



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



Distr.
GENERALE

UNEP/GCSS.VII/2
27 décembre 2001

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

Septième session extraordinaire
Cartagena (Colombie), 13-15 février 2002

FORUM MINISTERIEL MONDIAL SUR L'ENVIRONNEMENT
GOUVERNANCE INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Rapport du Directeur exécutif

K0200010

250102

Table des matières

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction	1-19	4
<u>Chapitre</u>		
I. APERÇU DE L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT	20-60	9
A. Mise au point du système actuel de gouvernance internationale en matière d'environnement	20-24	9
1. Conférence de Stockholm sur l'environnement humain.....	20	9
2. Stockholm + 10	21	9
3. Commission mondiale sur l'environnement et le développement	22	9
4. Le Sommet "Planète Terre" de 1992	23	10
5. Rio + 5	24	10
B. L'état actuel de la gouvernance internationale en matière d'environnement	25-60	10
1. Processus multilatéraux	26-45	10
a) Le système des Nations Unies	26-38	10
b) Autres organismes et arrangements intergouvernementaux.....	39-42	14
c) Liens entre les arrangements institutionnels nationaux et internationaux	43	15
d) Réseaux	44	15
e) Grands groupes	45	15
2. Accords multilatéraux sur l'environnement	46-60	15
a) Développement des accords multilatéraux sur l'environnement.....	46-51	15
b) État des accords multilatéraux sur l'environnement.....	52-60	16
II. FORCES ET FAIBLESSES DES ARRANGEMENTS EXISTANTS	61-82	17
A. Forces.....	62-69	18
B. Faiblesses	70-82	19

III.	RESSOURCES FINANCIÈRES EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT MONDIAL	83-122	22
A.	Financement des activités internationales en matière d'environnement.....	83-97	22
B.	Mécanismes financiers multilatéraux	98-112	24
1.	Le Fonds pour l'environnement mondial.....	99-108	24
2.	Le Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification	109	26
3.	Fonds multilatéral aux fins de l'application du Protocole de Montréal.....	110-112	26
C.	Financement du PNUE	113-122	27
IV.	BESOINS ET OPTIONS	123-142	29
A.	Options au niveau des structures organisationnelles ..	129-134	30
1.	Organismes s'occupant de financement, de commerce et de développement.....	130	30
2.	Organisations et structures environnementales	131-132	30
3.	Coordination.....	133-134	31
B.	Options au niveau des accords multilatéraux sur l'environnement	135-139	33
1.	Coordination.....	136	33
2.	Suivi de l'état de l'application des accords multilatéraux sur l'environnement	137	34
3.	Amélioration de la capacité et des incitations à respecter les engagements	138	34
4.	Instruments de contrôle du respect des engagements et de l'exécution	139	35
C.	Conclusion	140-142	35
	ANNEXE		37
	RÉFÉRENCES.....		39

INTRODUCTION

1. Alors qu'approche le Sommet mondial de 2002 sur le développement durable, l'environnement continue à figurer en bonne place parmi les préoccupations internationales. Des résultats appréciables ont été obtenus au cours des 30 dernières années. Depuis la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 (Sommet «planète Terre»), des progrès constants ont été accomplis, lesquels se sont traduits par la mise en place de toutes sortes de mécanismes institutionnels pour s'attaquer à des problèmes d'environnement déterminés et traiter des liens entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement.
2. Toutefois, ces mécanismes institutionnels ont souvent été institués sans que l'on ait réfléchi comme il convient à la façon dont ils pourraient interagir avec l'ensemble du système, et de plus en plus de questions se sont posées au sujet de la coordination de cette architecture institutionnelle multiforme. La pérennité de la planète présuppose l'adoption d'une démarche nuancée, fondée sur le principe de responsabilités communes mais différenciées, qui intègre tout à la fois la protection de l'environnement, la croissance économique et le développement social dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Toutefois, ainsi qu'il est noté dans le rapport du Secrétaire général publié récemment sur la mise en œuvre d'Action 21, malgré les efforts déployés pour réaliser le développement durable, les progrès ont été plus lents que prévus et à certains égards, les conditions sont plus défavorables qu'elles n'étaient en 1992.
3. Cette situation fâcheuse, conjuguée à la destruction continue de la base de ressources naturelles, à la diminution des ressources financières et à la prise de conscience du fait que les problèmes environnementaux sont d'une telle ampleur que la communauté internationale doit se préoccuper de la pérennité de la planète de manière plus coordonnée et plus cohérente ont amené à se rendre compte qu'il fallait renforcer l'architecture institutionnelle mise en place au niveau international pour s'occuper des questions d'environnement. Ce problème a fait l'objet d'une série de décisions intergouvernementales, et diverses initiatives ont été lancées en vue d'élaborer des propositions concernant la façon d'améliorer le fonctionnement du système.
4. La Déclaration de Nairobi de 1997, adoptée par le Conseil d'administration du PNUE et approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies, stipule clairement que le PNUE est "le principal organisme des Nations Unies s'occupant d'environnement" et précise qu'il doit jouer le rôle "de chef de file en ce qui concerne l'environnement mondial, en favorisant de façon cohérente la concrétisation de la dimension environnementale du développement durable et en étant la voix autorisée des défenseurs de l'environnement mondial".
5. En 1998, le Secrétaire général a constitué, dans le cadre de l'effort de réforme générale pour "Rénover l'Organisation des Nations Unies", une Equipe spéciale sur l'environnement et les établissements humains, qui a achevé ses travaux en 1999 avec l'adoption du "Rapport du Secrétaire général sur l'environnement et les établissements humains". Ses travaux ont porté principalement sur un certain nombre de questions, dont celles des liens interorganisations, des instances intergouvernementales et des grands groupes, du suivi, de l'évaluation et de l'alerte rapide, ainsi que de la revitalisation du PNUE et du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUE) (Habitat). Ses recommandations ont été examinées par le Conseil d'administration du PNUE et adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 53/242. Une de ces recommandations avait trait à la création d'un Groupe de la gestion de l'environnement chargé d'examiner la question de l'amélioration de la coordination entre les organisations et aussi entre les conventions. Le Groupe a tenu sa première réunion en janvier 2001. Une autre recommandation de l'Equipe spéciale avait trait à la création d'un Forum ministériel mondial sur l'environnement appelé à se réunir tous les ans à l'occasion de la session du Conseil d'administration.
6. À la première réunion du Forum, tenue en Suède en mai 2000, a été adoptée la Déclaration de Malmö, qui portait essentiellement sur des questions primordiales telles que les principaux défis environnementaux du XXI^e siècle, les relations entre le secteur privé et l'environnement, la société civile et l'environnement ainsi que l'examen décennal de l'application des textes issus du Sommet « Planète Terre ». Comme tous ces domaines influent sur le rôle de l'environnement dans la perspective d'une mondialisation croissante, les gouvernements sont convenus que le Sommet mondial de 2002 sur le développement durable devrait également "examiner comment renforcer considérablement les structures institutionnelles pour une gestion environnementale internationale fondée sur une évaluation des besoins futurs, afin de disposer d'une infrastructure institutionnelle à même de répondre efficacement aux nombreuses et diverses menaces qui

pèsent sur l'environnement dans un monde de plus en plus interdépendant. Le rôle du PNUE à cet égard doit être renforcé et sa base financière élargie et rendue plus prévisible.”

7. Cette conclusion se fondait en partie sur le fait que les structures, accords et conférences ont proliféré, ce qui a imposé de lourdes contraintes, en particulier pour les pays en développement, dont beaucoup ne possèdent tout simplement pas les ressources voulues, que ce soit pour participer de manière adéquate et efficace ou pour se conformer à la myriade d'exigences complexes qui y sont associées en ce qui concerne la communication d'informations. Il apparaît en outre de plus en plus qu'en raison de la coordination insuffisante des politiques, on manque des occasions d'accroître la cohérence et la synergie entre les différents instruments. Le nombre total d'instruments juridiques relatifs à l'environnement et au développement durable augmente, alors que le temps moyen mis pour négocier chaque traité diminue. Les problèmes à résoudre se sont posés à une échelle de plus en plus vaste – à celle de la région d'abord, puis de l'hémisphère et finalement de la planète – tandis que dans le même temps le nombre total d'Etats souverains appelés à participer à la négociation de ces arrangements juridiques n'a cessé d'augmenter. Cette prolifération a imposé un surcroît de contraintes pour de nombreux pays, touchant notamment à la coordination au niveau national. A cet égard, il importe de prendre en compte les écueils auxquels se heurtent les pays en développement eu égard à la faiblesse de leurs capacités et de leurs ressources financières et à leur non accès au savoir-faire technologique. L'établissement d'un certain nombre de conventions et de protocoles juridiquement contraignants sur l'environnement représente un succès remarquable de la communauté internationale, mais il soulève aussi la question du maintien de la cohérence entre les divers instruments existant dans ce domaine, aux niveaux à la fois interorganisations et intergouvernemental.

8. C'est dans ce contexte qu'à la vingt et unième session du Conseil d'administration du PNUE, en février 2001, les gouvernements se sont déclarés de plus en plus préoccupés par le fait que les structures actuelles de gouvernance ne répondent pas aux besoins de l'agenda environnemental et ont évoqué la question de la gouvernance internationale en matière d'environnement. Dans la décision 21/20, le Conseil d'administration prévoit un nouveau renforcement du PNUE, tandis que la décision 21/21, relative à la gouvernance internationale en matière d'environnement, s'appuie sur des éléments tels que la Déclaration de Nairobi et le rapport du Secrétaire général sur l'environnement et les établissements humains, tout en invitant à procéder à une vaste évaluation pragmatique des faiblesses institutionnelles existantes, ainsi que des besoins et des options futurs en ce qui concerne le renforcement de la gouvernance internationale en matière d'environnement, y compris le financement du PNUE.

9. La nécessité d'assurer un développement durable qui réponde à des besoins sociaux, économiques et environnementaux interdépendants doit être à la base de tout nouveau modèle de gouvernance internationale en matière d'environnement. Les problèmes d'environnement actuels ne peuvent plus être traités isolément, car ils sont indissolublement liés aux besoins sociaux, aux pressions démographiques et à la pauvreté régnant dans les pays en développement et auxquels s'oppose une consommation excessive et inutile dans les pays développés, autant de facteurs qui ont des effets négatifs sur l'utilisation durable à plus long terme des ressources naturelles. Par ailleurs, toute stratégie de renforcement de la gouvernance internationale en matière d'environnement doit bénéficier d'un engagement et d'une implication universels crédibles de toutes les parties prenantes, d'une assise officielle incontestée et d'un financement suffisant, stable et prévisible.

10. La majorité des vues exprimées au sujet de la réforme de la gouvernance internationale en matière d'environnement sont généralement favorables à l'adoption, pour le renforcement et la rationalisation de la structure actuelle de gouvernance, d'une démarche graduelle ayant pour point de départ un renforcement de l'autorité et du mandat du PNUE, comme prévu par la résolution 2997 de l'Assemblée générale, afin qu'il puisse jouer son rôle d'autorité reconnue en matière d'environnement mondial – ainsi qu'il est envisagé dans la Déclaration de Nairobi. Il faut aussi traiter de la prolifération des instruments juridiques et des propositions relatives à des conventions-cadres, ainsi que du coût de la dispersion géographique. Des mesures prometteuses ont certes été adoptées dans la résolution 53/242 de l'Assemblée générale et dans un certain nombre de décisions du Conseil d'administration du PNUE, mais l'élan acquis doit être maintenu.

11. Toute une série d'options ont été proposées au sujet de nouvelles structures de gouvernance internationale en matière d'environnement et une abondante littérature a été diffusée sur cette question. Toutefois, quand on considère ces options, il doit être évident que toute nouvelle structure institutionnelle devrait non seulement remédier aux déficiences actuelles dans la coordination des politiques. A ce propos, le

rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre d'Action 21 fait également état de la discordance évidente entre les politiques menées dans le domaine des finances, du commerce, de l'investissement, de la technologie et du développement durable, et souligne la nécessité d'une meilleure cohérence. En outre, les préoccupations primordiales du monde en développement pour ce qui est des efforts de renforcement des capacités, du transfert de technologies écologiquement rationnelles et d'un ensemble correspondant de stratégies financières, doivent être prises en considération et tout futur accord sur la marche à suivre doit prévoir l'engagement des pays développés à assumer des responsabilités additionnelles.

12. Depuis l'adoption de la décision 21/21 du Conseil d'administration du PNUE sur la gouvernance internationale en matière d'environnement, quatre réunions du Groupe intergouvernemental de ministres ou de représentants de ministres à composition non limitée sur la gouvernance internationale en matière d'environnement ont été tenues à New York le 18 avril, à Bonn le 17 juillet, à Alger les 9 et 10 septembre et à Montréal les 30 novembre et 1er décembre 2001. A la première réunion, les délégations ont généralement exprimé des avis positifs quant au rapport du Directeur exécutif sur la gouvernance internationale en matière d'environnement (UNEP/IGM/1/2) et ont convenu que le rapport devait être pris comme un «document vivant» et faire l'objet d'une mise à jour régulière prenant en compte l'évolution des délibérations intergouvernementales.

13. Un échange fructueux de points de vue a prévalu entre les délégations tant à la réunion de New York qu'à la réunion de Bonn. A la première réunion, le Président, M. Raul Estrada de l'Argentine, a présenté les conclusions suivantes :

- a) Les participants ont estimé qu'il importait de mieux définir la gouvernance internationale en matière d'environnement. Le processus devrait avoir un caractère évolutif plutôt que révolutionnaire;
- b) Conformément à la décision 21/21 du Conseil d'administration, le processus de gouvernance internationale en matière d'environnement devrait s'inscrire dans le cadre général du développement durable;
- c) La série de réunions sur la gouvernance internationale en matière d'environnement devrait produire des contributions exhaustives qui seront intégrées aux préparatifs du Sommet mondial sur le développement durable et présentées pour examen par le Sommet lui-même;
- d) Une analyse plus approfondie des insuffisances actuelles s'avérerait nécessaire au niveau international. Certains ont demandé davantage de temps pour étudier et faire des observations sur le contenu du rapport du Directeur exécutif. Les gouvernements pourraient soumettre leurs points de vue par écrit;
- e) Certains points sortaient du mandat des ministres de l'environnement et nécessitaient dès lors la participation d'autres ministères;
- f) Un consensus s'est dégagé sur la nécessité de renforcer le PNUE et de lui garantir un financement plus fiable et plus prévisible;
- g) La dispersion des sièges de secrétariat et des réunions imposaient des coûts et des efforts accrus à tous les pays, notamment les pays en développement, dont le rôle et la participation devaient être rehaussés;
- h) Certains ont recommandé de faire preuve de prudence dans l'examen des changements institutionnels, suggérant qu'il était préférable de mieux utiliser les structures en place et d'assurer la coordination adéquate des accords multilatéraux sur l'environnement au niveau des secrétariats et des bureaux. Il a également été préconisé d'étudier plus avant la possibilité de regrouper les accords concernant des domaines similaires;
- i) La participation effective des parties prenantes (autres que les gouvernements) au processus et la nécessité de favoriser une représentation adéquate de la société civile des pays en développement ont fait l'objet d'un appui général;

j) Il importait d'assurer que les pays en développement étaient présents et participaient de manière effective au processus de gouvernance internationale en matière d'environnement. Il convenait de mettre en place un processus totalement ouvert et transparent.

14. A la réunion de Bonn, à la suite d'un échange de vues sur un ensemble de questions posées par le Secrétaire exécutif et portant sur la gouvernance internationale en matière d'environnement (contenues dans le document UNEP/IGM/2/CRP.1), le Président a présenté les conclusions suivantes :

a) Le rôle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement et la possibilité que celui-ci devienne l'instance suprême en matière de politique environnementale et de coordination ont été soulignés;

b) La recherche d'une solution pour financer les activités nationales dans le domaine de l'environnement était vitale. Le besoin de ressources financières supplémentaires a été souligné, ainsi que le besoin d'assurer au PNUE un financement stable, adéquat et prévisible, et aussi la nécessité d'envisager la possibilité d'établir un barème des quotes-parts sur le modèle du barème des quotes-parts en vigueur à l'ONU;

c) La prolifération des réunions, des ordres du jour et des institutions était source d'incohérence politique et, de surcroît, affaiblissait l'impact des ressources disponibles, d'un montant limité, du fait de leur éparpillement;

d) Il était préconisé d'intégrer les considérations écologiques à la prise de décisions dans d'autres secteurs sociaux et économiques, y compris à l'échelon national, et il fallait donc que la gestion internationale de l'environnement fasse partie intégrante de la gestion du développement durable;

e) Il fallait étudier plus avant la possibilité de regrouper les accords multilatéraux sur l'environnement et examiner de plus près la question de l'emplacement des instances chargées de l'environnement ainsi que de la coopération programmatique entre le PNUE et ses accords;

f) Tout nouveau système de gestion internationale de l'environnement devait tenir compte des difficultés et besoins des pays en développement et être capable d'évoluer, compte tenu du principe de responsabilités communes mais différenciées;

g) Il était indispensable d'intégrer les considérations écologiques aux travaux des institutions financières et commerciales internationales, en particulier l'Organisation mondiale du commerce, et il était essentiel que le PNUE joue un plus grand rôle à cet égard;

h) Il était nécessaire de poursuivre les efforts visant à développer la coordination au sein du système des Nations Unies, et il était indispensable d'assigner un rôle important au Groupe de la gestion de l'environnement de manière à en améliorer l'efficacité, remédier aux lacunes et éviter les doubles emplois;

i) Puisque l'environnement continuait de se détériorer, il était important de développer les capacités du PNUE dans le domaine de la surveillance de l'environnement, de l'évaluation et de l'alerte rapide, pour fournir aux pays les renseignements dont ils avaient besoin en temps utile;

j) Il convenait de développer la coopération régionale et de consolider les mécanismes régionaux;

k) Il fallait assurer la pleine application de la résolution 53/242 de l'Assemblée générale comme base du renforcement de la gestion;

l) La société civile était appelée à jouer un rôle essentiel dans la gestion internationale de l'environnement, ainsi que les principaux intéressés, auxquels il fallait donner un rôle significatif;

m) Les liens entre le PNUE et le FEM devaient être examinés de plus près, en particulier le rôle du PNUE en tant qu'organisme d'exécution.

15. Afin de contribuer à une meilleure orientation des débats et de jeter les bases d'une perception commune des problèmes, le Directeur exécutif du PNUE a prié les délégations de bien vouloir répondre à ses questions par écrit. Le Président du Conseil d'administration du PNUE, prenant en considération les observations des délégations, a présenté par la suite, à la troisième réunion du Groupe intergouvernemental de ministres, tenue à Alger, un certain nombre de propositions, ou «pièces maîtresses», fondées sur les résultats de la première et deuxième réunion. Les «pièces maîtresses», contenues dans le rapport de la réunion d'Alger (document UNEP/IGM/3/3) ont grandement aidé à orienter les débats. Elles comprennent des chapitres traitant respectivement de l'amélioration de la cohérence au niveau de l'élaboration des politiques – rôle et structure du Forum ministériel mondial sur l'environnement, du renforcement du rôle, de l'autorité et de la situation financière du PNUE, de l'amélioration de la coordination et de la cohérence entre les accords multilatéraux sur l'environnement, et de l'amélioration de la coordination au sein du système des Nations Unies – rôle du groupe de la gestion de l'environnement. La réunion d'Alger a examiné ces propositions dans les détails et a tiré un certain nombre de conclusions.

16. Comme convenu à Alger, ce document a été mis à jour pour qu'il tienne compte des nouvelles questions sur lesquelles un accord semblait être apparu telle que l'inclusion d'un chapitre supplémentaire sur le renforcement des capacités, le transfert de la technologie et la coordination au niveau national concernant ce pilier du développement durable qu'est l'environnement, et a été présenté à la quatrième réunion de l'IGM à Montréal (Canada) pour un examen plus approfondi. Les résultats de la réunion de Montréal seront par la suite insérés dans la version finale du document qui sera présenté à la prochaine réunion du groupe intergouvernemental de ministres pour un examen plus approfondi de cette question si importante. Il importe de noter qu'aussi bien la réunion d'Alger que celle de Montréal ont permis d'utiliser efficacement les groupes de travail pour examiner en détail le contenu des propositions présentées par le Président du Conseil d'administration du PNUE. Sous la conduite avisée des ministres Mohamed Valli Moosa (Afrique du Sud), Philippe Roch (Suisse), Kezimbira Miyingo (Ouganda) et Borge Brende (Norvège), d'importants progrès ont été réalisés. Ces réunions, en particulier, ont bénéficié des apports importants du Comité des Représentants permanents du PNUE.

17. Au cours du processus relatif à la gouvernance internationale en matière d'environnement, les gouvernements ont demandé des documents au secrétariat du PNUE, notamment de plus amples précisions sur les doubles emplois et chevauchements entre les accords multilatéraux sur l'environnement, la possibilité de classer ces instruments, la situation financière du PNUE (ainsi que les nouveaux scénarios de financement possibles) et la définition juridique du statut du Conseil d'administration du PNUE et du Forum ministériel mondial sur l'environnement. Ces documents ont été mis sur le site Web du PNUE et peuvent être consultés par les Etats membres.

18. Dans sa décision 21/21, le Conseil d'administration du PNUE a décidé que le prochain forum ministériel mondial sur l'environnement, prévu du 13 au 15 février 2002, devrait comporter des discussions de fond en prenant acte du travail accompli par le Groupe intergouvernemental de ministres. Le produit de ces discussions servira de contribution pour les besoins futurs de la gestion internationale en matière d'environnement, dans le cadre plus général des efforts multilatéraux en faveur du développement durable, à la dixième session de la Commission du développement durable qui fera office de comité préparatoire pour le sommet mondial sur le développement durable. Le comité préparatoire, lors de sa session d'organisation, qui s'est tenue à New York du 30 avril au 2 mai 2001, a engagé tous les processus intergouvernementaux intéressant le Sommet, y compris le processus de gouvernance internationale en matière d'environnement lancé par le Conseil d'administration du PNUE, à soumettre leurs rapports d'activité/résultats au Comité préparatoire à sa deuxième session qui se tiendra à New York du 28 janvier au 8 février 2002, ainsi que leurs apports finals à la troisième session.

19. Afin de promouvoir les liens entre les différents processus, le Bureau du Conseil d'administration du PNUE s'est réuni à Stockholm, en marge de la Conférence de plénipotentiaires sur la Convention de Stockholm relative aux polluants organiques persistants, le 23 mai 2001. Par la suite, une réunion conjointe des bureaux du Conseil d'administration, du Comité des représentants permanents auprès du PNUE et de la Commission du développement durable, agissant en qualité de comité préparatoire du Sommet, s'est tenue au même endroit. Cette réunion conjointe du Bureau, la première en son genre, a manifestement créé un lien officiel entre les travaux du Groupe intergouvernemental à composition non limitée et le Sommet mondial sur le développement durable. Conformément à la décision du Conseil d'administration du PNUE et à la demande du Comité préparatoire, les points de vue du Forum ministériel mondial sur l'environnement

relatifs à la gouvernance internationale sur l'environnement seront ultérieurement soumis à la troisième session du Comité préparatoire du Sommet, prévue à New York du 25 mars au 5 avril 2002, afin qu'ils puissent être pleinement examinés dans le cadre du processus préparatoire.

I. APERÇU DE L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

A. Mise au point du système actuel de gouvernance internationale en matière d'environnement

1. La Conférence de Stockholm sur l'environnement humain

20. En juin 1972, les représentants de 113 nations se sont réunis à Stockholm à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain. La Conférence de Stockholm a constitué la première tentative de la communauté internationale pour se pencher sur les liens entre l'environnement et le développement au niveau mondial. La Conférence est parvenue à faire figurer l'environnement parmi les préoccupations internationales avec l'adoption du Plan d'action de Stockholm, premier plan d'action mondial pour l'environnement, qui a jeté les fondements d'un agenda standard et d'un cadre d'action commun pour la première génération de mesures relatives à l'environnement. Elle a adopté une déclaration de principes qui a été à la base du développement du droit international de l'environnement dans les années 70 et 80. Un résultat important de cette Conférence a résidé dans la création ultérieure du Programme des Nations Unies pour l'environnement, en vertu de la résolution 2997 de l'Assemblée générale. Cette Conférence a créé une dynamique importante dans les pays ainsi qu'à l'Organisation des Nations Unies et dans d'autres organismes en leur faisant prendre conscience des problèmes environnementaux qui apparaissaient et en les amenant à s'en préoccuper.

2. Stockholm + 10

21. Dix ans après la Conférence de Stockholm, des progrès avaient été accomplis dans les pays développés pour ce qui est de l'amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, du renforcement des contrôles sur les produits chimiques et de la conservation des éléments de la nature, mais dans la plupart des pays en développement l'environnement se dégradait à une vitesse et à une échelle sans précédent. De nombreux pays nouvellement industrialisés avaient connu une détérioration massive de leur environnement; dans leur cas, les problèmes environnementaux associés à leur industrialisation soudaine et à leur urbanisation galopante venaient s'ajouter aux pressions déjà élevées qu'exerçaient leur sous-développement et leur pauvreté. Dans de nombreuses régions, la destruction de l'environnement avait commencé à compromettre les perspectives de développement futures, voire la survie de l'humanité. L'accélération des impacts des activités humaines sur la planète gagnait de vitesse des stratégies qui consistaient essentiellement à réagir et à réparer ainsi que les budgets modiques et souvent dérisoires qui avaient été mis en place afin d'y faire face. Pour marquer le dixième anniversaire de la Conférence de Stockholm, le Conseil d'administration du PNUE a tenu une session spéciale à Nairobi en mai 1982. Cette session a offert une possibilité unique de réunir la nouvelle génération de responsables des questions d'environnement du monde entier pour relancer les dossiers, les politiques et les institutions conventionnels dans le domaine de l'environnement à la lumière de l'expérience des années 70 et des problèmes qui se faisaient jour à l'époque. À la fin de cette session, le Conseil d'administration a adopté une résolution exposant les résultats obtenus par l'Organisation des Nations Unies dans la mise en œuvre du Plan d'action de Stockholm et les défis que devait relever la communauté internationale. À la dixième session du Conseil d'administration, tenue immédiatement après la session spéciale, a été adopté le Programme de Montevideo pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement, destiné à fournir des orientations stratégiques au PNUE dans la promotion du développement des traités et autres accords internationaux dans le domaine de l'environnement.

3. La Commission mondiale sur l'environnement et le développement

22. Par la résolution 38/161 du 19 décembre 1983, l'Assemblée générale a créé une Commission mondiale sur l'environnement et le développement chargée de proposer des stratégies environnementales à long terme pour assurer un développement durable jusqu'en l'an 2000 et au-delà. Il a été demandé à la Commission d'examiner comment la communauté internationale pourrait répondre plus efficacement aux préoccupations environnementales. En 1987, après trois ans de travail, la Commission a présenté des propositions et des recommandations détaillées, y compris des propositions pour des changements institutionnels et juridiques.

Elle a résumé le principal défi des années 90 en matière institutionnelle de la manière suivante: "Pour pouvoir choisir, aux fins de l'action, des voies qui soient viables, et a indiqué que pour relever ce défi, il faudrait tenir compte des dimensions écologiques des politiques parallèlement à leurs dimensions économiques, commerciales, énergétiques, agricoles, industrielles et autres – à propos des mêmes questions et dans les mêmes institutions nationales et internationales."

4. Le Sommet "planète Terre" de 1992

23. En juin 1992, 20 ans exactement après la Conférence de Stockholm, les dirigeants de la planète se sont réunis à Rio de Janeiro, à l'occasion du Sommet "planète Terre". Cette Conférence a marqué un tournant important dans la réorientation des politiques nationales et internationales pour qu'elles tiennent compte des dimensions environnementales dans les objectifs économiques et les objectifs de développement. Les textes issus de cette Conférence, en particulier Action 21 et les Principes de Rio, ont joué un rôle déterminant dans la promotion du développement et du renforcement de l'architecture institutionnelle pour la protection de l'environnement et le développement durable aux niveaux national et international. Le chapitre 38 d'Action 21 traite des arrangements institutionnels internationaux et des tâches spécifiques assignées au PNUE. Ultérieurement, dans la résolution 47/191 du 22 décembre 1992, l'Assemblée générale a adopté de nouveaux mécanismes institutionnels internationaux et notamment créé la Commission du développement durable. Le développement des régimes internationaux institués pour traiter de questions complexes touchant à l'environnement mondial, telles que les changements climatiques, la biodiversité et la désertification, s'est accéléré. On a pris toujours davantage conscience du fait qu'en plus des gouvernements, les organisations de la société civile, le secteur privé et les autres grands groupes de la société sont essentiels pour atteindre les objectifs du développement durable.

5. Rio + 5

24. En 1997, à sa dix-neuvième session extraordinaire, l'Assemblée générale a procédé à un examen quinquennal des résultats du Sommet "planète Terre" et a adopté le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 (S19/2, annexe). Ce Programme tenait compte des progrès accomplis depuis le Sommet «planète Terre» et des défis que devait relever la communauté mondiale pour parvenir à un développement durable, en rendant hommage au rôle joué par toute une série d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux actifs dans le domaine de l'environnement et du développement durable et insistait sur le rôle du PNUE en tant qu'autorité reconnue en matière d'environnement mondial. À cette session extraordinaire, les chefs d'État et de gouvernement ont estimé qu'un certain nombre de résultats positifs avaient été obtenus, mais ils se sont déclarés profondément préoccupés par le fait que les tendances générales en matière de développement durable s'étaient dégradées par rapport à 1992. Ils ont souligné qu'il était toujours aussi vital et plus urgent que jamais de mettre en œuvre Action 21 de façon cohérente.

B. L'état actuel de la gouvernance internationale en matière d'environnement

25. On peut avoir un aperçu du réseau complexe de gouvernance internationale en matière d'environnement en considérant les structures des processus multilatéraux, des accords multilatéraux et des mécanismes consultatifs pour les questions d'environnement et les questions connexes. La présente section passe en revue les structures, instruments et arrangements institutionnels existants, y compris ceux du système des Nations Unies, les accords multilatéraux sur l'environnement et les moyens de coordination et de consultation qui sont disponibles.

1. Processus multilatéraux

a) Le système des Nations Unies

i) L'Assemblée générale

26. En vertu de l'Article 10 de la Charte des Nations Unies, l'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la Charte. L'Assemblée générale, qui se compose de tous les Membres des Nations Unies (au nombre de 189 actuellement), peut formuler, sur ces questions ou affaires, des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité ou aux Membres

de l'Organisation et au Conseil de sécurité, sauf quand le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la Charte. L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification, ainsi que de développer la coopération internationale dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique, et faciliter pour tous la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

27. En tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, le Conseil d'administration du PNUE/Forum ministériel mondial sur l'environnement rend compte à l'Assemblée générale, laquelle examine certaines questions concernant l'environnement directement ou indirectement et prend les décisions qui s'imposent, y compris dans le domaine des arrangements institutionnels et des processus internationaux connexes.

ii) Le Conseil économique et social

28. Le Conseil économique et social, qui se compose de 54 Membres de l'Organisation des Nations Unies élus par l'Assemblée générale, peut faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes et peut adresser des recommandations sur toutes ces questions à l'Assemblée générale, aux Membres de l'Organisation et aux institutions spécialisées intéressées. Le Conseil, dans l'exécution des recommandations de l'Assemblée générale, s'acquitte de toutes les fonctions qui entrent dans sa compétence. Il peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations Unies.

29. Le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21, adopté à la dix-neuvième session extraordinaire de l'Assemblée générale, souligne qu'en raison du nombre croissant d'organes directeurs s'occupant des différents aspects du développement durable, notamment ceux qui émanent des conventions internationales, il est plus nécessaire que jamais de mieux coordonner les politiques au niveau intergouvernemental, ainsi que de poursuivre et de mieux concerter les efforts visant à développer la collaboration entre les secrétariats de ces organes directeurs. Ce Programme souligne que, sous la direction de l'Assemblée générale, le Conseil économique et social devrait jouer un rôle plus actif dans la coordination des activités des organismes des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes.

iii) Le Programme des Nations Unies pour l'environnement

30. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, le PNUE a été créé par l'Assemblée générale à la suite de la Conférence de Stockholm, par la résolution 2997(XXVII) du 15 décembre 1972. En application de cette résolution, le Conseil d'administration du PNUE se compose de 58 membres élus par l'Assemblée générale et ses principales fonctions et responsabilités sont les suivantes:

- a) Promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement et recommander, selon qu'il conviendra, des politiques orientées dans ce sens;
- b) Proposer des orientations de politique générale aux fins de l'orientation et de la coordination des programmes relatifs à l'environnement au sein du système des Nations Unies;
- c) Recevoir et examiner les rapports périodiques du Directeur exécutif du PNUE sur la mise en œuvre des programmes relatifs à l'environnement au sein du système des Nations Unies;
- d) Suivre la situation de l'environnement dans le monde afin de s'assurer que les problèmes de portée internationale font l'objet, de la part des gouvernements, d'un examen approprié;
- e) Inciter la communauté scientifique et d'autres communautés professionnelles internationales qui sont compétentes à contribuer à l'acquisition, à l'évaluation et à l'échange de connaissances et d'informations concernant l'environnement, et, s'il y a lieu, aux aspects techniques de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes relatifs à l'environnement au sein du système des Nations Unies;

f) Analyser en permanence l'impact des politiques et des mesures nationales et internationales relatives à l'environnement sur les pays en développement ainsi que le problème des surcoûts que peuvent encourir les pays en développement dans la mise en œuvre des programmes et des projets environnementaux, et veiller à ce que ces programmes et projets soient compatibles avec les plans et les priorités de ces pays en matière de développement; et

g) Examiner et approuver chaque année le programme d'utilisation des ressources du Fond pour l'environnement.

31. L'Assemblée générale a décidé que le Conseil d'administration lui ferait rapport par l'intermédiaire du Conseil économique et social, lequel transmet à l'Assemblée les observations qu'il juge nécessaires, notamment en ce qui concerne les questions de coordination et les liens entre, d'une part, les politiques et les programmes menés au sein du système des Nations Unies dans le domaine de l'environnement et, d'autre part, les politiques et priorités économiques et sociales générales.

32. À sa dix-neuvième session, tenue en février 1997, le Conseil d'administration a adopté la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du Programme des Nations Unies pour l'environnement, soulignant que le PNUE a été et devrait continuer d'être le principal organisme des Nations Unies s'occupant d'environnement. Le PNUE 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. À cette fin, la Déclaration de Nairobi a réaffirmé que le mandat du PNUE, qui découlait de la résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale, et gardait toute sa pertinence, a chargé le PNUE de suivre l'évolution de la situation de l'environnement sur le plan mondial afin de veiller à ce que les nouveaux problèmes environnementaux ayant une dimension internationale importante fassent l'objet d'un examen approprié et adéquat de la part des gouvernements. Les éléments fondamentaux du mandat clairement définis - ultérieurement précisés dans l'Action 21 grâce à la définition des liens entre l'environnement et le développement - d'un PNUE revitalisé ont été cités dans la Déclaration de Nairobi. Il s'agit :

a) D'analyser l'état de l'environnement mondial et déterminer l'évolution de l'environnement aux niveaux mondial et régional, proposer des orientations, lancer des mises en garde quand pèsent des menaces sur l'environnement, et susciter et favoriser la coopération et les mesures internationales, en mettant à profit les moyens scientifiques et techniques les plus modernes disponibles;

b) De favoriser l'élaboration de régimes juridiques internationaux relatifs à l'environnement ayant pour objet l'avènement d'un développement durable, y compris en établissant des relations cohérentes entre les conventions internationales en vigueur sur l'environnement;

c) De faire progresser l'application de normes et politiques internationales convenues, surveiller et favoriser le respect des principes et accords internationaux relatifs à l'environnement et encourager les activités de coopération lorsqu'il faut faire face à de nouveaux problèmes d'environnement;

d) De renforcer son rôle de coordonnateur des activités du système des Nations Unies en matière d'environnement ainsi que son rôle d'organisme d'exécution du Fonds pour l'environnement mondial en mettant à profit les avantages relatifs dont il dispose ainsi que ses connaissances scientifiques et techniques spécialisées;

e) De s'employer à sensibiliser davantage tous les secteurs de la société et tous ceux qui participent à l'application de l'action internationale en faveur de l'environnement et à favoriser une coopération véritable entre eux et servir efficacement de lien entre la communauté scientifique et les décideurs aux niveaux national et international;

f) De définir des politiques et fournir des services consultatifs, à l'intention des gouvernements et des institutions compétentes, dans les domaines clés du renforcement des institutions.

33. Cette Déclaration a été approuvée par l'Assemblée générale dans le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21. Aux termes du programme il importe notamment, au niveau tant international que national, de mieux évaluer scientifiquement les corrélations écologiques entre les conventions, de recenser les programmes qui comportent des avantages multiples et de mieux intéresser le public aux conventions. Ces tâches devraient être confiées au PNUE conformément aux décisions pertinentes de son Conseil d'administration et en étroite coopération avec les conférences respectives des Parties aux conventions et les organes directeurs en émanant.

iv) La Commission du développement durable

34. Dans sa résolution 47/191 du 22 décembre 1992, l'Assemblée générale a approuvé les recommandations relatives aux arrangements institutionnels internationaux pour le suivi du Sommet «planète Terre» qui figurent au chapitre 38 d'Action 21, en particulier celles qui ont trait à la création, à un niveau élevé, d'une Commission du développement durable, et a prié le Conseil économique et social d'établir cette commission en tant que commission technique du Conseil en vue d'assurer efficacement le suivi de la Conférence ainsi que de renforcer la coopération internationale et de rationaliser la capacité intergouvernementale de prise de décisions dans le sens d'une intégration des questions d'environnement et de développement et d'examiner les progrès réalisés dans l'application d'Action 21 aux niveaux national, régional et international.

35. La Commission du développement durable est composée de 53 États élus par le Conseil économique et social parmi les États Membres de l'Organisation des Nations Unies et les membres de ses institutions spécialisées. Conformément à la recommandation de l'Assemblée générale, les fonctions de la Commission sont les suivantes:

- a) Contrôler les progrès réalisés dans l'application d'Action 21 et dans le travail d'intégration des objectifs relatifs à l'environnement et au développement dans l'ensemble du système des Nations Unies, en examinant et analysant les rapports fournis par tous les organes, organismes, programmes et institutions des Nations Unies s'occupant de divers aspects de l'environnement et du développement, y compris des aspects financiers;
- b) Examiner les informations communiquées par les gouvernements;
- c) Examiner les progrès accomplis dans l'exécution des engagements énoncés dans le programme Action 21, y compris ceux qui se rapportent aux apports financiers et au transfert de technologie;
- d) Examiner et suivre régulièrement les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif fixé par l'Organisation des Nations Unies qui consiste pour les pays développés à consacrer 0,7 % de leur produit national brut à l'aide publique au développement;
- e) Réexaminer régulièrement l'adéquation du financement et des mécanismes;
- f) Recevoir et analyser les informations fournies par les organisations non gouvernementales compétentes, les milieux scientifiques et le secteur privé concernant l'application globale d'Action 21;
- g) Renforcer le dialogue du système des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales et le secteur indépendant, ainsi qu'avec d'autres organismes ne relevant pas des Nations Unies;
- h) Examiner, le cas échéant, les informations concernant les progrès réalisés dans l'application des conventions relatives à l'environnement, qui pourraient être communiquées par les conférences d'États parties pertinentes;
- i) Présenter à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, les recommandations qui s'imposent, fondées sur un examen intégré des rapports et des questions intéressant la mise en œuvre d'Action 21;

j) Examiner, en temps opportun, les résultats de l'examen qu'entreprendra diligemment le Secrétaire général, de toutes les recommandations du Sommet « Planète Terre » concernant des programmes de renforcement des capacités, des réseaux d'information, des équipes spéciales et autres mécanismes propres à favoriser l'intégration des questions d'environnement et de développement aux niveaux régional et sous-régional.

v) Les commissions régionales

36. Les commissions régionales de l'Organisation des Nations Unies ont élaboré et exécuté des programmes de protection de l'environnement en faveur des régions et aidé les gouvernements de ces régions à favoriser les activités pertinentes dans le domaine de l'environnement.

vi) Les autres organes de l'ONU et les institutions spécialisées

37. Au Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), les questions relatives à l'environnement urbain et aux établissements humains sont traitées en coopération avec le PNUE. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a poursuivi ses programmes relatifs au développement durable et à la mise en œuvre d'Action 21, en particulier dans les domaines de la promotion du renforcement des capacités et de l'appui aux stratégies nationales en faveur de l'environnement. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) continue à examiner les liens entre le commerce, les investissements, la technologie, le financement et le développement durable, et elle poursuit, avec le PNUE, les travaux menés en coopération avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour appuyer les efforts visant à favoriser l'intégration du commerce, de l'environnement et du développement.

38. Plusieurs institutions spécialisées ont élaboré et exécuté des programmes relatifs à l'environnement conformément à leurs mandats respectifs. Celles qui sont compétentes dans des domaines liés à l'environnement sont notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (agriculture, foresterie, pêcheries, gestion des sols, protection des végétaux), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (la santé et l'environnement), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) (éducation écologique, activités scientifiques, par exemple dans les domaines des océans et de l'énergie solaire), l'Organisation météorologique mondiale (OMM) (atmosphère et climat, y compris le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)), l'Organisation internationale du Travail (OIT) (milieu de travail et sécurité des travailleurs), l'Organisation maritime internationale (OMI) (pollution marine, déversement en mer et sécurité du transport par mer de marchandises dangereuses) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) (aspects environnementaux de l'aviation civile). L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) est chargée des questions relatives aux matières nucléaires, y compris les questions de sûreté nucléaire et les déchets radioactifs. La FAO, l'OIT, l'OMI et l'AIEA ont favorisé activement le développement des conventions et des protocoles relatifs à l'environnement dans le cadre de leurs mandats respectifs.

b) Autres organismes et arrangements intergouvernementaux

39. La Banque mondiale a un rôle significatif à jouer dans la protection de l'environnement et le développement durable, grâce notamment au volume de ressources qu'elle contrôle et aux retombées environnementales de son travail de développement. Récemment, la Banque a présenté les éléments centraux de sa nouvelle stratégie en matière d'environnement, mettant l'accent sur l'amélioration de la qualité de vie, le rehaussement de la qualité de la croissance et la préservation de la qualité des patrimoines national et mondial. L'Organisation mondiale du commerce, à travers son comité du commerce et de l'environnement, s'est penchée sur la relation qui existe entre ces deux domaines. Elle travaille en coopération avec le PNUE et la CNUCED dans l'examen des différents éléments qui caractérisent les liens entre l'environnement, le commerce et le développement. A cet égard, les résultats de la réunion tenue récemment à Doha mettent en évidence l'importance de ce partenariat stratégique.

40. Des organes et organismes intergouvernementaux n'appartenant pas au système des Nations Unies se sont employés à définir ou à influencer la ligne d'action des gouvernements ou d'autres entités dans le domaine de l'environnement. Ces organes et organismes sont souvent établis dans une région ou une

sous-région et possèdent leurs propres structures de prises de décisions sur les questions d'environnement ainsi que des programmes environnementaux destinés à la région en question.

41. Certains groupes – tels que le Groupe des 8, la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, le Conseil des ministres arabes chargés de l'environnement, les ministres de l'environnement de l'Union européenne – se réunissent régulièrement pour discuter des politiques générales en matière d'environnement et définir des lignes d'action générales pour les questions d'environnement. En outre, les institutions financières régionales telles que les banques régionales de développement mènent des activités relatives à l'environnement qui influent sur celles des gouvernements ou d'autres entités de la région.

42. Des forums et des groupes intergouvernementaux s'occupant de questions d'environnement particulières ont été créés pour procéder à des évaluations scientifiques (le Groupe intergouvernemental sur les changements climatiques, par exemple) ou définir des priorités (cas du Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique).

c) Liens entre les arrangements institutionnels nationaux et internationaux

43. Depuis la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain, la plupart des gouvernements ont créé un nouveau ministère ou un organisme public pour s'occuper des questions d'environnement ou ont chargé des organismes existants d'exercer ces fonctions. Les questions sectorielles sont souvent traitées par plus de deux ministères ou organismes gouvernementaux, en sorte qu'un mécanisme national est nécessaire pour coordonner leurs politiques sectorielles. Les structures des arrangements et des processus institutionnels internationaux sont inspirées des structures gouvernementales en question mises en place au niveau national, et de ce fait, ne peuvent que tirer avantage d'une meilleure coordination.

d) Réseaux

44. Une foule de réseaux s'occupant de questions d'environnement ont été institués entre différents acteurs, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, aux niveaux national et international. Avec l'accélération de la mise au point et de l'emploi des nouvelles techniques d'information, le nombre des réseaux mondiaux s'occupant de questions d'environnement va en augmentant. Ces réseaux sont utiles, par exemple, pour échanger des informations scientifiques, techniques et juridiques ou des informations sur les politiques, qui contribuent à la prise de décisions en connaissance de cause et concourent à la gouvernance en matière d'environnement aux niveaux national et international, ou pour permettre à des groupes de citoyens de mobiliser l'opinion en faveur d'une action politique. Le réseau mondial de centres collaborant au rapport sur l'Avenir de l'environnement mondial en offre un bon exemple.

e) Grands groupes

45. On a pris conscience du fait que pour s'attaquer aux problèmes complexes de la protection de l'environnement et du développement durable, une participation de tous les secteurs de la société était indispensable. Les grands groupes représentés par les organisations de la société civiles (telles que les organisations non gouvernementales, les universités et le secteur privé) sont des éléments de la structure sociale qui sont essentiels pour appuyer les systèmes de gouvernance nationale et internationale en matière d'environnement et les rendre efficaces, non seulement du point de vue de leur renforcement, mais également en matière d'application.

2. Accords multilatéraux sur l'environnement

a) Développement des accords multilatéraux sur l'environnement

46. On estime qu'il existe plus de 500 traités et autres accords internationaux relatifs à l'environnement, dont 323 ont un caractère régional. Près de 60 % d'entre eux, à savoir 302, ont été conclus entre 1972, année où s'est tenue la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain, et aujourd'hui.

47. Le champ d'application de nombre des premiers accords était restreint à des sujets particuliers, tels que, entre autres, certaines espèces de la faune marine, des produits chimiques déterminés ou les procédures de quarantaine pour des plantes et des animaux, et avaient une portée régionale. Le groupe le plus important

mais très disparate d'accords antérieurs à 1972, représentant 40% du total, était constitué par les accords relatifs à la diversité biologique, dont la moitié avaient trait à la faune marine et les trois quarts avaient un caractère régional.

48. Depuis 1972, le nombre des accords multilatéraux sur l'environnement a augmenté de plus en plus rapidement. Sur les 302 accords négociés, 197, soit près de 70%, ont une portée régionale, contre 60% au cours de la période antérieure. La création d'organismes d'intégration régionale s'occupant de l'environnement dans des régions comme l'Amérique centrale et l'Europe a contribué à cette tendance. Dans de nombreux cas, les accords régionaux sont étroitement liés aux accords mondiaux. C'est l'établissement des 17 conventions et plans d'action plurisectoriels pour des mers régionales, représentant 46 conventions, protocoles, amendements et accords connexes. Le groupe d'accords multilatéraux sur l'environnement qui est de loin le plus important concerne le milieu marin; il représente plus de 40% du total et comprend principalement la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982), les conventions et protocoles nouveaux de l'OMI sur la pollution marine, le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres (1995), ainsi que les accords pour les mers régionales et les conventions et protocoles régionaux relatifs à la pêche. Les conventions relatives à la biodiversité forment un deuxième groupe important mais plus restreint, qui comprend la plupart des grandes conventions mondiales: Convention sur la protection du patrimoine culturel et naturel mondial (1972), la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, (CITES) (1973), la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS), (1979) et la Convention sur la diversité biologique (1992).

49. Contrairement à la situation antérieure à 1972, deux nouveaux groupes d'accords importants sont apparus: les conventions relatives aux produits chimiques et aux déchets dangereux, qui ont un caractère essentiellement mondial, et les conventions ayant trait à l'atmosphère et à l'énergie. Le premier groupe comprend plusieurs conventions de l'OIT concernant les risques professionnels sur les lieux de travail. On a adopté tout récemment la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (1998), et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, adoptée à Stockholm en mai 2001. L'avant-garde des conventions relatives à l'atmosphère et à l'énergie est constituée par la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985) et son Protocole de Montréal (1987) et par la CCCC (1992).

50. Si l'on considère à la fois les accords mondiaux et régionaux, la prolifération des accords relatifs à l'environnement qui en a résulté fait qu'il est de plus en plus difficile pour les Parties de s'acquitter de leurs obligations et responsabilités collectives en ce qui concerne l'application des conventions relatives à l'environnement et des accords internationaux connexes.

51. Le nombre des accords négociés depuis 1972 constitue certes un succès remarquable, mais ces accords multilatéraux sur l'environnement manquent de cohérence en ce qui concerne plusieurs questions nouvelles importantes touchant aux politiques de l'environnement, telles que le principe de précaution et l'incertitude scientifique, l'équité entre et à l'intérieure des générations, l'économie du cycle de vie, les responsabilités communes mais différenciées, et le développement durable.

b) État des accords multilatéraux sur l'environnement

52. Aux fins de la détermination de leur statut, les accords ont été répartis entre trois catégories: les conventions et accords connexes de base relatifs à l'environnement d'importance mondiale; les conventions mondiales importantes pour l'environnement, y compris les conventions régionales d'importance mondiale; et les autres accords multilatéraux sur l'environnement, dont le champ d'application et la portée géographique sont généralement restreints. Le noyau fondamental des conventions et des accords internationaux sur l'environnement se répartit schématiquement en cinq groupes portant sur la diversité biologique, l'atmosphère, les terres, les substances chimiques, les déchets dangereux et les mers régionales.

53. Les objectifs et les priorités des accords multilatéraux sur l'environnement sont très variables. Certains accords sont axés sur le développement durable, d'autres sur l'exploitation durable des ressources naturelles et l'environnement. Les principales priorités qui se recoupent sont le renforcement de la capacité des Parties de s'acquitter de leurs obligations, une adhésion accrue des gouvernements, l'éducation et la

sensibilisation du public, le renforcement de la base scientifique pour la prise des décisions et le renforcement des partenariats internationaux. La principale question commune est celle de l'évaluation et la gestion de la pollution.

54. La plupart des accords multilatéraux sur l'environnement sont des instruments juridiquement contraignants. Cependant les mécanismes internationaux de règlement des différends relatifs aux dispositions de ces accords demeurent faibles.

55. Les conventions relatives aux mers régionales se distinguent par le fait qu'elles sont liées étroitement, voire systématiquement dans certains cas, à des conventions et accords mondiaux par l'intermédiaire de leurs protocoles, amendements et annexes, et se révèlent être des instruments régionaux utiles pour en favoriser l'application. Le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres constitue un bon exemple à cet égard.

56. Les accords adoptés après 1972 comportent généralement les éléments institutionnels suivants: un secrétariat, un bureau, des organes consultatifs, un mécanisme d'information et un mécanisme financier. Les conférences et les réunions des Parties constituent les organes qui statuent en dernier ressort sur l'application et l'évolution de chaque accord, y compris sur le programme de travail, le budget et l'adoption de protocoles et d'annexes.

57. Dans le cas de certains accords, des comités permanents ont été créés ou des réunions intersessions sont organisées pour faire le point sur leur application et conseiller leurs secrétariats à ce sujet. Les organes subsidiaires, qui ont généralement un caractère consultatif et font rapport aux Conférences ou aux Réunions des Parties sur des questions scientifiques, techniques ou financières ou sur les progrès accomplis en matière d'application, peuvent être internes ou externes et être permanents ou ad hoc avec un mandat restreint. Les secrétariats peuvent gérer des mécanismes destinés à faciliter l'échange d'informations scientifiques, techniques, juridiques et environnementales.

58. Les secrétariats ont un champ d'activité et un mandat variables. Certains préparent les réunions des Conférences des Parties et des organes subsidiaires, en assurent le service et leur fournissent un appui administratif, technique et scientifique. D'autres participent en outre à l'exécution des programmes et des projets aux niveaux régional et national.

59. Au cours des deux dernières années, on a assisté à une progression remarquable du nombre des mémorandums d'accord signés entre des conventions, qui témoigne d'une volonté politique accrue de collaborer plus étroitement dans la mise en œuvre de leurs programmes de travail durant cette période. Cela est vrai principalement dans le cas des groupes d'accords relatifs à la biodiversité et aux mers régionales. A cet égard, la convocation d'une réunion du Groupe de liaison mixte de la Convention de Rio indique que l'on est conscients de la nécessité d'une meilleure coordination. Les mémorandums d'accord peuvent avoir trait à des plans de travail communs, aux mesures d'application ou à la mise en place d'un mécanisme d'information.

60. De multiples acteurs de la société civile participent aux délibérations de nombreux accords, en qualité d'observateurs ou de conseillers, lors de réunions publiques ou sur invitation. Quelques accords subventionnent la participation d'organisations non gouvernementales. Certains secrétariats entretiennent des relations de travail étroites avec des organisations non gouvernementales et la société civile en général, et les encouragent à apporter leurs contributions.

II. FORCES ET FAIBLESSES DES ARRANGEMENTS EXISTANTS

61. L'accroissement de la complexité et du morcellement croissants de la gouvernance internationale en matière d'environnement tient en partie à l'augmentation du nombre des acteurs, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, dans le domaine de l'environnement. En outre, la prolifération des organes des Nations Unies et d'autres organismes internationaux qui s'occupent de questions d'environnement ne fait qu'ajouter à cette complexité. Pour réussir, tout dialogue sur la gouvernance internationale en matière d'environnement devra tenir compte de la nécessité de rechercher une cohérence des politiques en améliorant la coordination entre les différentes organisations intergouvernementales et les accords multilatéraux sur l'environnement.

A. Forces

62. Au cours des trois décennies qui ont suivi la Conférence de Stockholm, l'environnement a pris une place plus importante dans les préoccupations du public et dans l'action menée aux niveaux local, national et international. Des organismes gouvernementaux, des organisations et d'autres arrangements institutionnels relevant du système des Nations Unies ou extérieurs à ce système ont été mis en place pour s'occuper de questions ou de catégories de questions sectorielles touchant à l'environnement. Les processus multilatéraux d'examen de sujets environnementaux et connexes se sont beaucoup développés. Des réseaux ont été constitués entre diverses entités et des grands groupes et ils s'étendent. Cette évolution institutionnelle s'est accélérée depuis le Sommet «planète Terre» et, progressivement, tend à occuper le devant de la scène, comme on a pu s'en rendre compte au cours du débat sur les changements climatiques et l'eau douce qui a eu lieu récemment. Elle sera un élément significatif dans la préparation du Sommet mondial sur le développement durable.

63. Au niveau national, une législation environnementale nationale et des arrangements institutionnels connexes ont été mis en place dans de nombreux pays, tant en développement que développés, afin d'offrir une base solide pour s'attaquer aux principales menaces qui pèsent sur l'environnement, souvent à l'échelon sectoriel et sous l'égide de diverses autorités chargées de questions particulières. L'intégration des principes environnementaux dans les politiques de développement s'est accélérée de manière significative dans les pays développés et les pays en développement, ces derniers ayant pris conscience que les ressources naturelles de la planète se tarissaient. Cependant, les orientations générales et les mécanismes destinés à réaliser cette intégration demeurent insuffisants.

64. Au sein du Système des Nations Unies, le PNUE a continué à fournir des évaluations et des informations fondamentales aux décideurs et a servi de cadre pour la définition des politiques concernant les questions d'environnement à l'échelon mondial. Des réunions de consultation et de négociation se sont tenues sous les auspices du PNUE pour élaborer des accords mondiaux et régionaux relatifs à l'environnement en vue d'entreprendre des actions de catalysation destinées à appuyer les activités menées par les gouvernements et coordonner celles des organisations compétentes. Le PNUE a appuyé des actions menées dans le domaine de l'environnement à différents niveaux avec des partenaires nationaux et internationaux, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, et occupe une position stratégique en tant qu'autorité mondiale dans le domaine de l'environnement lui permettant de définir le programme mondial pour l'environnement. Son rôle à cet égard est devenu de plus en plus évident, comme en témoigne la réunion de l'Organisation mondiale du commerce tenue récemment à Doha.

65. La tenue d'un Conseil d'administration/Forum ministériel mondial annuel sur l'environnement, caractérisé par une participation universelle au niveau ministériel, a permis de relancer et de recentrer les débats au plus haut niveau. Ce forum peut servir d'instance suprême en matière de politiques d'environnement et pourrait faire appel à la participation de toutes les parties prenantes, notamment les autres forums sur l'environnement, et contribuer dès lors à une meilleure cohérence politique. Mieux encore, le caractère étendu de son programme (il a, par la résolution 53/242, été assigné d'examiner les questions importantes et nouvelles qui se posent dans le domaine de l'environnement) permettrait de favoriser la participation de la société civile et du secteur privé.

66. La création du Groupe de gestion de l'environnement par l'Assemblée générale favorise non seulement la coopération interinstitutions au sein du système des Nations Unies mais renforce également la participation et la coopération des accords multilatéraux sur l'environnement avec les institutions des Nations Unies. Ce renforcement du potentiel de coordination aux niveaux programmatique et sectoriel doit se poursuivre et pourrait notamment se révéler avantageux si l'on faisait en sorte de prendre beaucoup plus en compte les considérations environnementales dans les institutions en charge de l'élaboration des politiques économiques et sociales. A cet égard, le Groupe de gestion de l'environnement pourrait appuyer la réalisation des objectifs fixés en matière de développement durable.

67. Beaucoup de conventions et d'autres accords multilatéraux relatifs à l'environnement ont été établis pour traiter des questions sectorielles touchant à l'environnement, en offrant un cadre convenu sur le plan international pour la gouvernance de ces questions. Le Programme de Montevideo pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement établi par le PNUE a fortement stimulé la communauté

internationale à cet égard au cours des deux dernières décennies, en contribuant à l'élaboration de conventions, de protocoles et de plans d'action pour les mers régionales dans le monde entier, ainsi que de traités mondiaux portant sur la protection de la couche d'ozone, le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux, la biodiversité, l'échange d'informations sur les produits chimiques dangereux faisant l'objet d'un commerce et les polluants organiques persistants. Outre les instruments juridiquement contraignants, de nombreux instruments internationaux non contraignants ont été établis en vue de proposer des normes, des principes, des procédures, des lignes directrices et des codes de conduite pour le traitement des questions d'environnement. Le large éventail de convention et d'autres accords relatifs à l'environnement offrent la possibilité d'améliorer l'application au niveau national, pour autant que la coordination aux niveaux régional et mondial soit assurée.

68. Les arrangements actuels présentent un certain nombre de possibilités pour le renforcement de la coopération et de la coordination, notamment pour les raisons suivantes :

a) Un regroupement offre des possibilités à différents niveaux, tels que sectoriel (par exemple, les conventions relatives à la diversité biologique et aux produits chimiques, les réunions de la Conférence des Parties à intervalles trop rapprochés), fonctionnel (par exemple, les questions relatives au commerce et aux finances, le renforcement des capacités et les programmes), matériel (par exemple, le même emplacement pour tous les secrétariats) et régional (par exemple, le respect et l'application, la législation complémentaire);

b) Les secrétariats et les organes directeurs des accords multilatéraux sur l'environnement ont ainsi la possibilité de stimuler leurs échanges dans les domaines, notamment, des pratiques et des technologies de gestion de l'information;

c) Il existe en outre des possibilités de resserrer la coopération entre les organes scientifiques de ces accords.

69. On constate une augmentation du nombre des arrangements permettant à des conventions de collaborer de manière plus intégrée comme c'est le cas entre les conventions de Rio et conduisant à l'établissement de programmes de travail conjoints dans des domaines d'intérêt commun, par exemple, le renforcement des capacités et l'élaboration d'une législation nationale favorisant l'application des conventions et des protocoles au niveau national. En adoptant la Déclaration de Montréal sur la protection du milieu marin, la réunion du programme d'action mondial qui vient de s'achever stimule la coopération en reconnaissant que les partenariats fondés sur la coopération sont nécessaires et qu'il y a lieu d'améliorer la gestion des océans.

B. Faiblesses

70. Dans la Déclaration ministérielle de Malmö adoptée à la première réunion du Forum ministériel mondial sur l'environnement en mai 2000, il a été noté avec une profonde préoccupation que la détérioration de l'environnement et de la base de ressources naturelles s'accéléraient, qu'il existait un décalage inquiétant entre les engagements et l'action, que les considérations environnementales n'étaient pas suffisamment intégrées dans la prise des décisions en matière de développement économique et social et que l'application des accords multilatéraux relatifs à l'environnement se heurtait à des obstacles.

71. En application de la décision 21/21 du Conseil d'administration sur la gouvernance internationale en matière d'environnement, les consultations avec les experts, les organisations de la société civile et les institutions des Nations Unies ont fait une large place à certaines des faiblesses inhérentes au système actuel. En outre, le Comité des représentants permanents auprès du PNUE, dans son étude de la gouvernance internationale en matière d'environnement, a entrepris des consultations à ce sujet et recensé un certain nombre de carences. Prenant en considération les amples discussions et les délibérations menées au sein du Groupe intergouvernemental à composition non limitée de ministres ou de leurs représentants sur la gouvernance internationale en matière d'environnement, les insuffisances ont été regroupées dans les catégories suivantes :

a) Arrangements institutionnels internationaux inadéquats;

b) Lacunes dans les forums internationaux sur les politiques;

- c) Structures de prise de décision incohérentes;
- d) Lacunes en matière d'accès et de participation;
- e) Appui insuffisant aux institutions existantes et aux mécanismes de contrôle;
- f) Manque de coordination véritable;
- g) Choix de démarche dénué d'objectivité pour s'attaquer au trois piliers du développement durable.
- h) Autorité insuffisante du PNUE.

72. Il est apparu clairement lors des débats du Groupe intergouvernemental à composition non limitée que les démarches actuelles en ce qui concerne la gestion de l'environnement mondial et la viabilité écologique sont de plus en plus jugées inefficaces. Jusqu'ici, l'action internationale a été axée principalement sur une approche sectorielle visant à résoudre les problèmes d'environnement. Il faut s'orienter vers un cadre de gestion cohérent et intégré qui s'attaque aux différents problèmes dans le contexte transfrontières et des relations d'interdépendance qui caractérisent l'environnement mondial. La mondialisation croissante nécessite une nouvelle approche pour gérer l'environnement mondial, prenant en compte l'expérience acquise et la nécessité de définir des arrangements et des approches nouvelles et plus solides afin de s'attaquer aux problèmes de l'environnement mondial et aux questions nouvelles et complexes. A cet égard, la prise de décisions au niveau international doit s'appuyer sur une assise politique solide lui permettant d'assurer la coordination des liens d'interdépendance qui existent entre les accords multilatéraux sur l'environnement et de mettre au point des mécanismes crédibles de prise de décisions.

73. Compte tenu de l'extension des préoccupations environnementales et du caractère fragmentaire de l'action internationale, la communauté internationale doit examiner si les mécanismes institutionnels internationaux qui existent, caractérisés par des mandats mal définis, des ressources insuffisantes et un appui politique très limité permettent d'affronter les défis futurs. Même si la coordination doit tenir compte du caractère autonome des institutions internationales et ne doit pas se faire au détriment de la précision des prises de décisions, son absence nuit gravement à l'élaboration d'une approche stratégique qui pourrait se centrer sur la mise au point d'une démarche cohérente prenant en compte les relations d'interdépendance qui existent entre les problèmes et les fonctions.

74. La multiplication des institutions, des problèmes et des accords relatifs à l'environnement met les systèmes actuels et notre aptitude à les gérer à rude épreuve. L'accroissement continu du nombre des organes internationaux compétents en matière d'environnement comporte le risque d'une réduction de la participation des États du fait que leurs capacités sont limitées alors que la charge de travail augmente, et rend nécessaire l'instauration ou le renforcement de synergies entre tous ces organes. Appuyées mollement et œuvrant en ordre dispersé, ces institutions sont moins efficaces qu'elles ne pourraient l'être, tandis que les ponctions sur leurs ressources continuent d'augmenter. La prolifération des exigences internationales a imposé des contraintes particulièrement lourdes aux pays en développement, qui, souvent, ne disposent pas des moyens nécessaires pour participer efficacement à l'élaboration et à l'application des politiques internationales en matière d'environnement. En outre, ils éprouvent de plus en plus de difficultés à exécuter et effectuer le suivi des accords au niveau national, en raison de l'absence de cadre commun pour renforcer leurs capacités dans ce domaine, ou pour les doter des capacités techniques requises.

75. Dans bien des cas, les structures qui régissent la production, le commerce et les investissements n'accordent pas une attention suffisante à la protection de l'environnement et de la vie humaine. Tant les impératifs en matière d'environnement que la sauvegarde des aspects sociaux n'ont pas encore été intégrés efficacement dans les prises de décisions économiques et sociales au niveau mondial. A cet égard, la quatrième déclaration ministérielle de l'OMC, adoptée récemment à Doha, est particulièrement pertinente, dans la mesure où elle affirme la complémentarité entre les règles commerciales, la protection de l'environnement et le développement durable. La réunion de Doha est également importante car elle a mis l'accent sur la question de la cohérence entre les règles et les institutions de gouvernance économique et

environnementale mondiale, en particulier le rôle des accords environnementaux multilatéraux dans les discussions à venir sur ce sujet.

76. En dépit de légers progrès, certains accords sont peu enclins à coopérer avec d'autres. Beaucoup de conventions restent repliées sur elles-mêmes et ne sont guère disposées à partager ou à céder une partie de ce qu'elles considèrent comme leur "souveraineté". On ne se préoccupe pas suffisamment de l'harmonisation des rapports nationaux, encore que dans le cas des accords environnementaux relevant du PNUE une initiative ait été lancée en vue de la rationalisation de ces rapports, l'accent étant mis sur les conventions mondiales relatives à la biodiversité.

77. Les mécanismes internationaux de règlement des différends demeurent déficients et les mesures prises pour assurer le respect et l'application sont insuffisantes, la situation étant aggravée par un manque apparent d'engagement politique.

78. Se faisant concurrence pour l'obtention des maigres ressources financières disponibles et pour bénéficier d'engagements politiques, les institutions existantes sont souvent écartelées entre des priorités concurrentes dictées par des demandes qui se recoupent et qui ne sont pas ciblées. On continue de manquer de ressources financières pour la coopération internationale dans le domaine de l'environnement. Le sentiment de désillusion de nombreux pays en développement à propos de l'exécution par les pays industrialisés des engagements pris dans l'Action 21 continue à faire obstacle à tout nouveau progrès et a été également signalé dans le rapport du Secrétaire général sur la mise en oeuvre d'Action 21. L'absence de ressources financières et techniques pour permettre aux pays en développement de se préparer aux accords internationaux, d'y participer et de les appliquer constitue un grave sujet de préoccupation et n'a fait qu'aggraver les soupçons selon lesquels ce programme de développement était l'otage de considérations politiques sans cesse changeantes.

79. Les structures de gouvernance internationale et les règles qui en émanent doivent pouvoir façonner la politique nationale. Si la politique commerciale internationale est assez efficace à cet égard, l'impact des accords internationaux sur l'environnement est souvent moins évident. La gouvernance internationale en matière d'environnement ne peut être efficace que si elle est intégrée aux structures de gouvernance locales, nationales et régionales, qui englobent les gouvernements ainsi que la société civile et le secteur privé. La mise en place d'une démarche ouverte au niveau national à laquelle participeraient toutes les parties prenantes est essentielle car le manque de cohérence à ce niveau nuirait gravement à une bonne gouvernance en matière d'environnement à d'autres niveaux.

80. Si l'on veut que les accords internationaux relatifs à l'environnement soient efficaces en dépit de la libéralisation économique en cours, il est important qu'ils disposent eux aussi de mécanismes encourageant le respect des obligations au niveau national, et que les impératifs économiques ne prennent pas automatiquement le pas sur les exigences environnementales et sociales sans que les coûts et les avantages aient été évalués clairement. Il n'y a de solution que si l'on comprend que la société humaine et l'environnement sont interdépendants et que, sans un environnement productif et viable, la société ne peut pas fonctionner et le développement économique ne peut être durable. La réunion de l'OMC à Doha, et en particulier les mesures de suivi et la recherche qui seront entreprises, par exemple dans le domaine des subventions aux pêcheries, indiquent, ce qui est encourageant, que la gestion durable, est de plus en plus reconnue comme un élément crucial pour assurer la croissance économique.

81. Malgré les succès enregistrés récemment dans la revitalisation du PNUE, il faut encore renforcer les fonctions d'évaluation et d'alerte précoce, renforcer les capacités scientifiques et créer des synergies aux niveaux programmatique, scientifique et technique. A cet égard, les propositions tendant à établir un groupe intergouvernemental, sous les auspices du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, appuyé par le Directeur exécutif du PNUE, pour l'évaluation des changements environnementaux dans le monde et leurs incidences sur le développement social et économique, peuvent remédier aux insuffisances actuelles.

82. En dépit de quelques succès, les ministères et organismes nationaux chargés de l'environnement ne possèdent ni l'influence politique ni les ressources nécessaires pour mettre en oeuvre des stratégies de développement durable dans tous les secteurs de l'activité gouvernementale, et ce problème se retrouve dans les institutions internationales. Certaines questions peuvent être réglées par une amélioration de la

coordination au niveau national, conduisant à des participations gouvernementales plus cohérentes aux processus internationaux d'élaboration des politiques et de prise des décisions. A cet égard, il importe d'appuyer la mise en place d'institutions au niveau national, en particulier dans les pays en développement.

III. RESSOURCES FINANCIÈRES EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

A. Financement des activités internationales en matière d'environnement

83. Il existe aujourd'hui plusieurs sources de financement pour l'environnement. Ces sources sont l'aide publique au développement; les flux financiers multilatéraux associés aux organisations multilatérales, les accords multilatéraux sur l'environnement et les mécanismes multilatéraux de financement (dont certains comportent une aide publique au développement); l'allègement de la dette; les apports de capitaux privés; les sources non traditionnelles de financement; le financement par l'intermédiaire du secteur non gouvernemental et les apports de capitaux intérieurs.

84. Au chapitre 33 d'Action 21, consacré aux ressources et mécanismes financiers, les pays développés ont réitéré leur engagement à consacrer 0,7 % – chiffre fixé par l'ONU et accepté par eux – de leur produit national brut à l'aide publique au développement. La plupart des pays n'ont toujours pas atteint cet objectif. En 1998, seuls les Pays-Bas et les pays nordiques l'avaient atteint. Les données montrent que la moyenne pondérée de l'aide apportée effectivement par les pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE est de 0,24. Après cinq années de tendance à la baisse des apports de fonds publics à des conditions de faveur, 1998 a vu les flux d'aide augmenter de 3,2 milliards de dollars des Etats-Unis (8,9 %) en termes réels pour atteindre 52,5 milliards de dollars. Toutefois, ces flux ont enregistré une baisse en 1999 et subissent depuis un effet d'entraînement à la baisse.

85. S'agissant des flux financiers, les prévisions des investissements étrangers directs pour 2001 font apparaître une baisse de 40 %, la plus forte en trois décennies. Cette baisse tient principalement au ralentissement de l'activité économique, et est aggravée avec les événements tragiques survenus aux Etats-Unis le 11 septembre. Les apports de capitaux privés nets ont aussi reculé de plus de 50 % (passant de 367 milliards de dollars en 1996 à 167 milliards de dollars en 2000), alourdissant davantage le fardeau des pays en développement qui ont déjà du mal à financer les programmes de développement et de gestion de l'environnement.

86. Dans ce contexte, la qualité des flux multilatéraux est importante lorsqu'il s'agit de veiller à ce que les considérations environnementales et de viabilité soient prises en compte dans les politiques et les programmes. Ainsi, le Conseil du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a demandé à la Banque mondiale d'intégrer de telles considérations dans son programme, et l'on met actuellement au point une stratégie à cette fin. Le portefeuille de projets de la Banque touchant à l'environnement, qui comprend des projets ayant des objectifs essentiellement environnementaux, représente actuellement quelque 15 milliards de dollars de prêts au total; le portefeuille actif comportait des projets environnementaux d'une valeur de 5,16 milliards de dollars à la fin de l'exercice 2000. L'Association internationale de développement (IDA) est le guichet du groupe de la Banque mondiale pour les prêts à des conditions de faveur. Elle dispose d'un capital de 20 milliards de dollars à la suite de sa douzième reconstitution, mais les activités qu'elle a menées dans le domaine de l'environnement ont été limitées et n'ont pas atteint le niveau envisagé lors de l'adoption d'Action 21, en particulier parce que les priorités des gouvernements ont été axées sur les emprunts aux fins de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté.

87. On estime de plus en plus qu'il est essentiel d'instaurer un climat d'investissement stable, prévisible et transparent, s'appuyant sur un cadre multilatéral d'investissement en faveur du développement durable. Le débat actuel portant sur l'élaboration de critères environnementaux aux fins de la mise au point et de l'évaluation du processus de prise de décisions macro-économiques, ainsi que des institutions de prêt et de crédit gouvernementales et multilatérales, telles que les organismes de crédit à l'exportation, est crucial pour la résolution des problèmes de financement. A cet égard, il importera également au plus haut point de veiller à ce qu'après l'atonie économique observée actuellement, la reprise de la croissance se fasse en tenant compte des réformes déjà opérées dans ces secteurs. La nouvelle stratégie de la Banque mondiale en matière d'environnement semble s'attaquer à cet objectif en mettant l'accent sur l'importance d'une intégration continue de l'environnement dans les programmes d'investissement, les stratégies sectorielles et le dialogue

politique. Elle prévoit en outre des améliorations dans le domaine du renforcement des services d'analyse et des services consultatifs, en s'attaquant aux priorités environnementales à travers l'élaboration de projets et de programmes et l'amélioration des systèmes de sauvegarde.

88. Les problèmes de dette extérieure font toujours obstacle aux efforts déployés par les pays en développement afin de résoudre leur problèmes d'environnement et de réaliser le développement durable. A cet égard, il faut savoir que, pour un grand nombre de pays pauvres, la dette continue de grever les ressources qui leur sont nécessaires pour investir dans la lutte contre la pauvreté, le progrès social et la gestion de l'environnement. S'il est vrai que des progrès ont été enregistrés grâce à l'initiative sur la dette des pays pauvres les plus lourdement endettés, dont l'objectif est d'en réduire la dette, le fardeau de la dette continue de gêner la mobilisation des ressources nationales à des fins environnementales.

89. A cet égard, il importe de signaler également que la principale mission des banques régionales de développement est constituée par les investissements dans les méga-infrastructures à l'appui des activités de développement, en sorte que leur portefeuille de projets touchant à l'environnement est restreint. Il faudrait cependant voir dans la décision prise en mai 1999 par le Conseil du FEM de considérer les quatre banques régionales de développement (Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque interaméricaine de développement) comme des organismes d'exécution particuliers pour le FEM un instrument destiné à déployer la compétence régionale de ces institutions et favoriser les possibilités d'intégration de l'environnement dans les prises de décisions sociales et économiques au niveau régional.

90. L'accroissement du nombre des accords internationaux sur l'environnement dotés de leurs propres mécanismes financiers entraîne une plus grande diversification et une redéfinition des arrangements pour le financement des tâches concernant l'environnement mondial. Ceux-ci sont de plus en plus régis par des mécanismes financiers sectoriels, tandis qu'inversement les apports intégrés intersectoriels sont en déclin. En conséquence, pour donner de bons résultats, les efforts faits pour proposer des solutions mondiales à des problèmes d'environnement mondiaux grâce au renforcement du droit international exigera une coordination plus étroite des mécanismes financiers.

91. Les fondations jouent un rôle important dans la mobilisation de fonds destinés à l'environnement. Un exemple particulièrement novateur en est le Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux (UNFIP), créé par le Secrétaire général en mars 1998 comme fonds d'affectation spéciale autonome. L'UNFIP est l'élément administratif central au sein des Nations Unies pour travailler avec la Fondation des Nations Unies, un mécanisme mis en place par M. Ted Turner et doté de 1 milliard de dollars destiné à appuyer les efforts déployés par les Nations Unies pour résoudre les problèmes de portée mondiale.

92. Des éléments des programmes d'institutions spécialisées des Nations Unies comme la FAO, l'UNESCO, l'OMS et l'OMI sont consacrés à des activités relatives à l'environnement. Le PNUD, organe des Nations Unies chargé du renforcement des capacités, a un important programme dans le domaine du développement durable qui comprend des réseaux pour Action 21 et des activités concernant l'énergie durable, et c'est un organisme d'exécution du FEM ayant un portefeuille de projets d'une valeur de 1,2 milliard de dollars.

93. Les mécanismes non traditionnels destinés à financer l'environnement comprennent l'Initiative sur les services financiers, gérée par le PNUE, qui vise à promouvoir l'intégration des aspects environnementaux dans le fonctionnement et les services des secteurs des finances et des assurances. Deux autres mécanismes sont le mécanisme pour un développement propre et la procédure d'application conjointe du Protocole de Kyoto relatif à la Convention sur les changements climatiques.

94. La société civile joue un rôle de plus en plus important au sein du Programme pour l'environnement. Les organisations non gouvernementales exercent une forte influence sur la gouvernance en matière d'environnement à tous les niveaux, depuis les grandes organisations non gouvernementales transnationales gérant des budgets de plusieurs millions de dollars jusqu'aux organisations beaucoup plus modestes à petit budget mais dont l'impact est néanmoins souvent significatif. Environ 650 millions de dollars du financement total du FEM à ce jour a été approuvé pour les activités exécutées par des organismes non gouvernementaux.

95. Les mécanismes d'éco-étiquetage permettant aux consommateurs d'acheter des produits dont la production répond à des critères de respect de l'environnement, et les fonds d'investissement "vert" qui permettent aux investisseurs d'aligner leurs décisions en matière d'investissement avec leurs préférences environnementales, sont d'autres exemples de mécanismes financiers novateurs.

96. Il est prévu que la Conférence internationale sur le financement du développement, qui se tiendra à Monterrey en mars 2002, examinera la promotion de la cohérence et de la continuité du système financier mondial. Il est vital qu'aussi bien la Conférence sur le financement du développement, que l'examen 2002 des conclusions du Sommet "planète Terre" de Rio de 1992 mobiliseront les milieux financiers en faveur du développement. Les questions mentionnées ci-dessus et la manière dont elles sont examinées auront une influence significative sur l'efficacité de la gouvernance internationale en matière d'environnement, tout comme le financement des accords multilatéraux sur l'environnement, et pourront mettre en évidence le potentiel des organisations non gouvernementales de défense de l'environnement en matière de mobilisation des ressources financières, et d'influence sur la gouvernance en matière d'environnement.

97. Les contributions financières des principales organisations multilatérales et bilatérales destinées aux problèmes de l'environnement ne sont pas aisément visibles et doivent être plus transparentes. Depuis Rio, le seul grand mécanisme financier qui ait évolué est le FEM. Toutefois, sa portée a été limitée. La troisième réunion de l'assemblée du Fonds pour l'environnement mondial qui auront lieu en 2002 offriront la possibilité de renforcer le mandat du Fonds en tant que principal mécanisme financier du développement durable dans le cadre de la décision 21/25 du Conseil d'administration.

B. Mécanismes financiers multilatéraux

98. Les mécanismes procurant des sources de financement nouvelles et supplémentaires sont notamment le FEM, le Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et le Fonds multilatéral aux fins de l'application du Protocole de Montréal. Ces mécanismes financiers novateurs ont été conçus pour favoriser l'afflux de ressources financières dans les pays en développement et les pays à économie en transition sans se substituer à l'aide publique au développement ni à l'assistance attendue des partenaires de développement. Cependant, tous les accords multilatéraux sur l'environnement ne disposent pas de sources de financement constituées par des mécanismes financiers novateurs comme le FEM, le Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et le Fonds multilatéral. Toute une série de fonds d'affectation spéciale ont donc été créés; ils sont alimentés par des contributions volontaires ou obligatoires de leurs Parties et servent à financer les dépenses de leurs secrétariats, ainsi que d'autres opérations et activités. D'autres contributions volontaires bilatérales, peu nombreuses, sont également versées pour des projets et des activités déterminées.

1. Le Fonds pour l'environnement mondial

99. À l'issue d'une phase pilote de trois ans, le FEM a été lancé officiellement en 1994 pour instituer une coopération et financer des actions en vue de lutter contre quatre menaces particulièrement graves pour l'environnement mondial, à savoir la perte de diversité biologique, les changements climatiques, la dégradation des eaux internationales et l'appauvrissement de la couche d'ozone. Des activités connexes portant sur la dégradation des sols peuvent également bénéficier d'un financement au titre du FEM.

100. Au cours de sa première décennie d'existence, le FEM a alloué 3 milliards de dollars, auxquels se sont ajoutées des ressources financières additionnelles d'un montant de 8 milliards de dollars, à 700 projets intéressant 150 pays en développement et pays à économie en transition. Le FEM a été la seule source de financement nouvelle créée à la suite du Sommet "planète Terre" de Rio de 1992.

101. Les projets du FEM sont gérés par trois organismes d'exécution – le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale – et exécutés par un large éventail de partenaires publics et privés, comprenant les gouvernements, des organisations non gouvernementales et le secteur privé. Ces dernières années, les quatre banques régionales de développement, la FAO et l'ONUDI se sont vu accorder la possibilité de jouer un rôle plus direct pour ce qui est de proposer et de gérer des projets du FEM en collaboration avec les organismes et agents d'exécution.

102. Dans le cadre de la stratégie opérationnelle, 13 programmes d'opérations ainsi qu'un programme d'activités habilitantes et un guichet pour les mesures d'urgence à court terme ont été établis. Les programmes d'opérations sont les suivants:

- a) Biodiversité: écosystèmes des zones arides et semi-arides; écosystèmes côtiers, marins et dulcicoles; écosystèmes forestiers; écosystèmes montagneux; agrobiodiversité;
- b) Changements climatiques: suppression des obstacles concernant les rendements énergétiques et les économies d'énergie; promotion du recours aux énergies renouvelables en supprimant les obstacles et en réduisant les coûts d'application; réduction des coûts à long terme des technologies énergétiques produisant peu de gaz à effets de serre; promotion de transports écologiquement viables;
- c) Eaux internationales: programme d'opérations fondé sur les masses d'eau; programme d'opérations intégré dans plusieurs domaines d'intervention concernant les terres et l'eau; programme d'opérations fondé sur les contaminants;
- d) Domaines d'intervention multiples: gestion intégrée des écosystèmes.

103. En tant que défenseurs bien informés et efficaces de l'environnement, les organisations non gouvernementales ont joué un rôle dès le début dans le façonnement du FEM et de ses tâches. Aujourd'hui, une participation des organisations non gouvernementales, tant locales qu'internationales, est déterminante aux niveaux non seulement des projets mais aussi de la prise des décisions. Un réseau de correspondants régionaux bénévoles encourage et renforce leur participation à la gouvernance du FEM, notamment aux réunions de Conseil où sont approuvées les politiques du FEM et auxquelles les organisations non gouvernementales sont admises en qualité d'observateurs. Chaque réunion du Conseil est précédée de consultations auxquelles prennent part un large éventail d'organisations de ce type de toutes les régions géographiques. Actuellement, plus de 400 organisations non gouvernementales sont accréditées auprès du FEM. Environ 700 organisations non gouvernementales et communautaires participent activement à l'exécution des projets du FEM. Le Programme de microfinancements du FEM, administré par le PNUD, permet d'accorder des dons d'un montant allant jusqu'à 50 000 dollars pour financer des activités d'organisations non gouvernementales et communautaires.

104. Le FEM sert de mécanisme financier pour la Convention sur la diversité biologique et son Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques, et pour la Convention sur les changements climatiques. Lors des négociations finales concernant la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, il a été convenu qu'un mécanisme financier serait mis en place pour financer les activités menées au titre de la convention, et il a été déterminé que le FEM serait la principale entité à laquelle serait confié provisoirement ce mécanisme financier. Il lui a aussi été demandé de mettre en œuvre dès que possible un programme d'opérations pour les polluants organiques persistants.

105. En tant que mécanisme financier d'une convention, le FEM est chargé de concrétiser les recommandations approuvées par la Conférence des Parties en ce qui concerne les politiques, la stratégie, les priorités du programme et les critères à remplir pour avoir accès aux ressources du mécanisme et les utiliser dans le domaine couvert par la convention. Il rend compte à chaque réunion de la Conférence des Parties de la façon dont il a donné suite aux recommandations approuvées par les Parties. Les liens du FEM avec les conventions mondiales sur l'environnement constituent un élément déterminant de son mandat et sa raison d'être. L'assistance qu'il apporte est déterminante pour promouvoir les objectifs des conventions dans les pays en développement et pour aider ces pays à intégrer les préoccupations écologiques mondiales dans leurs stratégies, politiques et actions concernant le développement durable.

106. A cet égard, sa participation aux activités fonctionnelles des conventions, est devenue un aspect essentiel du développement et de l'application de la politique mondiale en matière de l'environnement. On a souvent appelé à un renforcement des relations entre le FEM et le PNUE, qui entretient lui aussi des liens fonctionnels étroits avec les conventions. Les récentes décisions du Conseil d'administration ont à maintes reprises recommandé un rôle accru et renforcé pour le PNUE au sein du FEM, sur la base de son mandat tel qu'énoncé dans l'instrument portant création du Fonds. Puisque le PNUE a la charge de l'élaboration du programme international pour l'environnement et du Forum au sein duquel la politique internationale en matière d'environnement est formulée, on a estimé qu'il était nécessaire de rehausser son rôle au sein du

FEM, qui est le principal instrument financier dans le domaine de l'environnement. A cet égard, il faut assurer des liens plus forts entre les activités programmatiques du FEM et du PNUE visant à renforcer les capacités dans les pays en développement. Un partenariat avec le PNUD, par le canal de son programme Capacités 21, financé par le FEM vaudrait la peine d'être envisagé.

107. De son côté, le PNUE renforce actuellement ses capacités au niveau des pays grâce à diverses mesures, telles que la création d'une équipe spéciale de renforcement des capacités sur le commerce, l'environnement et le développement, en coopération avec la CNUCED. En outre, une phase initiale du partenariat stratégique PNUE/FEM, dans le domaine de l'évaluation de l'environnement, de la gestion mondiale des connaissances environnementales et de la vulgarisation environnementale mondiale, notamment la mobilisation de la communauté scientifique, a été menée à bien. Il a également entrepris de mettre en place des partenariats avec la Banque mondiale et le PNUD. Un partenariat stratégique entre le PNUE et le FEM devrait être renforcé et pourrait faciliter la mobilisation d'autres activités relatives aux ressources financières multilatérales et bilatérales, comme celles portant sur les domaines de l'évaluation, de l'information scientifique, des meilleures pratiques, et l'analyse des politiques et du renforcement des capacités et de la formation.

108. Un partenariat PNUE/FEM pourrait s'inspirer des conseils du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, d'autant qu'il serait appelé à devenir la clef de voûte d'une structure internationale redéfinie de gouvernance en matière d'environnement. Le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement qui pourrait aussi fournir des conseils et des avis en matière d'orientation politique, sera renforcé grâce à la participation de ministres autres que ceux de l'environnement et ne manquera pas d'envisager le renforcement des liens opérationnels et de relations financières entre le PNUE et le FEM.

2. Le mécanisme mondial de la Convention sur la lutte contre la désertification

109. Le Mécanisme mondial, qui est un mécanisme de courtage de la Convention sur la lutte contre la désertification, a pour mission d'accroître l'efficacité et l'efficience des mécanismes financiers existants et de favoriser la mobilisation de ressources financières aux fins de l'application de la Convention. Il a été créé sous l'autorité de la première réunion de la Conférence des Parties à la Convention en septembre 1997. Le Fonds international de développement agricole (FIDA) héberge le Mécanisme mondial, qui est lui-même appuyé par un arrangement de collaboration avec le FIDA, la Banque mondiale et le PNUD.

3. Le Fonds multilatéral aux fins de l'application du Protocole de Montréal

110. Le Fonds multilatéral ne sert que pour une seule convention, à savoir le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, et a été créé en vertu de l'Amendement de Londres au Protocole. Le Fonds multilatéral provisoire est devenu opérationnel en janvier 1991 et a été transformé en un mécanisme permanent du Protocole en janvier 1993. Il apporte une coopération financière et technique et assure un transfert de technologies à titre gracieux ou à des conditions de faveur aux Parties désignées pour l'exécution des engagements découlant du Protocole.

111. Par l'intermédiaire du Fonds multilatéral, les pays industrialisés apportent des contributions et une assistance financière aux pays en développement au titre des surcoûts, sur la base des décisions d'un Comité exécutif composé de 14 Parties au Protocole – 7 pays industrialisés et 7 pays en développement – qui ont un nombre égal de voix.

112. Les tâches du Secrétariat du Fonds multilatéral consistent à remplir des fonctions de communication et de liaison, à contrôler les dépenses, à suivre les activités des organismes d'exécution et à établir toute une série de rapports pour le Comité exécutif, y compris une analyse de chaque projet. Les projets et activités financés par le Fonds multilatéral sont mis en œuvre par quatre organismes, à savoir la Banque mondiale, le PNUE, le PNUD et l'ONUDI. Le Fonds multilatéral est financé par des contributions des Parties en monnaies convertibles ou au moyen d'une coopération bilatérale.

C. Financement du PNUE

113. Les questions concernant l'augmentation du financement du PNUE en tant qu'organisation principale pour l'environnement au sein du système des Nations Unies ont occupé une place importante dans le processus international de gouvernance en matière d'environnement. Dans sa résolution 2997 (XXVII) portant création du PNUE, l'Assemblée générale prévoyait la création d'un Fonds pour l'environnement destiné au financement des activités environnementales, ainsi que le financement d'un petit secrétariat par le budget ordinaire des Nations Unies. Suite à la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Fonds pour l'environnement a connu une période de croissance soutenue. Cependant, un ralentissement significatif s'est produit au cours des années 1990. Le niveau actuel du fonds se situe à 100 millions pour l'exercice biennal 2000-2001. La quote-part du budget ordinaire des Nations Unies a largement diminué au fil des ans et représente actuellement quelque 4 % du budget total du PNUE.

114. Le Fonds pour l'environnement reçoit des contributions volontaires. En 1998, 73 pays y ont contribué contre 56 pays seulement en l'an 2000. En dépit d'annonces récentes concernant d'importantes augmentations, par les pays contributeurs au Fonds pour l'environnement, la tendance à l'accroissement des contributions réservées à des activités particulières pourrait faire perdre au Fonds pour l'environnement son rôle de principal organe financier du PNUE, sachant qu'il ne représente aujourd'hui que 51 % de son financement.

115. S'il est vrai que les faiblesses financières du Fonds pour l'environnement se traduisent par des contraintes graves, le système de budgétisation utilisé par le PNUE pose également problème. En effet, le système actuel fonctionne sur la base d'un financement biennal, rendant ainsi difficile pour l'organisation la planification des activités sur une période de plus de deux ans. Cela représente un problème particulier lorsque les crédits et les prévisions budgétaires sont préparés pour les exercices biennaux futurs, en général sur une période de deux à quatre ans. Manifestement, le caractère volontaire des contributions complique cette situation, tout comme leur caractère imprévisible.

116. Une autre source importante de difficultés au sein du système actuel de financement du Fonds pour l'environnement, principale source de fonds à des fins générales, est l'instabilité du niveau du Fonds d'un exercice biennal à l'autre. Ce qui complique encore la situation c'est que les promesses de contributions sont souvent plus élevées que les montants versés en raison du paiement tardif des contributions et des fluctuations du marché des changes, lorsque ces versements sont effectués en devises nationales. Cette instabilité a affaibli la programmation et la gestion de l'exécution du programme d'activités.

117. Outre son Fonds pour l'environnement, le PNUE gère des fonds d'affectation spéciale réservés à des fins particulières par les bailleurs de fonds. Durant les cinq premières années de son existence, le PNUE n'a géré qu'un seul fond d'affectation spéciale. En 1996, il n'avait géré que 68 fonds d'affectation spéciale différents, et le niveau des contributions est passé de 300 000 dollars en 1978 à 40 millions de dollars en 1996, puis à 84,5 millions de dollars au cours de la période biennale actuelle. Les contributions de contrepartie, l'autre source de financement du PNUE, sont réservées à des projets individuels et doivent être recherchées dans le cadre d'une concurrence avec d'autres projets. L'augmentation régulière des contributions de ce type favorisera vraisemblablement les projets qui font l'objet d'une préférence, entraînant ainsi un déséquilibre potentiel des priorités d'exécution.

118. Les relations entre le PNUE et le GEF se sont régulièrement améliorées et les activités entreprises durant la période 1999-2000 représentaient un portefeuille global pour les projets financés par le PNUE et le FEM de 286 millions de dollars. Une partie de cette somme, à savoir 119 millions de dollars, représentait un nouveau financement approuvé par le FEM au titre de l'exercice 1999-2000, soit une augmentation de 42 % par rapport à 1998. Durant cette période, le dossier de nouveaux projets du FEM gérés par le PNUE a augmenté, intégrant l'assistance à certain pays pour qu'ils puissent recenser les problèmes d'environnement nécessitant des actions prioritaires, des évaluations régionales des substances toxiques persistantes, l'évaluation des écosystèmes pour le nouveau Millénaire, un mécanisme pour effectuer des évaluations des ressources solaires et éoliennes sur des sites témoins dans toutes les régions du monde, et une phase préparatoire aux fins d'une évaluation mondiale de la dégradation des sols dans les zones arides. Compte tenu de la priorité accordée par le PNUE à l'aide au continent africain, le financement total du FEM pour des projets exécutés en Afrique s'élève actuellement à 41,6 millions de dollars. Cette somme inclut la somme de

25,6 millions de dollars versée par le PNUE au cours des deux dernières années. Comme il a déjà été mentionné, les relations financières entre le PNUE et le FEM doivent être revues et corrigées, étant donné notamment le recentrage opéré par le Forum ministériel mondial sur l'environnement au profit de l'évaluation scientifique, l'alerte rapide et des nouvelles questions environnementales.

119. Au cours des débats actuels sur la gouvernance internationale en matière d'environnement, l'instabilité qui touche le Fonds pour l'environnement a été largement reconnue, tout comme il a été reconnu que le niveau global des ressources financières dont dispose le PNUE est insuffisant pour qu'il puisse exécuter un programme de plus en plus complexe et important. Tous les gouvernements semblent être d'accord sur le fait qu'une solution est indispensable. De nombreuses vues et solutions ont été avancées, notamment :

- a) La mise en place d'un barème des quotes-parts contraignant sur le modèle du barème des quotes-parts en vigueur à l'ONU;
- b) La mise en place d'un barème de contributions, concertées ou négociées, dont le versement se ferait à titre volontaire;
- c) La promesse de contributions sur une période de plusieurs années;

120. Un barème des quotes-parts contraignant sur le modèle du barème des quotes-parts en vigueur à l'ONU a pour l'heure peu ou prou remporté l'adhésion. Toutefois, il est encourageant de noter que les Etats membres ne sont pas favorables au maintien du système actuel qui est purement volontaire. Alors que la perspective de contributions sur une période de plusieurs années peut s'avérer plus prévisible, il n'y a aucune certitude qu'un appui financier accru adéquat serait assuré. Certains pays ont des difficultés à faire des annonces de contributions sur une période de plusieurs années et, par essence, un tel barème demeurerait à caractère volontaire. En outre, il faudrait qu'il tienne compte de principes tels que le partage équitable des charges et les responsabilités communes mais différenciées, et pourrait conduire à des négociations qui s'enlèvent pour déterminer quels niveaux de financement futur seraient suffisants.

121. La plupart des pays semblent marquer une préférence pour un barème qui retiendrait une certaine base de financement volontaire, en particulier si elle pouvait être négociée. Ce barème supposerait également un partage équitable des charges, mais pourrait être associé aux formules qui ont déjà cours dans d'autres institutions multilatérales, notamment les accords multilatéraux sur l'environnement. Par ailleurs, on a à maintes reprises prôné un accroissement des contributions allant au titre du budget ordinaire de l'ONU au PNUE, ou à défaut à l'Office des Nations Unies à Nairobi, qui dégagerait des ressources imputées sur le Fonds pour l'environnement du PNUE – lesquelles sont aujourd'hui absorbées par les coûts d'administration – destinées à leur objectif réel qui est de couvrir les coûts programmatiques. L'élément budget ordinaire a proportionnellement diminué de manière significative ces dernières années et s'il importe de poursuivre les efforts pour accroître cette source de financement, à moyen terme en particulier, on ne prévoit cependant pas qu'il y aura une augmentation substantielle dans un futur proche. En fait, l'augmentation modérée proposée pour l'exercice biennal 2002-2003, a été réduite par l'Assemblée générale, et la priorité accordée de manière continue à d'autres activités des Nations Unies telles que celles entreprises dans le domaine humanitaire et le domaine de la paix, illustrent les difficultés rencontrées dans l'obtention d'une contribution ferme et continue au titre du budget ordinaire.

122. Une solution possible pour régler cette situation qui laisse actuellement à désirer, et qui a récemment gagné du terrain, c'est de différencier les coûts d'administration des coûts opérationnels du PNUE. Les premiers pourraient être couverts grâce à un barème de contributions concertées ou négociées, et les efforts seraient poursuivis pour augmenter et renforcer l'élément budget ordinaire de l'ONU. Dans un tel scénario, les coûts opérationnels pourraient être en totalité financés sur une base volontaire, avec l'assistance éventuelle de sources autres que gouvernementales. Toutefois, le caractère restrictif des éventuelles augmentations futures du budget ordinaire devrait faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de cette proposition.

IV. BESOINS ET OPTIONS

123. Ainsi qu'il a été mentionné, les gouvernements s'inquiètent de plus en plus du fait que la structure actuelle de gouvernance internationale en matière d'environnement ne répond pas aux préoccupations environnementales. Leurs sujets d'inquiétude vont de la prolifération des réunions complexes imposant un lourd fardeau aux négociateurs, en particulier des pays en développement, au morcellement des préoccupations qui empêche d'aborder globalement les questions d'environnement et ne permet pas de dégager une démarche susceptible d'étayer et d'appuyer l'exécution et le suivi des engagements juridiquement contraignants qui découlent du droit international, ou permettre la création d'un mécanisme efficace chargé de recenser et de s'attaquer aux problèmes naissants.

124. Tout modèle de réforme insistant sur l'importance fondamentale du respect des engagements, des mesures d'exécution et de la responsabilité dans le domaine de l'environnement ainsi que de l'observation des Principes de Rio, y compris le principe de précaution, doit tenir compte de la situation particulière des pays en développement. Les pays en développement, qui doivent faire face à la détérioration des termes de l'échange, aux obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce, à l'endettement, à la croissance démographique et à l'instabilité économique, ont besoin d'un soutien accru pour satisfaire aux exigences économiques et sociales tout en s'efforçant de s'acquitter de leurs obligations en matière d'environnement.

125. Il faut souligner à nouveau la nécessité d'assurer un développement durable qui réponde aux besoins sociaux, économiques et environnementaux doit être à la base de tout nouveau modèle de gouvernance internationale en matière d'environnement. Les problèmes d'environnement actuels ne peuvent plus être traités isolément puisque la plupart d'entre eux ont un caractère transfrontière et sont interdépendants. Les liens qui existent entre les problèmes d'environnement et le développement économique sont parfaitement définis et doivent être examinés de manière holistique dans le cadre de toute démarche clairvoyante visant à relever les défis du siècle à venir. Toute démarche adoptée pour le renforcement et la rationalisation de la gouvernance internationale en matière d'environnement devra satisfaire aux exigences suivantes:

- a) **Crédibilité** – des structures institutionnelles réformées doivent pouvoir compter sur des engagements universels de la part de tous les États, ainsi que tous les ministères, et être fondées sur la transparence, l'équité et la confiance dans une capacité technique indépendante de conseiller et de trancher sur les questions d'environnement;
- b) **Autorité** – dans le cadre d'une réforme, il faut élaborer un mandat institutionnel qui ne soit pas contesté et qui fournisse un cadre précis en matière de responsabilité et de transparence;
- c) **Financement** – des ressources financières suffisantes liées à des objectifs de coopération au développement plus larges sont une condition préalable à une gouvernance efficace.
- d) **Participation de tous les acteurs** – étant donné l'importance des conséquences environnementales qu'ont les actions des grands groupes, il faut trouver des moyens de tenir compte de leurs vues dans la prise des décisions, car la prise en compte de leurs points de vue enrichit le programme pour l'environnement et augmente l'intérêt qu'il suscite;

126. Plusieurs idées ont été avancées pour renforcer la gouvernance de l'environnement mondial. De nombreuses options ont été évoquées durant le débat en cours sur la gouvernance internationale en matière d'environnement, dont certaines ont été examinées durant les discussions en cours sur l'amélioration de la gouvernance internationale en matière d'environnement.

127. Durant des débats en cours, un certain nombre de gouvernements ont demandé que la gouvernance internationale en matière d'environnement soit plus clairement définie. Dans le cadre de cet exercice, la gouvernance internationale en matière d'environnement doit être perçue comme englobant le système des accords internationaux, les secrétariats, les cadres et les programmes qui relèvent de la compétence des Nations Unies et intégrant en outre les fonctions du programme et la définition des normes, la formulation de politiques, la négociation des accords juridiques et l'application des mécanismes.

128. Sur la base de ce qui précède, il a été suggéré de renforcer la gouvernance internationale en matière d'environnement à deux niveaux :

- a) Au niveau des structures organisationnelles;
- b) Au niveau des accords multilatéraux sur l'environnement.

A. Options au niveau des structures organisationnelles

129. Au niveau organisationnel, le problème primordial en ce qui concerne le renforcement de la gouvernance internationale en matière d'environnement réside dans la nécessité d'améliorer les effets positifs des interventions sur l'environnement. Les options proposées peuvent être regroupées selon les domaines suivants:

- a) Organismes s'occupant de financement, de commerce et de développement;
- b) Organisations et structures environnementales; et
- c) Coordination.

1. Organismes s'occupant de financement, de commerce et de développement

130. Des préoccupations ont été exprimées au sujet des contradictions entre les objectifs de grands organismes multilatéraux et bilatéraux, dont les incidences négatives peuvent compromettre les efforts visant à améliorer la gouvernance internationale en matière d'environnement. Les solutions avancées jusqu'ici sont les suivantes:

- a) Renforcer les processus de prise en compte des considérations environnementales dans les organismes financiers, commerciaux, techniques et de développement qui existent pour tenter d'améliorer leurs opérations en faveur du développement durable;
- b) Élaborer des principes directeurs communs en matière d'environnement à l'intention des organismes de crédit à l'exportation afin d'encourager la prise en compte de considérations relatives à l'environnement dans les décisions d'investissement;
- c) Entreprendre la création d'un organisme environnemental qui ferait pendant à l'OMC.

2. Organisations et structures environnementales

131. Les idées avancées jusqu'ici montrent qu'un organisme renforcé est nécessaire pour la gouvernance de l'environnement mondial. Les nombreuses options qui ont été proposées sont notamment les suivantes :

- a) Transformation du PNUE, qui est un programme des Nations Unies, en une institution spécialisée à part entière dont le mandat serait redéfini et dotée de règles appropriées et de son propre budget financé au moyen de contributions mises en recouvrement auprès des États membres, en s'appuyant sur un barème de quotes-parts. Ce type de démarche impliquerait la négociation d'une charte, son entrée en vigueur comme accord juridique signifierait la création d'une nouvelle institution et la dissolution du PNUE par l'Assemblée générale. Le calendrier requis d'un point de vue juridique et institutionnel semble montrer que cette démarche serait une option à moyen ou long terme.
- b) Utilisation plus poussée de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social comme institution, par exemple en intégrant les aspects délibératifs des travaux de la Commission du développement durable dans le Conseil économique et social;
- c) Création d'une nouvelle Organisation mondiale de l'environnement. Les questions auxquelles il faudrait répondre sont les suivantes: quelles seraient ses fonctions? Serait-elle l'organisme de tutelle pour les divers accords multilatéraux sur l'environnement? De quelles ressources financières et de quelle autorité juridique disposerait-elle? Des principes similaires à ceux concernant la création d'une institution spécialisée

s'appliqueraient également, et en tant que telle, cette option représenterait une possibilité de moyen à long terme;

- d) Transformation du Conseil de tutelle, un des six organes principaux de l'Organisation des Nations Unies, en instance suprême pour les questions touchant à l'environnement mondial, y compris l'administration des accords multilatéraux sur l'environnement, la Commission du développement durable rendant compte à un Conseil de sécurité économique et non au Conseil économique et social;
- e) Une certaine intégration entre le PNUD et le PNUE, peut-être aux niveaux fonctionnel et opérationnel;
- f) Élargissement du mandat du FEM pour en faire le mécanisme financier de tous les accords relatifs à l'environnement mondial et le rattacher plus étroitement au PNUE afin d'assurer la cohérence entre les politiques et le financement;
- g) Renforcement de la place de la Commission du développement durable afin d'intégrer les trois "piliers" – environnemental, social et économique – joint à une implication accrue aux côtés d'autres programmes et du Groupe des Nations Unies pour le développement, et participation de ministères autres que les seuls ministères de l'environnement;
- h) Création d'un tribunal de l'environnement pour résoudre certains problèmes, notamment le règlement de différends et de querelles transfrontières concernant les ressources environnementales;

132. Pour décider de la manière la plus efficace de renforcer la gouvernance internationale en matière d'environnement, il faudrait répondre aux questions suivantes:

- a) Comment la coordination et les synergies entre les diverses organisations à propos des questions touchant à l'environnement seraient-elles améliorées?
- b) Comment la compatibilité entre les normes et entre les accords relatifs à l'environnement serait-elle améliorée, en particulier dans le contexte des accords environnementaux et commerciaux, et comment les différends éventuels seraient-ils réglés?
- c) Comment améliorer le rôle et la participation de la société civile, notamment les organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement, dans le cadre d'un système renforcé en matière de gouvernance internationale de l'environnement?
- d) Quel pourrait être le rôle accordé au secteur privé?
- e) Comment accroître le niveau de financement et garantir son degré de prévisibilité et de stabilité, pour remplir les missions?

3. Coordination

133. Eu égard au morcellement des organisations et des structures s'occupant des problèmes d'environnement dont il a été question, les idées avancées ont fait ressortir la nécessité d'améliorer la coordination et les synergies entre les diverses entités concernées. Un organisme renforcé de gouvernance internationale en matière d'environnement, tel qu'il a été suggéré plus haut, pourrait se voir accorder le pouvoir de coordonner, mais il aurait cependant besoin d'instruments ou de mécanismes à cette fin. Les idées avancées jusqu'ici pour ce faire sont les suivantes :

- a) Accord sur une structure pour définir les grandes orientations et assurer la cohérence entre les accords à l'intérieur d'une même catégorie. A cet égard, de nombreux gouvernements se sont déclarés favorables à un regroupement sectoriel des activités ou des conventions y relatives, concernant notamment l'atmosphère, les substances chimiques et les déchets, la diversité biologique, etc. Un accord semble s'être dégagé sur la possibilité de court à moyen terme d'un regroupement fonctionnel des accords multilatéraux sur l'environnement relativement aux dispositions commerciales, par lesquelles les programmes de renforcement des capacités nationales, le respect des obligations et la formation pourraient être coordonnés.

Il a été au surplus suggéré qu'une phase pilote qui verrait le regroupement programmatique des conventions sur les produits chimiques soit lancée et que ce projet devrait être prêt aux fins d'examen au Sommet mondial sur le développement durable en septembre 2002.

b) Pour la coordination entre les accords commerciaux et environnementaux, mise en place d'un système de règlement des différends pour les questions environnementales liées au commerce, la procédure de règlement des différends étant indépendante des fonctions de réglementation et de négociation de l'OMC. S'il est vrai que les carences actuelles ont été souvent soulignées, peu de suggestions concrètes ont été émises quant à la manière d'y remédier, et l'on espère que des progrès seront accomplis à cet égard dans le cadre du suivi de la réunion tenue récemment à Doha;

c) Amélioration du rôle de coordination du PNUE, une suggestion qui a été faite étant de rassembler sous l'égide du PNUE toutes les organisations à vocation essentiellement environnementale afin d'harmoniser les calendriers, les évaluations, les actions et les stratégies sur une base thématique, sans compromettre l'autonomie juridique actuelle de certaines entités particulières;

d) Recours au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement pour définir les principes directeurs généraux aux fins de l'action internationale dans le domaine de l'environnement. De nombreux gouvernements ont exprimé leur appui en faveur d'un rôle renforcé du Forum ministériel mondial sur l'environnement et de son institution en tant que structure au sein de laquelle s'opéreraient l'élaboration et la coordination des politiques environnementales internationales. L'accent a été mis sur la capacité du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement à devenir un organe suprême en matière de politiques environnementales et sur le fait que sa capacité pourrait être renforcée grâce à la contribution et la participation efficace de parties prenantes de la société civile et du secteur privé. A travers la définition de programmes intersectoriels, il serait possible de faire participer d'autres départements du gouvernement (autre celui de l'environnement), ce qui donnerait un élan précieux aux dialogues concertés sur les politiques de développement durable. L'utilisation d'un programme consolidé pour le Forum ministériel mondial sur l'environnement pourrait par conséquent aider à intégrer les aspects environnementaux dans les prises de décision des secteurs social et économique, y compris au niveau national. Une démarche plus cohérente pourrait être d'attribuer ce rôle au Forum ministériel mondial sur l'environnement, en le dotant d'une capacité d'évaluation scientifique accrue relativement aux problèmes naissants, et en lui confiant un rôle de coordination des activités des autres organes intergouvernementaux. Le renforcement de la capacité scientifique du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement par l'intermédiaire d'un service chargé exclusivement de l'alerte rapide et de l'examen de fond des nouvelles questions et tendances environnementales lui permettrait de mieux prêter des avis directeurs à un large éventail d'institutions s'occupant d'environnement et, partant, de s'assurer que celles-ci intègrent les considérations sociales et économiques lorsqu'elles élaborent les politiques environnementales. A cet égard, des propositions ont été élaborées pour promouvoir un plan stratégique intergouvernemental grâce auquel le PNUE pourrait fournir un appui à la mise en œuvre, en particulier aux pays en développement. Ces propositions comprennent la reformulation d'un partenariat stratégique entre le PNUE et d'autres organes compétents, notamment le FEM et le PNUD, et prévoieraient un rôle pour le PNUE dans l'exécution au niveau des pays, en particulier avec le PNUD, dans les domaines du renforcement des capacités de la formation, et de la coordination au niveau national des objectifs du développement durable et de l'environnement;

e) Renforcement du rôle du Groupe de la gestion de l'environnement, en tant que mécanisme de coordination qui couvre toutes les institutions à vocation essentiellement environnementale, y compris le PNUE et les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement. Grâce à la mise en place de groupes chargés de résoudre les problèmes dans des délais déterminés, le Groupe de gestion de l'environnement offre la possibilité précieuse de se pencher sur la cohérence des politiques et de favoriser la coopération synergique à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies. Une utilisation plus efficace du Groupe de gestion de l'environnement non seulement renforcerait la capacité du PNUE dans les domaines de la surveillance, de l'évaluation et de l'alerte précoce en matière d'environnement mais pourrait permettre en outre de transmettre une information actualisée, améliorée et coordonnée aux pays concernés. En attribuant au Groupe de gestion de l'environnement un rôle de mécanisme de coordination faisant autorité ouvert à une large participation, la cohérence des programmes, notamment au niveau sectoriel, serait améliorée. Le Groupe de gestion de l'environnement rendrait par la suite compte de ses activités au Conseil

d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement et veillerait à ce que ses rapports soient largement diffusés à l'échelle du système des Nations Unies;

f) Prise en compte de la dimension environnementale du développement durable et intégration de toutes les politiques sectorielles liées au développement durable, en instituant le Groupe de gestion de l'environnement comme organe faisant pendant au Groupe des Nations Unies pour le développement.

g) Entrée du PNUE au Groupe des Nations Unies pour le développement;

h) Création d'un Groupe des Nations Unies pour l'environnement sur le modèle du Groupe des Nations Unies pour le développement et sur la base d'un renforcement du Groupe de la gestion de l'environnement;

134. Pour trouver la bonne voie à suivre à l'avenir afin de progresser dans le renforcement de la gouvernance de l'environnement mondial, il faudrait commencer par analyser en profondeur les options exposées plus haut. Lors des discussions portant sur la gouvernance internationale en matière d'environnement, certains ont estimé que tout changement devrait avoir un caractère évolutif et s'appuyer sur les arrangements existants. On se rend aussi de plus en plus compte que le processus de gouvernance en matière d'environnement devrait s'insérer dans le cadre plus large des efforts visant à mieux gérer le développement durable et à redresser les faiblesses observées dans les secteurs économique et social.

B. Options au niveau des accords multilatéraux sur l'environnement

135. En ce qui concerne les accords multilatéraux sur l'environnement, le problème primordial pour le renforcement de la gouvernance internationale en matière d'environnement réside dans le morcellement de leurs activités en raison surtout d'un manque de coordination. L'aptitude des pays à s'acquitter des engagements souscrits en vertu des accords existants en a été amoindrie. Les options proposées peuvent être regroupées sous les ensembles de sujets ci-après:

- a) Coordination;
- b) Suivi de l'état de l'application;
- c) Amélioration de la capacité et des incitations à respecter les engagements;
- d) Instruments de contrôle du respect des engagements et de l'exécution.

1. Coordination

136. Au niveau international, l'insuffisance de la coordination entre les accords multilatéraux sur l'environnement s'est traduite par un nombre élevé de réunions (plus de 40 en 2001) et a créé des difficultés tenant à la dispersion géographique des secrétariats entre Montréal (pour la Convention sur la diversité biologique et son Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques et pour le Fonds multilatéral), Genève (pour la CITES et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination) et Bonn (pour la Convention sur les changements climatiques, la Convention sur la lutte contre la désertification et la Convention relative à la conservation des espèces migratrices), ainsi que des lieux de réunion des Conférences des Parties et de leurs organes subsidiaires. Au niveau national, le fait que les diverses conventions ont des correspondants différents dénote également un manque de coordination en raison de la participation de ministères différents. En l'absence d'une coordination nationale adéquate des questions touchant à l'environnement mondial, il est difficile d'assurer une coordination internationale appropriée. Durant les débats en cours sur la gouvernance internationale en matière d'environnement, certains ont, à des degrés divers, préconisé les mesures suivantes :

a) Regroupement au même endroit des secrétariats des accords ou regroupement des accords multilatéraux sur l'environnement aux niveaux sectoriel (par exemple, les conventions concernant la diversité biologique) ou fonctionnel (par exemple, les questions relatives au commerce et aux finances) ou régional (par exemple, la législation complémentaire);

- b) Développement de conventions-cadres/de tutelle, éventuellement à un stade ultérieur;
- c) Recours à un seul organe scientifique pour répondre aux besoins des accords dont le fonctionnement est régi par la demande en matière d'évaluations scientifiques ou thématiques, au lieu d'avoir des organes distincts pour chaque accord;
- d) Recours au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement pour préciser les grands principes à faire figurer dans les divers accords en vue d'en harmoniser l'application. A cet égard, une possibilité consisterait à accroître la participation des conférences des Parties des accords multilatéraux sur l'environnement aux délibérations du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, ainsi qu'au niveau programmatique en tant que membre du Groupe de gestion de l'environnement. Cela permettrait au Groupe de gestion de l'environnement d'en référer au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, ce dernier pouvant alors concentrer ses efforts, le cas échéant, sur les questions intersectorielles et faire office d'instance suprême dans le domaine des politiques qui prête des avis et définit les orientations fondamentales, en fixant les priorités à la lumière des évaluations scientifiques. En outre, le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement pourrait, immédiatement après les réunions de la Conférence des Parties, tenir des réunions consacrées aux questions sectorielles spécifiques figurant à son programme, ce qui permettrait d'assurer une meilleure coordination globale au niveau de l'action.

2. Suivi de l'état de l'application des accords multilatéraux sur l'environnement

137. Les capacités existantes pour le suivi du respect des engagements souscrits dans les accords multilatéraux sur l'environnement sont faibles. Les processus en place actuellement prévoient, pour chaque accord, la présentation de rapports nationaux comme moyen de déterminer dans quelle mesure les conventions sont appliquées et les engagements respectés. Or, certains pays ne présentent pas de rapports et d'autres ne les présentent que tardivement. En outre, les secrétariats des conventions et leurs budgets sont restreints. Les suggestions formulées sont notamment les suivantes:

- a) Établissement d'un organe faisant autorité qui ait le pouvoir de vérifier les informations que les gouvernements doivent fournir. La question de savoir s'il faudrait examiner l'état de l'application pays par pays ou accord par accord devra être tranchée;
- b) Renforcement des mécanismes de surveillance pour suivre l'application des accords, au besoin en liaison avec une coordination de la communication des données nationales sur les questions intersectorielles (notamment les conventions relatives à la diversité biologique).

3. Amélioration de la capacité et des incitations à respecter les engagements

138. On s'est inquiété de ce que les accords multilatéraux sur l'environnement ne soient pas appliqués efficacement, en indiquant que la principale cause de ce problème résidait dans l'insuffisance des mesures et incitations financières. En outre, la prolifération des accords et des conférences et obligations qui y sont associées crée des contraintes pour les pays. Les incitations et mesures ci-après ont été suggérées pour améliorer le respect des engagements:

- a) Ressources financières supplémentaires;
- b) Adoption d'une procédure centralisée de présentation des rapports pour les différents accords, compte dûment tenu de l'amélioration des capacités internes nationales par la formation et l'élargissement des compétences dans les thèmes relatifs au renforcement des capacités;
- c) Efforts accrus des Conférences des Parties pour encourager les pays qui ne l'ont pas encore fait à ratifier les accords et pour se concerter de manière coordonnée sur la progression et le renforcement de l'application des normes et politiques internationales agréées;
- d) Mesures pour stimuler le respect des principes environnementaux et des accords internationaux, notamment pour rendre certains accords applicables à des non-signataires;

- e) Détermination du rôle précis du transfert de technologie comme mesure d'incitation;
- f) Elaboration de nouveaux indicateurs et outils pour le renforcement des capacités;
- g) Établissement d'une convention-cadre sur les instruments économiques en vue de favoriser l'application de tous les accords multilatéraux sur l'environnement.

4. Instruments de contrôle du respect des engagements et de l'exécution

139. Les idées avancées à ce jour montrent qu'il existe des contradictions entre les règles commerciales mondiales et les accords multilatéraux sur l'environnement. Les solutions proposées pour améliorer la compatibilité et l'exécution sont notamment les suivantes:

- a) Révision des exceptions environnementales aux règles de l'OMC en vue de préciser que les mesures commerciales prises en application d'accords multilatéraux sur l'environnement ne peuvent pas être contestées à l'organisme commercial;
- b) Établissement d'un système de plaintes définissant les rôles des secrétariats des accords sur l'environnement dans l'examen de ces plaintes, les pouvoirs des Conférences des Parties pour ce qui est de statuer à leur sujet et l'éventail de mesures qui pourraient être prises;
- c) Établissement d'un mécanisme de règlement des différends (conciliation, négociations, etc.). Parmi les questions à analyser figurent celles de savoir s'il serait centralisé ou propre à chaque accord, ferait appel à un nouveau tribunal ou la Cour internationale de Justice, etc. L'élaboration de directives de coopération aux niveaux national, régional et mondial sur le respect et l'application des accords devrait également être envisagée;
- d) Création d'une fonction de médiateur ou de haut commissaire pour l'environnement ou d'un centre de règlement amiable des différends, éventuellement sous les auspices du PNUE;
- e) Application de règles communes en matière de responsabilité en tant qu'instrument destiné à inciter les Parties à respecter leurs obligations, concurremment avec l'appui aux Parties aux conventions sur l'environnement pour développer et/ou renforcer les lois et les règlements nationaux en vue d'améliorer le respect et l'application.
- f) Institution de sanctions et de pénalités pour le volet non juridictionnel, y compris la mise en place d'agents de coordination de l'application pour une meilleure coordination aux niveaux national, régional et mondial;

C. Conclusion

140. Les propositions présentées par le Président du Conseil d'administration, qui ont été examinées par le Groupe intergouvernemental de ministres ou de représentants de ministres à composition non limitée sur la gouvernance internationale en matière d'environnement, sont de portée large et complètent le présent rapport. A cet égard, le travail accompli par le Groupe intergouvernemental de ministres ou de représentants de ministres à composition non limitée sur la gouvernance internationale en matière d'environnement a été fructueux et ses recommandations sont présentées, conformément à la décision 21/21 du Conseil d'administration, pour examen, à la septième session extraordinaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement.

141. Comme l'a souligné le Secrétaire général, dans la préface du Rapport Annuel 2000 du PNUE, "on ne manque pas d'idées sur ce qu'il faudrait faire. ...Ce dont nous avons besoin, c'est de mieux comprendre comment concrétiser nos valeurs dans la pratique, et comment faire en sorte que les nouveaux instruments et les nouvelles institutions fonctionnent plus efficacement. ...Nous devons nous employer à mettre en place des systèmes qui soient gérés par des personnes et des institutions conformément à des règles et à des mécanismes définis en commun. Nous devons utiliser ces systèmes de manière à ce que toutes les parties intéressées apportent leur contribution et à ce qu'elles profitent toutes d'un usage efficace et écologiquement rationnel des ressources – qu'elles soient naturelles ou artificielles, déjà disponibles ou encore à exploiter.

Nous devons appliquer des valeurs universelles à la protection de la diversité locale. Et nous devons sensibiliser l'opinion mondiale, de façon que les individus et les groupes du monde entier puissent comprendre ce qui est en jeu et se joindre à l'effort."

142. Comme suite à la décision du Comité préparatoire du Sommet mondial sur le développement durable qui se tiendra à Johannesburg en 2002 d'examiner les résultats du processus de gouvernance internationale en matière d'environnement lors des préparatifs, ce processus devrait être perçu comme pouvant contribuer de manière significative à l'obtention de résultats positifs lors du Sommet. De la même manière, il devrait être considéré comme une contribution à la réalisation et à la concrétisation des objectifs de la Déclaration millénaire, et à ce titre, il marque le début d'un processus qui devrait par la suite aboutir à une structure cohérente et ouverte destinée à relever les enjeux environnementaux multiformes de la communauté internationale, sachant qu'il fait partie intégrante de tout l'arsenal des considérations figurant dans Action 21.

Annexe

QUESTIONNAIRE SUR LA GOUVERNANCE INTERNATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT

1. La création du Forum ministériel mondial sur l'environnement, à participation universelle, et à l'échelle ministérielle, a relancé le débat sur l'environnement au plus haut niveau politique.

- Faut-il renforcer encore le Forum ministériel mondial sur l'environnement et consolider ses liens avec d'autres forums intergouvernementaux sur l'environnement pour aider à élaborer une politique cohérente ?

2. L'éparpillement des institutions habilitées à prendre des décisions en matière d'environnement, l'absence de cohérence politique et les occasions de coopération manquées ont été identifiés comme des problèmes majeurs.

- Faudrait-il regrouper les accords multilatéraux sur l'environnement ?
- Dans l'affirmative, ce regroupement devrait-il s'opérer au niveau des fonctions ou bien au niveau des questions examinées ?
- Comment faudrait-il s'y prendre pour mettre en place l'autorité et les liens nécessaires pour s'orienter dans cette direction ?

3. Il est généralement admis qu'il faut développer la coordination interinstitutions et qu'il faut donner au Groupe de la gestion de l'environnement un rôle de premier plan.

- Est-il, selon vous, nécessaire de renforcer, redéfinir et raffermir le rôle du Groupe de la gestion de l'environnement ?
- Si oui, comment y parvenir ?
- S'il était décidé de regrouper les accords multilatéraux sur l'environnement, pourrait-on confier cette tâche au Groupe de la gestion de l'environnement ?
- De l'avis général, il faut assurer au programme international en matière d'environnement un financement stable et accru.
- Est-il selon vous nécessaire de mettre en place un barème des quotes-parts pour les contributions au Fonds pour l'environnement du PNUE ?
- Quels seraient les liens entre le PNUE en tant que principal organe de politique environnementale et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) en tant que principal organisme de financement de l'environnement ?
- Comment faire en sorte que les déclarations de bonnes intentions des gouvernements se traduisent par le versement de contributions financières d'un montant adéquat ?

5. Le statut et l'autorité du PNUE ont été mis en cause.

- Est-il réaliste d'envisager la conversion du PNUE en institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies ?
- Existe-t-il d'autres moyens de renforcer l'autorité du PNUE ?
- Quels seraient alors les liens entre le PNUE et les autres organismes chargés de l'environnement ?

6. De l'avis général, il faut renforcer l'Office des Nations Unies à Nairobi, siège du PNUE et du CNUEH (Habitat), comme indiqué dans la résolution 53/242 de l'Assemblée générale.

- Convient-il de renforcer encore l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN) et d'augmenter la contribution du budget ordinaire de l'ONU à l'ONUN et au PNUE ?
- Comment pourrait-on mieux utiliser les locaux du siège du PNUE ?

7. Il est de plus en plus évident que l'application de la politique internationale en matière d'environnement exigera des progrès sensibles, pour ce qui est notamment de développer la coopération internationale et de donner aux pays en développement les moyens d'appliquer cette politique.

- Faut-il développer les travaux du PNUE dans le domaine du développement des capacités et du transfert de technologies ?
- Quels devraient être les liens entre les différentes activités environnementales dans le cadre du développement des capacités et du transfert de technologies ?
- Faut-il développer la coopération entre le PNUE et les organes opérationnels du système des Nations Unies ?

8. De l'avis général, la gestion internationale de l'environnement doit s'inscrire dans le contexte du développement durable.

- Faudrait-il mieux définir les objectifs d'un développement durable dans le cadre des travaux du système des Nations Unies dans le domaine de l'environnement ?
- Le PNUE et les accords multilatéraux sur l'environnement devraient-ils tenir compte, dans le cadre de leurs travaux, des questions intersectorielles ?
- Comment cet exercice devrait-il s'articuler par rapport à la gestion du développement durable ?

RÉFÉRENCES

Gouvernements

Canada, International Environmental Institutions: Moving Ahead, janvier 2001.

Canada, International Environmental Institutions: Where from Here; Document de travail pour la Réunion ministérielle informelle de Bergen (Bergen, Norvège, 15-17 septembre 2000).

Union européenne, Global Environmental Governance- Conclusions, 2321e réunion du Conseil, (Bruxelles, 18-19 décembre 2000).

G8, Communiqué: G8 Environment Ministers' Meeting, Trieste, Italie (2-4 mars 2001).

Norvège, Chairman's Summary of the Bergen Informal Ministerial Meeting (Bergen, Norvège, 15-17 septembre 2000), par S.E. Siri Bjerke, Ministre norvégien de l'environnement.

Nations Unies

Déclaration ministérielle de Malmö, adoptée par le Conseil d'administration du PNUE à sa sixième session/ Forum ministériel mondial sur l'environnement le 31 mai 2000 (Décision GCSS.VI/1 du 31 mai 2000).

Nations Unies, Rénover l'Organisation des Nations Unies: Un programme de réformes: Rapport du Secrétaire général (A/51/950, 14 juillet 1997).

Nations Unies, Rapport de l'Équipe spéciale des Nations Unies sur l'environnement et les établissements humains au Secrétaire général, 15 juin 1998, contenu dans le rapport du Secrétaire général intitulé "Réforme de l'Organisation des Nations Unies- Mesures et Propositions - Environnement et établissements humains" (A/53/463, 6 octobre 1998), reproduit dans la Note du secrétariat au Conseil d'administration du PNUE (PNUE/GC.20/INF/3, 23 décembre 1998).

Autres organisations et entités

Commission européenne, Communication from the Commission to the Council and European Parliament: Ten Years after Rio: Preparing for the World Summit on Sustainable Development (COM (2001) 53 final), Bruxelles, 6 février 2001.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Notre avenir à tous, Oxford University Press, 1987.

Commission de gouvernance globale, Notre voisinage global, Oxford University Press, 1995

Conseil consultatif allemand sur le changement mondial (WBGU), World in Transition: New Structures for Global Environmental Policy: Summary for Policy Maker, septembre 2000.

Leadership for Environment and Development (LEAD International), Reflection on International Institutions for Environment and Development, document établi par Lee A. Kimball pour un atelier sur les Institutions internationales pour l'environnement et le développement (Bellagio, Italie, juillet 2000) et rapport de l'atelier, septembre 2000.

Experts et personnalités

Frank Biermann, The Case for a World Environment Organization, *Environment*, Volume 42, Number 9, novembre 2000.

Duncan Brack et Joy Hyvarinen, Global Environmental Institutions: Analysis and Options for Change; rapport établi par le Département de l'environnement, des transports et des régions du Royaume-Uni, Royal Institute of International Affairs, septembre 2000.

Bharat H. Desai, Revitalizing International Environmental Institutions: The UN Task Force Report and Beyond, *Indian Journal of International Law*, vol.40, No.3, juillet-septembre 2000.

Akiko Domoto, International Environmental Governance: Its Impact on Social and Human Development, établi à l'origine pour la séminaire de l'ONU intitulé "Confronting the Millennium: the Future UN" (Tokyo, janvier 2000) et mis à jour pour l'Assemblée générale de GLOBE International (Ohtsu, Japon, avril 2000), et soumis au Secrétaire général à titre de contribution au Sommet du Millénaire.

Hilary F. French, Partnership for the Planet: An Environmental Agenda for the United Nations, Worldwatch Paper 126, Worldwatch Institute, 1995.

Hilary F. French, Vanishing Borders: Protecting the Planet in the Age of Globalization, Worldwatch Institute, 2000, W.W. Norton & Company Ltd.

Konrad von Moltke, The Organization of the Impossible: Working Paper, Institut international du développement durable, 2001.

Konrad von Moltke, Whither MEAs?: The Future on International Environmental Management, Institut international du développement durable, février 2001.

Mostafa K. Tolba et Iwona Rummel-Bulska, Global Environment Diplomacy: Negotiating Environmental Agreements for the World, 1973-1992, The MIT Press, 1998.

Références sur les questions financières

Department for International Development (DFID). Achieving Sustainability, Poverty Elimination and the Environment. Strategies for Achieving the International Development Targets, DFID, 2000.

Fonds français pour l'environnement mondial, Ten Questions and Answers on the French Global Environment Facility, FFEM, 1999.

Fonds pour l'environnement mondial, Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, secrétariat du FEM, 1994.

Fonds pour l'environnement mondial, GEF projects – Allocations and Disbursements, secrétariat du FEM, 2000.

Fonds pour l'environnement mondial, The Difference GEF Makes. Year 2000 Annual Report Volume I, secrétariat du FEM, 2001.

Comité d'aide au développement de l'OCDE, Guidelines on Environment and Aid, OCDE, 1992.

OCDE, Contributing to Sustainable Development : DAC Orientations for Donor Assistance to Capacity Development in Environment, Development Cooperation Guidelines Series, OCDE. 1995.

OCDE, Additional Perspectives by Michele Dastin va-Rijn. OCDE International Conference on Incentive Measures for Biodiversity Conservation and Sustainable Use, Cairns, Australie, 25-28 mars 1996. Session V. OCDE, 1996.

OCDE DCD/DAC/STAT(96)4, Working Party on Statistical Problems. Statistical Reporting Directives, OCDE, 1996.

Ramsar Bureau, Critical evaluation of the Ramsar Small Grant Fund for Wetlands Conservation and Wise Use. IUCN, 1998.

Nations Unies, CSD Panel on Finance, New York, 22 April 1996. United Nations Commission on Sustainable Development, Fourth Session, New York, 18 April – 3 May 1996, Département de la coordination des politiques et du développement durable, Division du développement durable, Nations Unies, 1996.

Nations Unies, Third Expert Group Meeting on Financial Issues of Action 21, 6-8 Février 1996 in Manila, the Philippines, Commission Nations Unies sur le développement durable, Département de la coordination des politiques et du développement durable, Division du développement durable, Nations Unies, 1996.

Nations Unies, Sustainable Development Finance: Opportunities and Obstacles. Proceedings of the Third Expert Group Meeting on Financial Issues of Action 21, 6-8 Février 1996, Manila, the Philippines, Département de la coordination des politiques et du développement durable, Division du développement durable, Nations Unies, 1996.

Nations Unies, Finance for Sustainable Development. The Road Ahead. Proceedings of the Fourth Group Meeting on Financial Issues of Action 21, Santiago, Chile, 1997, Département de la coordination des politiques et du développement durable, Division du développement durable, Nations Unies, 1997.

Nations Unies, Chairman's summary of the Fifth Expert Group Meeting on Finance for Sustainable Development. Finance for Sustainable Development : Testing New Policy Approaches. Nairobi, Kenya, 1- 4 décembre 1999, Département de la coordination des politiques et du développement durable, Division du développement durable, Nations Unies, 1999.

Wapner, P, Environmental Activism and World Civic Politics, State University of New York Press, 1996.

Banque mondiale, Towards an Environment Strategy for the World Bank Group. Progress Report. April 2000, Banque mondiale, 2000.

Banque mondiale, Global Development Finance 2000, Banque mondiale, 2000.

Banque mondiale, Annual Review. July 1999-June 2000 (FY 2000), Banque mondiale, 2000.

Banque mondiale, Global Development Finance 2001: Country and Summary Data, Banque mondiale, 2001.

WWF, Financial Mechanisms: An Options Paper, WWF, 2000.
