'intérieur des pays qu'entre eux, et l'éducation sont des éléments essentiels pour renforcer la participation des populations locales à la protection de l'environnement. Cependant, une question connexe à prendre en considération concerne la mesure dans laquelle les politiques gouvernementales peuvent, à terme, influencer les choix et les normes sociales de sorte que les comportements s'auto-entretiennent au fil du temps, même en l'absence de règlements externes ou de sanctions. En comprenant mieux la manière dont les normes sociales sont créées et entretenues, notamment en évaluant l'impact des médias sociaux, on pourra aider à promouvoir les pratiques qui protègent l'environnement naturel.

III. Recommandations

13. Le groupe de travail recommande d'appuyer les actions suivantes et propose que le Comité se penche de manière plus approfondie sur les questions connexes au cours de la prochaine année :

a) donner la priorité à la mise en place et au renforcement des mécanismes de cohérence des politiques, à l'appui des objectifs de développement durable n^{os} 13, 14 et 15 ;

b) instaurer la transparence dans les mesures prises en faveur de l'action climatique et de la gestion des ressources naturelles en incluant les objectifs n^{os} 13, 14 et 15 dans les examens nationaux volontaires présentés lors du forum politique annuel de haut niveau ;

- c) renforcer la responsabilité des institutions publiques en matière de protection de l'environnement en intégrant, dans le cadre des évaluations régulières de leurs performances, une évaluation de l'état des ressources naturelles sous leur juridiction ;
 - d) renforcer les capacités du secteur public en matière de comptabilité environnementale et économique ;
 - e) renforcer les canaux de production et de partage des connaissances, dans les pays et entre pays ;
 - f) utiliser un portefeuille de différents types de mesures, telles que les mesures fiscales, la réglementation et l'échange de connaissances, pour une transition plus rapide vers le développement durable ;
 - g) intégrer l'aménagement du territoire et les approches de développement spatial dans les politiques et stratégies climatiques nationales ;
 - h) investir dans la capacité des gouvernements infranationaux à accéder aux marchés du financement de l'action climatique ;
 - i) habiliter et former des agents du secteur public et des élus au niveau infranational et renforcer leurs capacités pour qu'ils puissent faire face aux effets des changements climatiques, notamment en tirant parti des méthodes et outils existants adaptés au contexte spécifique de chaque pays.
-