

Chapitre 2

La participation de la société civile à la gouvernance au PNUE





Ce chapitre fournit les informations à la société civile sur la manière dont elle peut interagir avec les représentants des gouvernements par le biais du PNUE. Cette interaction est importante au moment où les gouvernements débattent des politiques et prennent des décisions d'ampleur mondiale dans le domaine de l'environnement. Cela se passe aussi bien pendant les sessions régulières que spéciales du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement (CA/FMME).

2.1 Le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement

Le Conseil d'administration (CA) du PNUE est composé de cinquante-huit Etats membres élus par l'Assemblée Générale des Nations Unies pour des termes de quatre ans et sur la base du principe de la représentation régionale équilibrée. Il fonctionne comme un « Comité Directeur » pour le PNUE. Le Forum Ministériel Mondial sur l'Environnement (FMME) se réunit annuellement afin de passer en revue les questions importantes et émergentes relatives aux politiques environnementales. Puisque le CA ne se réunit que dans le cadre du FMME, le PNUE emploie généralement le terme « CA/FMME » pour désigner une réunion commune du CA et du Forum Ministériel.

Les principales fonctions et responsabilités du CA consistent à décider du programme de travail du PNUE, ainsi que de son allocation budgétaire et à encourager la coopération internationale au niveau des politiques environnementales. En pratique, tous les Etats membres du système des Nations Unies peuvent avoir leur mot à dire concernant le travail du PNUE. Les cinquante-huit états membres du CA ont un droit spécial uniquement lorsqu'il faut adopter une décision par vote, ce qui est rarement le cas.

Les sessions régulières et spéciales du CA/FMME

Une année sur deux, le PNUE tient une session régulière du CA/FMME d'une semaine à Nairobi. Pendant cette session, le CA/FMME prend des décisions relatives au programme de travail du PNUE et à l'allocation du budget pour les deux années suivantes. Par exemple, en février 2003, lors de la vingt-deuxième session du CA/FMME, les gouvernements ont approuvé le budget du PNUE pour les deux années suivantes (2004-2005) et ont pris environ trente décisions qui donnent un cadre au programme de travail du PNUE. Ces décisions incluaient l'évaluation marine mondiale, l'élaboration et la mise en œuvre du droit de l'environnement, les modes de production et de consommation, ainsi que la consolidation de la base scientifique du PNUE.

Depuis l'an 2000, étant donné la pression croissante exercée sur les ressources naturelles et la dégradation environnementale, les gouvernements ont décidé d'organiser des sessions spéciales bisannuelles du CA/FMME entre les sessions régulières. Cela se passe sous la forme d'une session de trois jours où les ministres échangent et coordonnent leurs opinions en matière de politique de l'environnement. Le programme du FMME s'agence habituellement autour des questions de politique environnementale mondiale du moment et sur les débats en cours au sein de la Commission des Nations Unies pour le Développement Durable (CNUDD).

La participation de la société civile aux sessions régulières et spéciales du CA/FMME

Les organisations non gouvernementales internationales (ONGI) peuvent être accréditées afin de participer au FMME. La participation de ces ONGI au Conseil d'administration doit être conforme à l'Article 69 du règlement intérieur du CA.





Règlement intérieur du Conseil d'administration Chapitre XIII. Observateurs d'organisations internationales non gouvernementales. Article 69



1. Les organisations internationales non gouvernementales qui s'intéressent à l'environnement, et qui sont visées au paragraphe 5 de la section IV de la résolution 2997 (Xxvii) de l'Assemblée générale, peuvent désigner des observateurs qui assistent aux séances publiques du Conseil d'administration et de ses organismes subsidiaires. Le conseil d'administration approuve de temps à autre et révisé, le cas échéant, la liste de ces organisations. Sur l'invitation du Président du Conseil d'administration ou du Président de l'organe subsidiaire en cause, selon le cas, et sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration ou de l'organe subsidiaire en cause, les organisations internationales non gouvernementales peuvent faire des exposés oraux sur des questions qui sont de leur ressort.
2. Le Secrétariat distribue aux membres du Conseil d'administration et de l'organe subsidiaire en cause des exposés écrits qui émanent d'organisations internationales non gouvernementales visées au paragraphe 1 ci-dessus et qui ont trait à des points de l'ordre du jour du Conseil d'administration ou de ses organes subsidiaires ; toutefois, le Secrétariat ne distribue que les exemplaires envoyés par les organisations.

Box 2

Une fois accréditée, l'ONGI a le droit :

- D'assister en tant qu'observatrice au CA/FMME ;
- De prononcer une déclaration en séance plénière du segment ministériel, si le Président l'y invite et à condition que cela soit approuvé par le CA/FMME ;
- De faire circuler des déclarations écrites dans le Programme du CA/FMME.

Toute OSC qui satisfait aux critères stipulés dans l'Article 69 peut faire sa demande d'accréditation suivant la procédure décrite ci-dessous :

Les démarches à suivre pour l'accréditation des membres de la société civile par rapport au PNUE :



- L'ONG veille à satisfaire aux critères d'accréditation suivants : (a) être une ONG internationale et (b) être impliquée dans le domaine de l'environnement.
- L'ONG présente un dossier contenant les preuves qu'elle satisfait bien à ces critères. Les pièces versées au dossier devraient comprendre : (a) la preuve de son intérêt pour le domaine de l'environnement ; (b) la preuve de son statut d'organisation sans but lucratif, y compris la copie de ces statuts légaux ; (c) la preuve de son statut d'ONG internationale ; et (d) tout autre document prouvant qu'elle satisfait aux critères d'accréditation, tels que des rapports de conférence ou de séminaire, des notes d'information, des bulletins ou autres périodiques, des brochures et des communiqués de presse.
- L'ONG fait état de son éventuel statut consultatif par rapport au Conseil économique et social (ECOSOC).
- L'ONG envoie un exemplaire électronique ou papier du dossier et l'explication de son éventuel statut consultatif par rapport à l'ECOSOC à la Branche Grands Groupes et Parties Prenantes à l'adresse suivante :
 - Major Groups and Stakeholders Branch, Division of Policy Development and Law, United Nations Environment Programme, P.O. Box 30552 Nairobi, Kenya E-mail: civil.society@unep.org
- La Branche Grands Groupes et Parties Prenantes examinera le dossier en collaboration avec l'Unité du droit de l'environnement de la Division de l'élaboration des politiques et du droit de l'environnement.
- Le Secrétariat du Conseil d'administration (SCA) fait ensuite savoir à l'organisation si elle satisfait aux critères d'accréditation et, au besoin, demande des informations complémentaires.
 - Secrétariat du Conseil d'administration [Secretariat for Governing Bodies]
United Nations Environment Programme, P.O. Box 30552 Nairobi, Kenya - Fax (+254 20) 623 748/929
- Lorsque la procédure d'accréditation prend fin, le SCA informe l'ONG internationale du résultat.

Etant donné que le processus peut prendre jusqu'à six mois, les ONG devraient faire la demande d'accréditation bien avant toute session régulière ou spéciale du Conseil d'administration.

Box 3



Le Secrétariat du Conseil d'administration, responsable de l'organisation du CA/FMME, invitera systématiquement les ONG accréditées à participer au CA/FMME en tant qu'observatrices. Les ONG doivent alors envoyer la liste des représentants désirant y participer.

Les OSC accréditées pour le CA/FMME pourront éventuellement être invitées au Forum Mondial de la Société Civile (FMSC) annuel. Réciproquement, notons que les OSC participant au FMSC peuvent recevoir une accréditation provisoire afin de participer au CA/FMME en tant qu'observatrices. Cela assure la continuité entre le FMSC et le CA/FMME lui-même.

2.2 Le Forum Mondial de la Société Civile (FMSC) annuel

Le premier FMSC a été organisé en mai 2000 à Malmö en Suède. Les gouvernements ont approuvé cet événement annuel suite à la décision SSVII.5 adoptée à Cartagena en Colombie en 2002 (voir le point 1.6).

Chaque FMSC dure deux jours et coïncide avec chaque CA/FMME. Les questions à l'ordre du jour pour le FMSC sont les mêmes que celle du programme ministériel. Par souci de qualité des débats entre participants, le PNUE fait parvenir les informations pertinentes à l'avance. Le PNUE encourage les OSC à rassembler leurs opinions au niveau régional et à consulter les informations scientifiques disponibles sur le site Internet du PNUE, ainsi qu'ailleurs. Le FMSC a un objectif mondial et un objectif régional ; ce qui reflète les efforts fournis par le PNUE en vue d'améliorer l'implication de la société civile à la fois sur le plan mondial et régional. La société civile est principalement active aux niveaux national et régional et peut émettre de précieux avis politiques qui peuvent inspirer et être complémentaires aux activités du PNUE.

La Branche Grands Groupes et Parties Prenantes coordonne la préparation et la réalisation du FMSC en collaboration avec les bureaux régionaux et le Secrétariat du Conseil d'administration.

La sélection des participants au FMSC

Environ 100 à 150 représentants de la société civile issus du monde entier assistent au FMSC. Le PNUE veille particulièrement à ce qu'il y ait une représentation équilibrée de la société civile. Les critères de sélection des participants incluent l'égalité des sexes, l'équilibre au niveau régional et la représentation des divers composants de la société civile.

Afin d'assurer un processus de sélection équitable et transparent, le PNUE a recours aux lignes directrices suivantes pour le choix des représentants de la société civile :

- Les représentants de la jeunesse sont sélectionnés par le Conseil consultatif de la jeunesse qui conseille le PNUE par rapport aux activités relatives aux jeunes. Le Conseil consultatif de la jeunesse est sélectionné tous les deux ans à la Conférence sur la jeunesse Tunza (www.unep.org/children_youth/tunza/).
- Les représentants du secteur privé et des syndicats sont sélectionnés en collaboration avec la Division Technologie, Industrie et Economie (DTIE).
- Les OSC régionales sont sélectionnées par les OSC dans chaque région pendant la réunion régionale de la société civile qui précède le FMSC ou par les bureaux régionaux si cela s'avère impossible.
- Les OSC et ONG internationales accréditées auprès du PNUE sont directement invitées par la Branche Grands Groupes et Parties Prenantes de la Division de l'élaboration des politiques et du droit de l'environnement (DPDL).

Etant donné que le FMSC a un objectif mondial et un objectif régional, la participation





de la société civile, issue de la région où le CA/FMME a lieu, est importante. Dès lors, il y a environ la moitié des participants de la société civile qui proviennent de la région où l'événement se déroule.

Le PNUE met tout en œuvre pour couvrir les frais de l'organisation du FMSC, y compris la production de notes d'information, la traduction et la facilitation pendant la conférence. Le PNUE fait aussi son possible pour apporter une assistance financière (frais de transport à partir de leur pays d'origine et indemnités journalières de subsistance) pour les représentants de la société civile issus de pays en développement et en transition, ainsi que pour les représentants de la jeunesse.

Les apports du FMSC au CA/FMME

Pendant le FMSC, les participants rédigent un rapport qui reprend les opinions et les recommandations de la société civile à l'intention du CA/FMME. Sur invitation du Président du CA/FMME, un ou plusieurs représentants de la société civile lit une ou plusieurs déclaration(s) à la séance plénière des ministres.

Le processus préparatoire régional pour le FMSC

Le FMSC qui précède le CA/FMME est le principal point d'entrée de la participation de la société civile au niveau de la gouvernance. Les processus préparatoires régionaux permettent à la société civile d'apporter une contribution coordonnée et cohérente.

La société civile est par nature très diverse et représente des opinions très différentes. Pour ces deux raisons, il est crucial que la société civile développe des plate-formes régionales et qu'elle arrive bien préparée au FMSC. Par conséquent, avant le FMSC, chaque région du PNUE organise une réunion avec les OSC régionales. Le PNUE fournit des notes de discussion pour favoriser un dialogue constructif entre les participants.



Consultation de la société civile de la région Asie-Pacifique par le PNUE en préparation du 5ème Forum Mondial de la Société Civile du 12 au 13 novembre 2003, Bangkok, Thaïlande

Chaque région prépare aussi de la documentation régionale, tel que des avant-projets de notes de politique spécifiques. Pour renforcer la base scientifique de la discussion, les bureaux régionaux collaborent avec d'autres responsables scientifiques du PNUE qui travaillent dans chacune des régions pour fournir des informations pertinentes aux OSC.

Le forum régional de la société civile n'est pas une fin en soi. Il devrait permettre à la société civile au niveau régional de canaliser les apports régionaux vers le FMSC et le CA/FMME. Ce forum est également le moyen par lesquels les bureaux régionaux du PNUE consolident les liens et établissent des réseaux régionaux d'organisations de la société civile autour des questions importantes en matière de politique environnementale.

Pour plus d'informations sur ces réunions régionales, les organisations de la société civile peuvent contacter les bureaux régionaux au sein de leurs régions respectives ou auprès de la Branche Grands Groupes et Parties Prenantes.

L'amélioration du FMSC et des processus régionaux

Le personnel du PNUE, les représentants de la société civile et certains gouvernements voudraient renforcer l'interaction entre la société civile et les gouvernements durant le



CA/FMME. Le PNUE, en tant que secrétariat, peut améliorer le profil de ces interactions. En effet, la décision SSVII.5 relative à l'organisation du Forum Mondial de la Société Civile conjointement avec le CA/FMME « Invite le Directeur exécutif à étudier le meilleur moyen d'inclure les vues de la société civile dans le compte rendu des travaux du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement ».

Il y a deux façons principales d'améliorer cette interaction. La première est substantive et consiste à améliorer continuellement les forums régionaux de la société civile afin que les opinions de cette dernière parviennent d'avance aux gouvernements (six semaines avant le début du CA/FMME). Ces informations feront partie de l'ensemble fourni aux représentants du gouvernement. La seconde est normative et consiste à améliorer l'interaction entre la société civile et le CA/FMME. Le PNUE s'est engagé à améliorer ces deux domaines pour que les avis de la société civile soient effectivement inclus.

2.3 La recherche de nouvelles manières pour la société civile de participer à la gouvernance

Le FMSC et la participation directe de la société civile au CA/FMME sont actuellement le point d'entrée majeur de la société civile au niveau de la gouvernance. D'autres types d'interaction, présentés brièvement ci-dessous, pourraient être explorés.

Les réunions des experts de la société civile pour venir en aide au CRP

Le Comité des représentants permanents (CRP) se compose de tous les représentants gouvernementaux auprès du PNUE. Le CRP assure le suivi de la mise en œuvre du programme de travail du PNUE et formule aussi les décisions qui contribuent à la progression et l'élaboration du programme de travail du PNUE. Afin de mieux documenter la préparation de nouvelles décisions, la note stratégique sur l'amélioration de l'engagement de la société civile par rapport au travail du PNUE a proposé que les représentants de la société civile puissent s'adresser au CRP lors de ses sessions.

L'inclusion des représentants de la société civile au sein des délégations gouvernementales

Certains gouvernements incluent des représentants des OSC au sein de leurs délégations ; ces dernières peuvent donc participer au FMME. Par exemple, au CA22, il y avait des représentants de la société civile (des ONG, des membres de la communauté scientifique, des universitaires et des parlementaires) dans huit délégations gouvernementales différentes.

Ces invitations de la part des gouvernements améliorent la compréhension mutuelle entre la société civile et le gouvernement au niveau national. Un deuxième point positif est qu'elles accentuent la transparence et la prise de responsabilité de la part du gouvernement concerné. Un troisième avantage de cette formule est que les gouvernements peuvent sponsoriser l'organisation de la société civile. Cela permet encore davantage aux OSC de participer puisque beaucoup d'entre elles ont des ressources financières limitées.

2.4 La nécessité d'être en accord avec le système des NU dans son ensemble

Les réformes actuelles au sein du système des NU

L'interaction entre les Nations Unies et la société civile s'est accrue de manière considérable au cours des dix dernières années. Des milliers d'ONG ont aujourd'hui un statut consultatif officiel. Leur contribution a permis d'enrichir les débats et d'influencer les conclusions de bon nombre de délibérations intergouvernementales. Etant donné





l'envergure et le nombre des interactions diverses, il y a un besoin pressant de trouver de meilleures manières d'agencer les relations entre le système des NU et la société civile.

Le 9 septembre 2002, dans son rapport à la 57^{ème} Assemblée générale (A/57/387), le Secrétaire général a présenté l'engagement de la société civile comme un des points forts du processus de réforme des NU et a annoncé qu'il allait « créer un groupe de personnalités qui sera chargé d'examiner les liens entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile et de formuler des recommandations pratiques visant à l'amélioration des échanges ». En février 2003, le Secrétaire général a nommé M. Fernando Enrique Cardoso, ancien Président du Brésil, pour présider un panel de douze personnes aux antécédents divers, allant des secteurs gouvernementaux aux secteurs non gouvernementaux. Pour plus d'informations, veuillez consulter le site Internet suivant : www.un.org/partners/civil_society/home.

En juin 2004, le panel a rendu public son rapport « Nous le peuple : société civile, les Nations Unies et la gouvernance globale » qui formule un ensemble de recommandations pratiques à l'intention du Secrétaire général pour l'aider à améliorer les relations entre les NU et la société civile, ainsi que celles avec le secteur privé et les parlementaires. Par souci d'harmonie avec le système des NU dans son ensemble, le PNUE appliquera ces recommandations en tenant compte de ses propres caractéristiques en matière de :

- Standardisation/rationalisation/simplification des procédures d'accréditation ;
- Amélioration des mécanismes d'interaction entre la société civile et le gouvernement pendant le CA/FMME du PNUE.

La coordination au sein du système des Nations Unies

Puisque l'objectif principal du PNUE est l' « environnement pour le développement », il est donc important qu'il collabore avec d'autres agences multilatérales travaillant sur les questions environnementales, sociales et économiques, en particulier le PNUD, la BM, l'OMC, l'UNESCO et la FAO, en vue d'un meilleur engagement de la part de la société civile. Cela permettra à cette dernière de mieux s'investir dans ces organisations, d'éviter les doubles efforts inutiles et de rendre ces apports plus efficaces dans le processus d'élaboration des politiques.

De solides liens avec le Service de liaison non gouvernemental (UNNGLS), www.un-ngls.org, y contribueront. Créé en 1975, le Service de liaison non gouvernemental est l'intermédiaire clé entre le système des Nations Unies dans son ensemble et les ONG. Les secrétariats du UNNGLS à Genève et à New York sont financés sur base volontaire par des programmes tels que le PNUE et des agences spécialisées dans le système onusien, ainsi que par des agences bilatérales et des fondations. Ils ont fourni des efforts considérables pour expliquer le système des NU et son travail relatif à la société civile, ainsi que pour faciliter l'engagement des OSC – surtout en mobilisant et en gérant des ressources pour des pays en voie de développement – et la participation des ONG aux principales conférences. Le UNNGLS prodigue également des conseils aux agences du système onusien pour leurs stratégies à l'égard de la société civile et organise de temps à autre des réunions informelles des services de liaison des ONGs dans les différentes organisations des NU pour débattre des défis communs et partager leurs expériences.



Par ailleurs, la Conférence des ONG en relation consultative avec les Nations Unies (CONGO), www.ngocongo.org, favorise les contacts des organisations de la société



civile. Cette association internationale indépendante et sans but lucratif d'organisations non gouvernementales facilite la participation des ONG aux débats et décisions des Nations Unies. La CONGO est surtout active dans les centres des NU à New York, Genève et Vienne. Mais elle opère aussi dans toutes les régions du monde. Ce forum fonctionne selon les méthodes suivantes :



- Il aide les diverses ONG ayant un statut consultatif afin quelles puissent contribuer à l'avancement de leur objectif commun qui est de soutenir la Charte des Nations Unies ;
- Il opère au nom des ONG ayant un statut consultatif en vue d'améliorer ce statut, leurs relations et leur collaboration avec les Nations Unies et ses différents organes ;
- Il offre un forum de discussion pour les ONG aux intérêts communs afin que ces dernières se réunissent pour étudier, planifier, soutenir et agir au niveau des principes et programmes des Nations Unies.

Les membres de la CONGO comprennent des ONG nationales, régionales et internationales ayant un statut consultatif auprès du Conseil Economique et Social des Nations Unies (ECOSOC). L'adhésion à la CONGO est ouverte aux ONG associées au système des Nations Unies mais qui ne disposent pas du statut consultatif. Les membres ont de nombreux centres d'intérêt comme les droits de l'Homme, l'égalité des sexes, la paix et le désarmement, la justice sociale, la gouvernance, l'environnement et le développement durable. La CONGO et ses membres collaborent avec la vaste communauté des ONG en assistant les comités d'ONG qui suivent les questions qui ont un intérêt primordial pour les ONG. ■

