

Chapitre 1

Le mandat du PNUE et
l'engagement de la société civile

8





Ce chapitre contient des informations générales sur le PNUE et sur le cadre de son engagement envers la société civile. Le PNUE est une organisation des Nations Unies composée d'États Membres. Son secrétariat est chargé de mettre en œuvre les décisions prises par ces derniers.

1.1 Le mandat du PNUE

Fondé en 1972, le PNUE a pour mission « de procurer un leadership et d'encourager le partenariat en vue de préserver l'environnement en inspirant, en informant et en permettant aux pays et aux personnes d'améliorer leur qualité de vie sans compromettre celle des générations futures ».

Le mandat du PNUE a été étendu et reformulé à travers La Déclaration de Nairobi adoptée en 1997. La Déclaration stipule « Que le Programme des Nations Unies pour l'environnement doit jouer le rôle de chef de file en ce qui concerne l'environnement en arrêtant les mesures en faveur de l'environnement mondial, en favorisant de façon cohérente la concrétisation de la dimension environnementale du développement durable au sein du système des Nations Unies et en étant la voix autorisée des défenseurs de l'environnement mondial ».

Ces changements ont été institués dans un contexte de développements majeurs au niveau de la gouvernance environnementale mondiale. En 1992, la Commission des Nations Unies pour le Développement Durable (CNUDD) est établie afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre de l'Action 21¹ – le programme de développement durable approuvé pendant la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED), connue aussi sous le nom de « Sommet de la Terre ». Pendant les années 1990, les conventions environnementales internationales² qui ont fait suite à la CNUED se sont transformées en instances de prises de décisions autonomes. De plus, l'établissement de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et la croissance de l'environnementalisme au sein des agences de développement, telles que la Banque Mondiale (BM) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), ont mis l'accent sur le défi que doit relever le PNUE : s'engager davantage au sein du système des NU et avec la société civile.

1.2 Le rôle du Secrétariat du PNUE

Le secrétariat du PNUE, composé d'environ 890 personnes (environ 490 engagés avec un contrat international et 400 engagés localement), est chargé de la mise en œuvre des décisions des États Membres. Le secrétariat gère un budget annuel d'environ 105 millions de dollars américains qui proviennent essentiellement des gouvernements³.

Le siège du PNUE se trouve à Nairobi au Kenya et comporte six bureaux régionaux répartis à travers le monde, ainsi que des bureaux de terrain et des centres de collaboration.

¹ Souvent appelé "Agenda 21" dans le langage courant.

² La Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la Convention des Nations Unies de lutte contre la désertification (CCD)

³ Le budget du PNUE provient de quatre sources :

- Fonds pour l'environnement (50%) : fonds volontaires de la part des gouvernements pour financer les activités du PNUE.
- Fonds d'affectation spéciale (35%) : fonds volontaires de la part des gouvernements pour financer certaines activités spécifiques du PNUE.
- Contributions en contrepartie (17%) : fonds volontaires de la part des gouvernements, des agences des Nations Unies et d'autres organisations ou individus qui sont destinés à certaines activités bien précises.
- Budget régulier (4%) : fonds obligatoire octroyé par l'Assemblée générale des Nations Unies.





L'évolution de la coopération environnementale internationale et la reformulation du mandat du PNUE qui s'en est suivie, ont conduit à la restructuration du PNUE en 1999 autour de domaines fonctionnels.

Les changements structurels au sein du PNUE ont mené à la création de huit divisions.

- La Division de l'Alerte Rapide et de l'Évaluation
[Division of Early Warning and Assessment – DEWA]
- La Division de l'Élaboration des Politiques et du Droit de l'environnement
[Division of Policy Development and Law – DPDL]
- La Division de la Mise en œuvre des Politiques Environnementales
[Division of Environmental Policy Implementation – DEPI]
- La Division des Conventions sur l'Environnement
[Division of Environmental Conventions – DEC]
- La Division de la Communication et de l'Information
[Division of Communication and Public Information – DCPI]
- La Division Technologie, Industrie et Économie
[Division of Technology, Industry and Economics – DTIE]
- La Division de la Coordination du Fond pour l'Environnement Mondial
[Division of the Global Environmental Facility – DGEF]
- La Division de la Coopération Régionale
[Division of Regional Cooperation – DRC]

La DEWA évalue la situation environnementale dans le monde afin d'en prévoir les tendances et de générer du matériel scientifique de référence. Ces évaluations forment la base des débats gouvernementaux. À la demande des gouvernements, la DPDL contribue au développement de politiques et de lois nationales et internationales en réponse aux problèmes environnementaux. Une fois que ces politiques existent, la DEPI aide les gouvernements à mettre ces politiques et ces lois en œuvre au niveau international, ainsi que dans leurs propres pays. La DEC veille également à ce que les accords environnementaux multilatéraux (CDB, CCD, CITES, CEM, le Protocole de Montréal, etc.) soient appliqués. Les quatre divisions, DEWA, DPDL, DEPI et DEC, collaborent étroitement afin d'assurer la cohérence et l'efficacité entre les connaissances scientifiques, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et du droit de l'environnement.

La DTIE travaille avec le secteur privé afin d'aider les industries à concevoir des modes de production responsables et cohérents du point de vue environnemental. La DTIE est composée d'une Branche Production et Consommation à Paris ; d'une Branche Énergie et OzonAction à Paris ; d'une Branche substances chimiques à Genève ; d'une Branche de l'Économie et du Commerce à Genève ; et du Centre International des Technologies Environnementales situé à Osaka.

La DCPI est la voix du PNUE. Elle diffuse les informations environnementales partout dans le monde, sensibilise le public et mobilise l'opinion publique aux questions environnementales.

La DGEF représente le PNUE au Fonds de l'Environnement Mondial (FEM) qui est un mécanisme financier établi sous forme de partenariat entre le PNUD, la Banque mondiale et le PNUE. Au sein du FEM, le rôle du PNUE consiste à :

- Développer et mettre en œuvre des projets ;
- Assurer la remise de rapports administratifs (financiers et techniques) au FEM ;
- Apporter un soutien scientifique par le biais du secrétariat au Groupe Consultatif Scientifique et Technique [Scientific and Technical Advisory Panel – STAP].

La DRC adapte et coordonne le programme de travail du PNUE aux niveaux



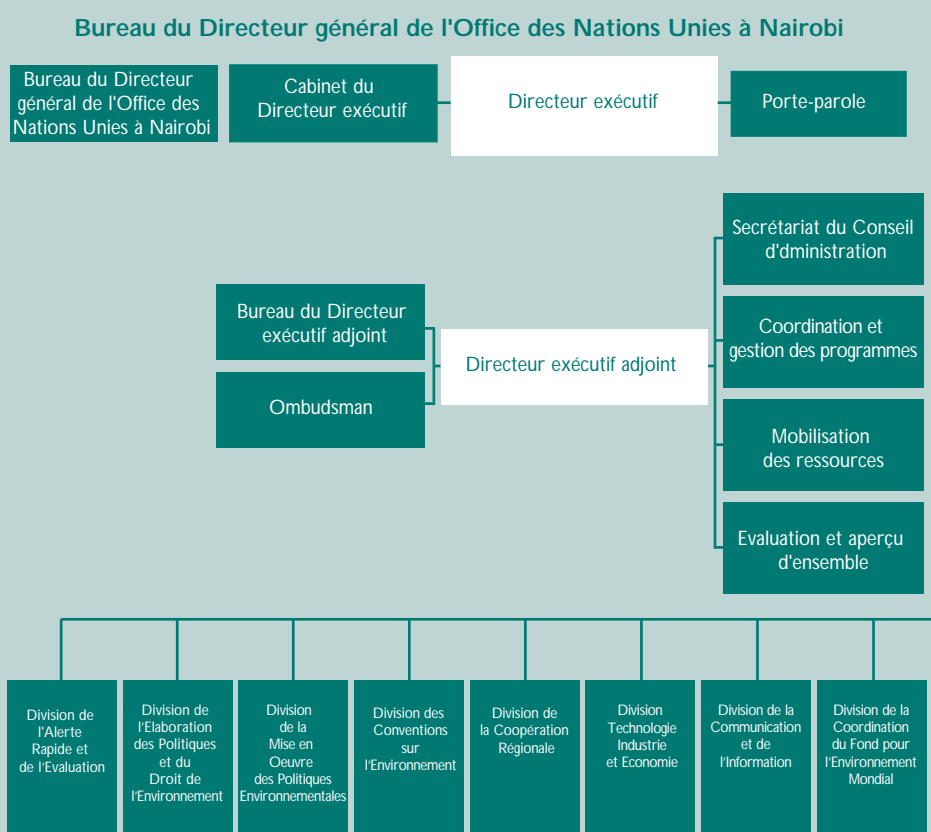
national et régional. DRC dispose d'un bureau de coordination se trouvant au siège de Nairobi et de six bureaux régionaux.

- Le bureau régional pour l'Afrique (BRA)
- Le bureau régional pour l'Europe (BRE)
- Le bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes (BRALC)
- Le bureau régional pour l'Amérique du Nord (BRAN)
- Le bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (BRAP)
- Le bureau régional pour l'Asie Occidentale (BRAO)

En outre, le Secrétariat du Conseil d'administration (SCA) assure le lien entre le secrétariat du PNUE et les gouvernements. Le SCA est l'instance de coordination qui fournit les informations aux gouvernements sur les activités du PNUE, prépare et organise les réunions du Conseil d'administration et prête assistance au Comité des Représentants Permanents (CRP). Ce dernier est un organe subsidiaire du Conseil d'administration auquel peuvent adhérer les représentants permanents accrédités par le PNUE qui font partie des membres des NU et de leurs agences spécialisées. Son mandat consiste à revoir, assurer le suivi et évaluer la mise en œuvre des décisions du Conseil ; examiner les rapports sur l'efficacité, les compétences et la transparence quant aux fonctions et au travail du secrétariat ; énoncer des recommandations à ce sujet auprès du Conseil ; et préparer des avant-projets de décision que le Conseil examinera.

Pour s'acquitter de leurs tâches, les divisions du PNUE travaillent avec toute une série de partenaires : les autres organes des Nations Unies, les organisations internationales, les gouvernements nationaux et la société civile.

1.3 La structure du secrétariat du PNUE



- Secrétariat de la Convention de Bâle
- Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (CDB)
- Secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction (CITES)
- Secrétariat de la Convention sur les espèces migratrices (CEM)
- Secrétariat de l'Ozone
- Secrétariat du Fonds multilatéral pour la mise en oeuvre du protocole de Montréal
- Secrétariat intérimaire de la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable, conjoint avec la FAO
- Secrétariat intérimaire de la Convention de Stockholm sur les POPs



1.4 La définition de la société civile

En 1992, au « Sommet de la Terre », les gouvernements se sont mis d'accord sur la définition suivante de « Grands Groupes » : les agriculteurs, les femmes, la communauté scientifique et technologique, les enfants et les jeunes, les populations autochtones et leurs communautés, les travailleurs et les syndicats, le commerce et l'industrie, les organisations non gouvernementales et les autorités locales. Depuis lors, le concept de société civile a continué à évoluer et les opinions divergent quant à savoir comment il faudrait la définir.

Le PNUE cherche à associer l'ensemble des acteurs non gouvernementaux : locaux, nationaux ou internationaux ; avec ou sans but lucratif ; orientés vers la représentation, la recherche ou les affaires. Conformément à la définition de Grands Groupes et à l'objectif de ce guide, le terme « société civile » est utilisé ici dans son sens le plus large. Il englobe tous les Grands Groupes définis par la CNUED.

Le terme « à but lucratif » comprend les compagnies, les entreprises, les sociétés ainsi que les fédérations aux intérêts commerciaux, mais pas les syndicats. Par le terme « secteur privé », on entend les compagnies à but lucratif et leurs fédérations.

En s'inspirant de la segmentation du PNUE en divisions fonctionnelles, il est possible de différencier les organisations de la société civile (OSC) selon leurs fonctions. En ce qui concerne le domaine de l'environnement, il est possible de distinguer les catégories suivantes :

Fourniture de services : les organisations qui conçoivent, assurent le suivi et mettent en œuvre des projets, des programmes ou des services ; ces OSC opèrent souvent au niveau des communautés locales.

Représentation : les organisations qui représentent la voix des citoyens ; cela comprend les organisations coordinatrices et en réseau, ainsi que les groupes représentant les populations indigènes.

Apports politiques : les organisations qui fournissent une expertise et des moyens de pression ; cela englobe les cellules de réflexion, les institutions de recherche et les institutions de surveillance.

Renforcement des capacités : les organisations qui assurent le soutien à d'autres OSC, y compris le financement, la formation et la sensibilisation.

Fonctions sociales : les organisations qui encouragent les activités sociales collectives, y compris les groupes religieux.

De nombreuses OSC, telles que les réseaux des populations autochtones et leurs communautés ou les autorités locales, se retrouvent dans plus d'une catégorie puisqu'ils remplissent diverses fonctions.

Le PNUE honore son engagement vis-à-vis des divers membres de la société civile en passant principalement par le biais de réseaux et d'organisations reconnues institutionnellement. Plutôt que de travailler directement avec une communauté rurale particulière, le PNUE facilite leur action par le biais d'organisations coordinatrices.

1.5 Un bref aperçu historique de l'engagement de la société civile au sein du PNUE

Suite à la pression publique, les gouvernements ont organisé la Conférence des



Nations Unies sur l'Environnement Humain (la Conférence de Stockholm) en 1972, qui a abouti à la création du PNUE. Un nombre important d'ONG ont assisté à cette Conférence. Le PNUE a établi une section ONG en 1973 chargée de la collaboration avec la société civile, surtout au niveau des activités visant à sensibiliser le public. Dès lors, la société civile a été impliquée dans la définition des piliers qui forment la structure du PNUE : l'évaluation scientifique, les politiques et le droit de l'environnement, ainsi que l'information du public.

En 1974, le PNUE a appuyé l'établissement du Centre International de Liaison pour l'Environnement (CILE), une ONG conçue comme service de liaison entre les ONG environnementales du monde entier et le PNUE. Le PNUE a aussi bénéficié directement des apports de la société civile. Par exemple, le premier Directeur exécutif, Maurice Strong, est une figure bien connue de la société civile.



Depuis 1974, le PNUE et la société civile ont entretenu des relations positives qui, en 1992, ont mené au « Sommet de la Terre » de Rio. La conférence, à laquelle ont assisté plusieurs milliers d'ONG, a été une grande réussite. Deux résultats de cette conférence – la Déclaration de Rio et l'Action 21 (un programme de dix ans pour le développement durable) ont élevé les Grands Groupes au rang de partenaires indispensables à la réalisation d'un développement durable.

Du point de vue de la société civile, le principe 10 de la Déclaration de Rio est probablement l'élément phare de la Conférence. Il s'énonce de la manière suivante : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.* »

Catalysée par le nombre impressionnant d'OSC présentes au « Sommet de la Terre », la mobilisation des OSC s'est accrue dans le cadre d'autres conférences au cours de la décennie suivante, comme le Sommet sur les droits de l'Homme de Vienne (1993), le Sommet sur la population et le développement au Caire (1994), le Sommet sur les femmes à Beijing (1995), le Sommet sur l'habitat d'Istanbul (1996) et le Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg (2002).

En 2002, plus de 2.000 OSC ont été accréditées au Conseil Economique et Social des Nations Unies (ECOSOC), ce qui signifie que les représentants de ces organisations





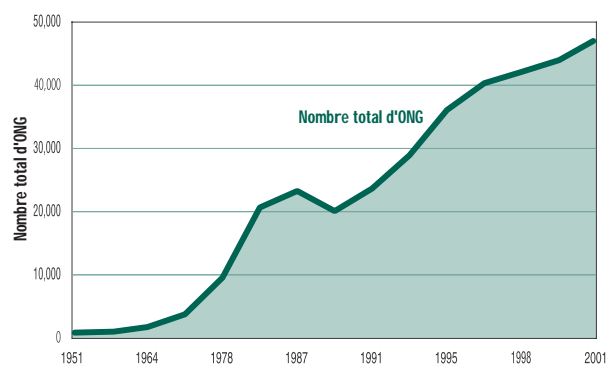
peuvent assister à ses différentes réunions et conférences. Au niveau mondial, le nombre d'organisations non gouvernementales internationales a doublé pendant les années 1990, passant d'environ 20.000 en 1990 à plus de 45.000 en 2000.

Pendant les années 1990, les agences des Nations Unies ont grandement bénéficié du renforcement de la société civile et de ses multiples compétences (l'évaluation scientifique, la représentation, la surveillance et la sensibilisation du public) dans le domaine de l'environnement.

Etablie en 1992 en tant que forum de politiques intergouvernementales, ouvert au public et situé à New York, la CNUDD est devenu l'arène principale où les OSC font part de leur opinion dans les débats politiques. En même temps, l'OMC et des agences de développement, comme le PNUD et la Banque mondiale, ont ouvert la voie à l'implication de la société civile dans leur travail. Enfin et surtout, la maturation des Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME) a permis à la société civile d'interagir avec les gouvernements dans le cadre de sujets, tels que les changements climatiques (CCNUCC), la biodiversité (CDB) et la désertification (CNUDD).



La croissance des organisations non gouvernementales internationales



Institut des ressources mondiales. Rapport 2003, page 71

La diversification et le renforcement de la société civile, qui est apparue comme un acteur essentiel en matière d'environnement global dans les années 1990, constituent un moyen primordial pour consolider le pilier environnemental du développement durable et encourager la mise en œuvre concrète de l'Action 21.

C'est dans ce contexte, qu'en 1999, l'Unité Société Civile et ONG a été créée au sein de la Branche des Politiques dans la Division de l'élaboration des politiques et du droit de l'environnement (DPDL). Cette démarche a mis en exergue la détermination du PNUD à s'engager plus directement envers la société civile en général et surtout au niveau de l'élaboration des politiques environnementales. La première réussite majeure de l'unité a été l'organisation, en mai 2000, du premier Forum Mondial de la Société Civile (FMSC), avant le 6ème Forum ministériel mondial sur l'environnement (FMME), à Malmö en Suède.



En 2001 et 2002, le PNUE a impliqué la société civile dans le travail préparatoire du Sommet Mondial sur le Développement Durable (SMDD), via des ateliers de travail régionaux et des consultations globales. Le PNUE a aussi produit un ouvrage en sept volumes intitulé *Civic Entrepreneurship - a Civil Society Perspective on Sustainable Development*, [L'esprit d'entreprise civique - une perspective de la société civile sur le développement durable], comme contribution de la société civile au SMDD.

Suite aux décisions 21/19 et SSVII.5 du Conseil d'administration, le PNUE a élaboré « le projet de stratégie sur le renforcement de l'association de la société civile aux travaux du Programme des Nations Unies pour l'environnement ». Cette stratégie est le fruit de deux années de débats et a été présentée au 22ème Conseil d'administration du PNUE à Nairobi au Kenya en février 2003.

La stratégie s'appuie sur trois piliers interdépendants :

I. Le renforcement de la gestion institutionnelle. Pour faciliter une communication transparente et utile entre la société civile et le PNUE, en employant des technologies basées sur Internet et en renforçant aussi les capacités et les mécanismes internes et externes afin que la société civile puisse interagir avec le PNUE.

II. L'engagement au niveau des politiques. Pour tenir compte de l'expertise et des avis de la société civile lorsque les gouvernements débattent du programme de travail du PNUE et des questions environnementales à enjeu majeur.

III. L'engagement au niveau pratique. Pour impliquer la société civile dans la mise en œuvre du programme de travail du PNUE.

Le renforcement de la gestion institutionnelle est une condition préalable pour que la participation de la société civile aux activités du PNUE ait une cohérence et un sens, aussi bien au niveau programmatique qu'à celui de la gouvernance. L'organisation a entrepris des démarches en ce sens. En 2002-2003, le PNUE a établi un groupe de travail interdivisionnel sur la société civile et a développé un site Internet qui lui a été entièrement consacré, www.unep.org/dpdl/cso. Ce dernier comprend une base de données (consultable par mot clé : pays, thème ou type) sur les OSC impliquées dans le PNUE. Le présent guide pratique constitue aussi un des outils développés pour consolider le pilier institutionnel.

En 2004, le PNUE a encore progressé pour améliorer la participation de la société civile dans son travail en créant la Branche Grands Groupes et Parties Prenantes au sein de la DPDL afin de mettre en œuvre les trois piliers de la stratégie. Les responsabilités de cette Branche sont les suivantes :

- Coordonner l'ensemble de la communication et des réactions vis-à-vis des Grands Groupes et des acteurs du PNUE ;
- Encourager la participation active des Grands Groupes et des acteurs au travail du PNUE ;
- Organiser et coordonner le Forum Mondial de la Société Civile ;
- Concevoir et maintenir à jour un site Internet sur les Grands Groupes et les acteurs, y compris une base de données ;
- Promouvoir la coopération régionale et établir des réseaux avec les Grands Groupes.





Les événements marquants pour la société civile dans le cadre du PNUE comprennent les déclarations et engagements politiques suivants :

1972	Conférence de Stockholm sur l'environnement
1992	Déclaration de Rio et Agenda 21
1997	Déclaration de Nairobi
1999	Etablissement de l'Unité Société civile et ONG au sein de la Branche des politiques de la DPDL
2000	Déclaration ministérielle de Malmö, mettant en exergue le rôle de la société civile dans la gestion de l'environnement www.unep.org/malmo/malmo_ministerial.htm
2000	Accord mondial avec le secteur privé www.unglobalcompact.org
2002	Forum Mondial de la Société Civile, approuvé comme événement annuel par la Décision GCSS/VII.5
2002	Plan de mise en œuvre de Johannesburg, mettant l'accent sur la régionalisation et le partenariat comme deux des principaux moyens permettant de mettre l'Action 21 en œuvre www.johannesburgsummit.org
2003	Projet de stratégie sur le renforcement de l'association de la société civile aux travaux du Programme des Nations Unies pour l'environnement
2004	Création de la Branche Grands Groupes et Parties Prenantes

Box 1

Le détail de ces événements marquants est disponible sur le site Internet suivant : www.unep.org/dpdl/cso

1.6 La nécessité d'impliquer la société civile dans le travail du PNUE

Pendant le tour de table intitulé « Le PNUE et la société civile : 30 ans de partenariat » à Bali en Indonésie en juin 2002 (durant la quatrième session préparatoire pour le SMDD), les participants ont souligné le fait que la société civile et le PNUE sont des Alliés Naturels qui partagent bon nombre d'idées et d'objectifs communs. D'un point de vue pratique, elle peut procurer de l'expertise et des ressources supplémentaires, au niveau de la gouvernance ou de la mise en œuvre du programme de travail du PNUE.

Impliquer la société civile au niveau de la gouvernance

Quand les gouvernements prennent des décisions via le Conseil d'administration ou débattent des principales politiques environnementales, il est de leur propre intérêt de prendre les opinions de la société civile en considération.

Les décisions intergouvernementales seront d'autant mieux reconnues et soutenues par le public si les gouvernements tiennent compte des avis de la société civile dès que possible dans le processus de prises de décision politique. La société civile joue également un rôle direct dans la formulation des politiques en tant qu'organe de recherche, cellule de réflexion, d'observation ou de représentation.



Les processus de prise de décision politique accessibles au public améliorent la transparence et favorisent la coordination parmi les organisations qui prennent part à la gouvernance environnementale, ainsi que la prise de responsabilité de la part des acteurs prenant des décisions. Enfin et surtout, la participation de la société civile à la gouvernance renforce le pilier environnemental par rapport aux piliers sociaux et économiques du développement durable.



Reconnaissant le rôle crucial de la société civile, les gouvernements ont décidé de faciliter sa participation aux débats ministériels. En 2002, à Cartagena en Colombie, les gouvernements ont approuvé l'organisation annuelle du Forum Mondial de la Société Civile (FMSC) par le PNUE, conjointement avec le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement (CA/FMME). La décision GCSS.VII/5 « *Prie le Directeur exécutif de poursuivre la pratique actuelle consistant à convoquer, en étroite consultation avec la société civile, un forum de la société civile équilibré et représentatif sur le plan régional, parallèlement aux sessions du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement.* »

Engager la société civile à améliorer le programme de travail du PNUE

Les OSC peuvent contribuer à mettre en œuvre le programme de travail du PNUE, bien au-delà des capacités propres du PNUE. La force de la société civile à cet égard réside en sa capacité à récolter des fonds, à jouer un rôle proactif important dans le développement, la mise en œuvre et le suivi de projets et de programmes relatifs à l'environnement. Les OSC peuvent aussi aider à adapter le programme de travail du PNUE, par nature global, aux réalités nationales ou locales et, dans une certaine mesure, assurer la liaison entre le PNUE et les communautés locales. La société civile peut également fonctionner en tant que gardienne de l'environnement, en état d'alerte permanent, rendant les gouvernements responsables de leurs actes. De plus, la société civile peut aussi procurer une expertise scientifique, politique et juridique nécessaire à la mise en œuvre de tout programme.

La société civile est bien placée pour sensibiliser le public et le mobiliser de façon informative et éducative. Beaucoup d'organisations de la société civile sont très habituées au travail médiatique et peuvent donc diffuser efficacement des informations. La société civile peut aussi éduquer le public par le biais d'écoles, d'universités, d'institutions scientifiques ou à travers des campagnes ciblées, afin de sensibiliser les nouvelles générations à leurs rôles et devoirs, et d'en faire des citoyens responsables.

En insistant sur l'importance de la participation de la société civile pour mettre en œuvre le programme du PNUE, dans leur décision GCSS.VII/5, les gouvernements ont précisé que la note stratégique du PNUE sur la société civile « *devrait donner au secrétariat des orientations claires pour que tous les programmes tiennent compte de la possibilité d'une participation multipartite à la conception, à l'exécution et au suivi des activités, ainsi qu'à la diffusion des produits de ces activités.* » ■

