



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour l'environnement**



Distr.
GENERALE

UNEP/GCSS.VII/4/Add.1
4 décembre 2001

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

Septième session extraordinaire
Cartagena (Colombie), 13-15 février 2002
Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

FORUM MINISTERIEL MONDIAL SUR L'ENVIRONNEMENT

RAPPORT SUR L'APPLICATION DES DECISIONS PRISES
A SA VINGT ET UNIEME SESSION PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION/FORUM
MINISTERIEL MONDIAL SUR L'ENVIRONNEMENT

Rapport du Directeur exécutif

Additif

Projet de stratégie sur le renforcement de l'association de la société civile aux travaux du
Programme des Nations Unies pour l'environnement

Note du Directeur exécutif

A la présente note est annexé le projet de stratégie sur le renforcement de l'association de la société civile aux travaux du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Ce projet de stratégie a été établi en application de la décision 21/19 du Conseil d'administration et est soumis au Conseil pour examen.

* UNEP/GCSS.VII/1.

PROJET DE STRATEGIE SUR LE RENFORCEMENT DE L'ASSOCIATION DE LA
SOCIETE CIVILE AUX TRAVAUX DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES
POUR L'ENVIRONNEMENT

I. APERÇU SUR L'ASSOCIATION DE LA SOCIETE CIVILE AU PROGRAMME
DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT

A. Objectif

1. La présente stratégie a pour but de renforcer l'association de la société civile aux travaux du PNUE. Le Conseil d'administration a demandé l'établissement d'une telle stratégie dans sa décision 21/19. Eu égard au développement continu du partenariat et de la coopération avec la société civile, il est nécessaire d'examiner les relations entre le PNUE et la société civile en vue de maintenir des cadres efficaces et appropriés pour sa participation au PNUE sans diluer le rôle décisionnel des gouvernements. La présente stratégie donnera un aperçu sur l'association de la société civile au PNUE et en examinera les forces et les faiblesses tout en formulant des recommandations concernant les nouvelles mesures à prendre pour renforcer la participation de la société civile aux travaux du PNUE.

B. Introduction

2. Une association d'acteurs des grands groupes comme partenaires aux travaux du PNUE est importante pour maintes raisons. Premièrement, les acteurs extérieurs ont de nombreux points de vue différents qu'il convient de prendre en compte afin de susciter un appui durable et étendu en faveur des travaux du PNUE. Deuxièmement, associer un large éventail d'acteurs – et notamment la société civile et le secteur privé – à la résolution des problèmes d'environnement étend la portée et l'impact des stratégies bien au-delà de ce que permettent les ressources financières et humaines limitées du PNUE. Troisièmement, une participation active des parties prenantes peut compenser une présence opérationnelle restreinte du PNUE au niveau national, où il faut faire face à de nombreux problèmes environnementaux et où beaucoup de partenaires de ses programmes sont présents.

3. Ces dernières années, il a fallu de plus en plus s'adapter à l'évolution du caractère et des rôles de la société civile, en particulier depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992. Le Sommet mondial pour le développement durable prévu en 2002 marquera un nouveau tournant dans l'instauration d'une gouvernance internationale efficace en matière d'environnement, d'où la nécessité impérieuse pour le PNUE de réexaminer et de revitaliser les modalités de son association avec la société civile.

4. Le Conseil d'administration a demandé un tel réexamen à sa vingt et unième session, en février 2001, dans sa décision 21/19. Ultérieurement, le Directeur exécutif a engagé les consultations nécessaires aux niveaux mondial et régional. Il a en outre bénéficié des avis, des points de vue et des conseils du Comité des représentants permanents, qui a soutenu vigoureusement ce processus. Le rapport établi par le Directeur exécutif et les débats sur son contenu qui ont eu lieu lors des réunions du Comité des représentants permanents en novembre 2001 ont ouvert la voie au présent document de stratégie, qui est axé principalement sur les questions directement liées aux relations entre la société civile et les mécanismes de gouvernance du PNUE. Les recommandations relatives à la mise en œuvre des programmes, aux structures opérationnelles et à la communication, qui relèvent directement du Directeur exécutif, sont prises en compte dans le projet de stratégie.

C. Rappel des faits concernant l'association du PNUE avec la société civile, le secteur privé et d'autres grands groupes

5. La société civile s'est imposée en tant qu'acteur à la fois responsable et exigeant dans les problèmes mondiaux d'environnement. L'idée d'une participation des grands groupes a été acceptée dans l'Action 21. Le principal défi qui se pose maintenant au PNUE est de faire en sorte que l'association avec la société civile réponde aux réalités nouvelles.

6. L'histoire des relations du PNUE avec la société civile a été marquée par les jalons suivants :

- 1972 - Adoption de la résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies prévoyant la création du PNUE;
- 1973 – Création au PNUE d'un bureau des organisations non gouvernementales;
- 1988 – Création du Conseil consultatif pour les jeunes;
- 1995 – Adoption de la résolution 18/4 du Conseil d'administration prévoyant la mise en place d'un cadre d'action et de mécanismes appropriés pour la collaboration avec la société civile, le secteur privé et d'autres grands groupes;
- 1996 – Publication d'une déclaration de principe concernant la participation des organisations non gouvernementales aux activités de PNUE; inclusion d'une section consacrée aux organisations non gouvernementales dans le manuel pour les projets du PNUE;
- 2000 – Création du Groupe de la société civile et des ONG;
- 2000 – Lancement du Pacte mondial du Secrétaire général avec le secteur privé, dans lequel le PNUE est un partenaire clé;
- 2000 - Adoption de la Déclaration ministérielle de Malmö reconnaissant l'importance de la société civile au même titre que les gouvernements et le secteur privé;
- 2001 – Décision 21/19 du Conseil d'administration priant le Directeur exécutif de lui soumettre, à sa septième session extraordinaire, un projet de stratégie pour l'association active de la société civile, du secteur privé et d'autres groupes importants aux travaux du PNUE.

II. FORCES, FAIBLESSES ET ENJEUX

7. Le PNUE jouit d'une image positive auprès du public en général et de la société civile en particulier. La décision 21/19 du Conseil d'administration offre une base solide et une occasion unique pour resserrer encore les relations du PNUE avec la société civile. Le PNUE disposera ainsi d'un allié potentiel et pourra bénéficier du dynamisme des organisations de la société civile et de leurs activités de sensibilisation pour renforcer l'efficacité des politiques et des actions en matière d'environnement. Les forces et les faiblesses particulières dans les domaines des politiques, du programme, des aspects institutionnels, de la communication, des consultations et du financement ont été examinées au cours du processus de consultation et portées à l'attention du Comité des représentants permanents.

A. Enjeux

8. Le principal défi qui se pose au PNUE est de jouer le rôle de chef de file au niveau mondial dans l'élaboration de cadres de politique et d'action stratégique fondés sur les principes du consensus, de la prise en charge par les parties prenantes et des partenariats pour des actions communes. La stratégie et la politique d'association de la société civile devraient tenir compte de ce défi.

9. Un deuxième défi qui se pose est de faire en sorte que la stratégie mise en place par le PNUE soit également acceptable pour ses partenaires de la société civile. Pour qu'il en soit ainsi, des consultations étendues avec ces acteurs sont nécessaires afin de connaître leurs vues sur la voie à suivre.

10. Les réactions de groupes de la société civile aux récentes réunions internationales sur diverses questions allant du commerce et de la dette à la pauvreté dans le monde en développement offrent des enseignements dont il faut tenir compte. Ce défi suppose la création d'un mécanisme destiné à faciliter la contribution de groupes de la société civile à la concertation internationale.

III. STRATEGIE POUR UNE PARTICIPATION RENFORCEE DE LA SOCIETE CIVILE AUX TRAVAUX DU PNUE

A. Politiques

11. En matière d'élaboration des politiques, la mise en place de mécanismes beaucoup plus efficaces pour assurer une contribution de grande valeur de la société civile aux processus du PNUE dans ce domaine est une nécessité fondamentale. De tels mécanismes garantiront que la voix de la société civile sera entendue. Les principes de l'accès à l'information et de la participation seront au centre de la politique d'association de la société civile. Pour répondre à ce besoin, la stratégie s'inspire des paroles récentes du Président du Conseil d'administration, qui a dit ceci :

«Ce Forum [ministériel mondial sur l'environnement] renforcé devrait assurer une représentation plus significative de la société civile, notamment des organisations non gouvernementales et du secteur privé, en mettant à leur disposition les moyens d'exprimer clairement leurs vues aux gouvernements. Un effort particulier est nécessaire pour permettre aux organisations de la société civile des pays en développement de participer de manière plus effective. L'expérience de la Commission du développement durable et son

dialogue multi-acteurs pourraient être particulièrement utiles dans ce domaine. Un Forum du PNUE constitué de la société civile et du secteur privé visant à approfondir les relations entre la société civile, le secteur privé et les autres acteurs principaux ainsi que le PNUE et ses structures de gouvernance, pourrait être élaboré et intégrer les réseaux régionaux d'organisations non gouvernementales associés au PNUE»¹.

12. En conséquence, les organisations de la société civile bénéficieront de relations plus institutionnalisées avec le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement et le secrétariat grâce à un forum de représentants des acteurs, pour lequel il sera tenu compte du mandat, des processus décisionnels, des dispositions opérationnelles et du caractère intergouvernemental du PNUE. Cet organe multi-acteurs se réunirait avant les sessions du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement pour réfléchir aux questions touchant à l'environnement mondial qui suscitent des préoccupations majeures et pour faire à ce propos des recommandations devant être examinées lors de ces sessions. Un tel organe n'aura aucun pouvoir de décision, mais les modalités de mise en place seront convenues avec le Comité des représentants permanents.

13. La contribution des acteurs sera fondée sur une représentation équilibrée de toutes les régions et elle tiendra compte dans la mesure du possible des vues des acteurs aux niveaux local et national. Les bureaux régionaux joueront un rôle clé dans la facilitation de leur participation. Les enseignements tirés en ce qui concerne les Comités nationaux pour le PNUE, le Programme pour les jeunes, Infoterra, l'ancien Réseau d'ONG africaines pour l'environnement et le lancement d'initiatives volontaires de l'industrie seront mis à profit pour resserrer l'association du PNUE avec la société civile. A cette fin, la stratégie prévoit l'octroi d'un appui accru pour l'organisation de forums multi-acteurs sous-régionaux et régionaux, sur le modèle du processus préparatoire au Sommet mondial pour le développement durable. Dans le cadre de ces processus régionaux, des représentants seront nommés pour le forum mondial.

14. Pour sélectionner les participants appropriés aux forums sous-régionaux et régionaux, les bureaux régionaux du PNUE travailleront si possible en consultation avec les groupes faitiers ou les réseaux de grands groupes au niveau national ou avec les Comités nationaux pour le PNUE ou les Conseils nationaux pour le développement durable. Là où de tels organismes n'existent pas, il pourra être demandé aux gouvernements d'organiser des réunions multi-acteurs qui sélectionneront les représentants aux réunions régionales et feront des recommandations sur les questions de fond. Dans les deux cas, une fonction importante des bureaux régionaux dans ce processus consistera à renforcer la capacité des organes régionaux de dégager un consensus sur les questions d'environnement. Les divisions compétentes du PNUE collaboreront étroitement avec les bureaux régionaux à la mise au point et à l'application de cet élément de la stratégie. Le PNUE tiendra de vastes consultations avec le secteur privé pour déterminer les modalités de sa représentation.

15. La stratégie garantira que tous les programmes et les projets tiendront compte des possibilités de suivre des démarches multi-acteurs prévoyant notamment une participation des grands groupes à la conception, à la mise en oeuvre, au suivi et à l'évaluation des projets et des programmes.

¹ «Propositions du Président du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement devant être examinées par le Groupe intergouvernemental de ministres ou de représentants de ministres à composition non limitée sur la gouvernance internationale en matière d'environnement » (document UNEP/IGM/4/2, alinéa d) du paragraphe 10)

16. De solides mécanismes seront mis en place pour le suivi et/ou l'évaluation de la qualité et de l'impact des démarches multi-acteurs. Ils comporteront l'établissement, à l'intention du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, de rapports de fond sur les progrès accomplis et, si possible, la gouvernance ministérielle en matière d'environnement.

17. Le rapport de l'Equipe spéciale du Secrétaire général sur l'environnement et les établissements humains a souligné la nécessité d'associer la société civile aux processus mondiaux de définition des politiques, et cette idée a été reprise dans les délibérations actuelles sur la gouvernance internationale en matière d'environnement. La contribution du PNUE à ces débats doit être éclairée par une concertation étendue avec les organisations de la société civile et le secteur privé. A l'avenir, cette concertation sur l'environnement à la fois extérieur et intérieur de la gouvernance pourrait être grandement facilitée grâce au processus de consultation exposé plus haut.

B. Questions statutaires

18. Les besoins et les options recensés grâce aux consultations devraient être examinés dans le contexte des forces et des lacunes actuelles de l'article 69 du règlement intérieur du Conseil d'administration. Les modifications concrètes à apporter pourront notamment être les suivantes :

a) La règle restreignant la participation au Conseil d'administration aux organisations non gouvernementales internationales étant dépassée, les catégories de groupes auxquels il conviendrait d'accorder le statut d'observateur devraient comprendre les organisations non gouvernementales internationales, les représentants des réseaux de la société civile (y compris les représentants nationaux), les membres nationaux et locaux de réseaux multi-acteurs mondiaux s'occupant de politiques de l'environnement, les organisations nationales ayant apporté des contributions attestées aux processus mondiaux de définition des politiques environnementales et les groupes accrédités auprès de la Commission du développement durable ou d'une convention internationale sur l'environnement;

b) A l'invitation du Président et sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration ou de l'organe subsidiaire concerné, les organisations accréditées de la société civile devraient être autorisées à faire des déclarations orales sur les questions entrant dans le cadre de leurs activités. Afin qu'il puisse être tenu dûment compte de ces déclarations dans les délibérations du Conseil d'administration ou de l'organe subsidiaire concerné, le Président devrait s'efforcer de programmer ces déclarations de façon qu'elles soient faites en même temps que celles des représentants des gouvernements et non après. A cet égard, la préférence sera donnée aux déclarations du forum officiel de la société civile;

c) Il est nécessaire de réviser les procédures d'accréditation et d'évaluation afin de les rendre conformes à l'article 69 révisé et d'offrir une base pour l'amélioration de la qualité de la contribution des grands groupes à l'élaboration des politiques ainsi que d'élargir l'éventail des partenaires potentiels pour leur mise en oeuvre. Si les procédures d'accréditation et d'évaluation sont considérées comme un moyen d'assurer une association allant au-delà d'une simple participation aux activités de gouvernance, elles joueront un rôle beaucoup plus étendu que celui, pour ainsi dire, de voie d'accès à l'association. Des critères d'évaluation bien conçus aideront le PNUE à déterminer les organisations possédant des capacités et des compétences techniques qui pourraient être très utiles pour la mise en oeuvre des programmes. Il sera donc important que le PNUE contribue à l'établissement de ces critères, en consultation avec le Comité des représentants permanents.

C. Questions financières

19. Si l'on veut atteindre les buts de la décision 21/19 du Conseil d'administration, il faut prévoir des ressources financières dans le budget-programme biennal du PNUE. L'association du PNUE avec la société civile est conforme à l'objectif 3 du sous-programme 2 pour l'exercice biennal 2002-2003. En plus des ressources financières de base pour le sous-programme 2, il est recommandé que tous les programmes collaborent avec des partenaires de la société civile pour faire en sorte que la conception et la gestion de ces programmes tiennent compte des apports de la société civile et bénéficient des allocations de ressources nécessaires. L'association avec la société civile devrait être prise en compte dans les lignes budgétaires des sous-programmes du PNUE.

20. Afin de fournir les fonds recherchés, il faudrait créer un fonds d'affection spécial d'un montant permettant de financer la mise en œuvre de la stratégie, y compris l'application des mesures institutionnelles, de renforcement des capacités et programmatiques exposées plus haut. Il est important que des fonds supplémentaires soient mis à disposition pour appliquer tous les aspects de la stratégie.

21. Des ressources nouvelles seront manifestement nécessaires pour un renforcement institutionnel afin de créer les capacités internes dont on aura besoin pour appuyer la mise en œuvre de cette stratégie.

D. Questions touchant aux programmes, aux institutions et à la communication

22. Les stratégies élaborées par le Directeur exécutif pour les mesures à prendre par le secrétariat afin d'associer la société civile plus étroitement à ses travaux, notamment en ce qui concerne les questions touchant à la mise en œuvre des programmes, aux structures institutionnelles et à la communication, sont exposées dans son rapport sur l'application des décisions prises à sa vingt et unième session par le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement (UNEP/GCSS.VII/4). Le Directeur exécutif fera périodiquement rapport au Conseil d'administration sur les progrès réalisés dans l'application de cette stratégie.

IV. RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES NOUVELLES MESURES A PRENDRE

23. La plupart des options de la stratégie exigeront certaines actions complémentaires. Les principales mesures découlant de la stratégie qui sont recommandées au Conseil sont les suivantes :

a) Le Conseil d'administration et ses organes subsidiaires, en tant qu'organes intergouvernementaux, tireront profit d'un forum de représentants des parties prenantes régi par le règlement intérieur qui sera établi. Les participants à ce forum seront nommés notamment lors de forums régionaux parallèles réunis par les bureaux régionaux du PNUE. Les participants aux forums régionaux seront nommés par des groupes factiers ou des réseaux de grands groupes au niveau national, les Comités nationaux pour le PNUE ou les Conseils nationaux pour le développement durable. Lorsque de tels organismes n'existent pas, il pourra être demandé aux gouvernements de faciliter la nomination des représentants. Des réunions multi-acteurs pourront être convoquées à cette fin. Des modalités distinctes seront définies pour la représentation du secteur privé;

- b) L'article 69 du règlement intérieur du Conseil a besoin d'être renforcé afin de favoriser l'élargissement de la participation de la société civile à divers niveaux;
- c) Il faudrait créer un fonds d'affectation spécial, avec l'appui des donateurs, pour assurer l'application de cette stratégie comme prévu;
- d) Le Directeur exécutif maintiendra à l'examen la politique et la stratégie d'association avec la société civile et fera rapport au Conseil d'administration lors de ses sessions annuelles.
