NATIONS
UNIES

EP

UNEP/GC.25/16/Add.1

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

Distr. : Générale
24 décembre 2008

Français
Original : Anglais

**Vingt-cinquième session du Conseil d'administration/
Forum ministériel mondial sur l'environnement**
Nairobi, 16-20 février 2009
Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire*
**Questions de politique générale : nouvelles questions de politique générale**

# Document d'information pour les consultations ministérielles

## Document de synthèse présenté par le Directeur exécutif

## Additif

# La gouvernance internationale de l'environnement et la réforme de l'Organisation des Nations Unies

## La gouvernance internationale de l'environnement : aide ou obstacle? – la gouvernance internationale de l'environnement selon une perspective nationale

*Résumé*

Le présent document est destiné à fournir des informations générales et succinctes aux ministres sur le sujet du thème II des consultations ministérielles qui se tiendront à la vingt-cinquième session du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement : « La gouvernance internationale de l'environnement et la réforme de l'Organisation des Nations Unies : La gouvernance internationale de l'environnement : aide ou obstacle? » Il vise à stimuler les débats au cours des consultations ministérielles.

* UNEP/GC.25/1.

K0843101 060209

Par souci d'économie, le présent document a été imprimé en nombre limité. Les participants sont priés de se munir de leurs propres exemplaires et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

1. « La gouvernance internationale de l'environnement et la réforme de l'Organisation des Nations Unies : La gouvernance internationale de l'environnement : aide ou obstacle? » est le second thème à débattre au cours des consultations ministérielles qui se tiendront pendant la vingt-cinquième session du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Le thème sera axé plus particulièrement sur la gouvernance internationale de l'environnement selon une perspective nationale.

2. Les consultations sur le thème découleront des consultations ministérielles qui auront lieu sur le thème « Crise mondiale : chaos national? » Ce dernier thème abordera l'étendue et la nature des crises qui secouent actuellement le monde et les occasions d'y répondre qui prennent forme. Ces consultations ouvriront ainsi la voie aux discussions sur le système de gouvernance internationale de l'environnement et sur la manière dont il est outillé pour réagir de façon cohérente et en temps utile aux multiples défis en matière d'environnement et de développement et pour tirer parti des opportunités nouvelles.

3. La session offrira aux ministres de l'Environnement du monde entier l'occasion de :

a) Dresser un état actualisé et exhaustif de l'évolution récente de la gouvernance internationale de l'environnement;

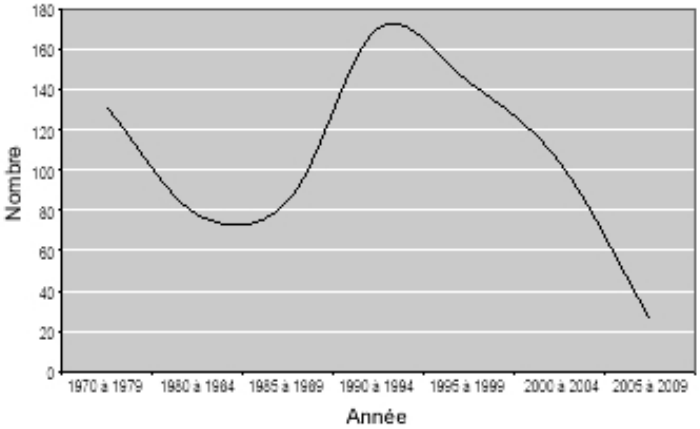
b) Réfléchir sur les objectifs environnementaux existants et convenus au niveau mondial et sur les efforts actuels pour les réaliser;

c) Débattre de la gouvernance internationale de l'environnement pour répondre aux besoins et aux priorités des pays;

d) Considérer les multiples discussions, processus et options discutés dans le débat sur la gouvernance internationale de l'environnement.

# I. Contexte

Figure 1 : Nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement (y compris les modifications et les amendements), 1970-2009




4. Depuis bien avant l'établissement du PNUE comme l'entité principale en matière d'environnement au sein du système des Nations Unies, à la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de 1972, des questions environnementales ont été intégrées dans un nombre important de programmes environnementaux au sein du système des Nations Unies, y compris ses institutions spécialisées. Elles ont également été prises en compte dans un large éventail d'accords multilatéraux sur l'environnement, dont plusieurs ont vu le jour grâce aux activités du PNUE.

5. La création du PNUE par l'Assemblée générale en 1972, conjointement à l'intégration de bon nombre de questions environnementales dans les programmes de divers organismes du système des Nations Unies et de leur traitement dans un certain nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement (voir la figure 1), représente un succès remarquable.

6. En 1997, le rôle du PNUE au sein du système des Nations Unies a été reconnu de nouveau par l'Assemblée générale dans la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Dans la Déclaration, l'Assemblée générale a affirmé que le PNUE était « la principale autorité mondiale en matière d'environnement qui indique la marche à suivre dans ce domaine au niveau planétaire, en favorisant la mise en œuvre cohérente du volet environnement du développement durable au sein du système des Nations Unies et en se faisant la voix des défenseurs de l'environnement mondial ». La vision du PNUE évoquée dans la Déclaration de Nairobi est aussi fondamentale en 2008 qu'elle l'était en 1997 et influence la Stratégie à moyen terme du PNUE pour 2010-2013.

# II. Regain d'intérêt dans la gouvernance internationale de l'environnement

7. Des progrès considérables ont été réalisés. Cependant, il est reconnu que la communauté internationale a adopté une approche progressive à l'égard des questions environnementales, y faisant face à mesure de leur apparition, de façon isolée les unes des autres. Cette approche à la pièce dans le traitement des questions environnementales a donné lieu à une fragmentation dans la manière dont la communauté internationale a notamment :

a) Investi dans les questions environnementales par le biais du PNUE, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de la Banque mondiale, du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), des accords multilatéraux sur l'environnement, etc.;

b) Géré la science par le biais de multiples organes subsidiaires d'accords multilatéraux sur l'environnement, du Groupe consultatif scientifique et technique du FEM, etc.;

c) Déployé des efforts de renforcement des capacités avec la participation d'organismes, de programmes et d'accords multilatéraux sur l'environnement;

d) Etabli sa présence environnementale de base à Bonn (Allemagne); Genève (Suisse); Montréal (Canada); Nairobi; Washington, D.C.; etc.

**Quelques points de discussion sur la mise en œuvre de la décision de Cartagena**

- **Architecture** – devrions-nous tirer le meilleur parti possible de ce que nous avons, continuer d'apporter des modifications progressives aux structures en place ou créer une nouvelle structure? La période des modifications progressives est-elle révolue? Quelle est la relation entre la gouvernance internationale de l'environnement et le PNUE? Est-il temps de parler d'architecture mondiale de l'environnement plutôt que de gouvernance internationale de l'environnement?
- **Financement** – de quelle manière sera financé le renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement?
- **Coordination des accords multilatéraux sur l'environnement** – comment réaliser une meilleure cohérence entre les accords multilatéraux sur l'environnement sans leur retirer leur autonomie ni affaiblir l'autorité de la Conférence des Parties? Quel est le rôle du PNUE?
- **Gestion** – quels sont le rôle et la valeur ajoutée du Groupe de la gestion de l'environnement?
- **Renforcement des capacités** – quelle est la relation entre le Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités et une gouvernance internationale de l'environnement renforcée?
- **Présence régionale** – comment le PNUE peut, en tant qu'organisme non résident, renforcer sa présence régionale pour améliorer les objectifs environnementaux de mise en œuvre aux niveaux régional et national?
- **Science** – comment la base scientifique du PNUE peut être renforcée davantage et quel est l'équilibre entre la science mondiale et nationale?

8. Cette fragmentation a fait naître auprès de certains des inquiétudes sur ce qui leur est apparu comme une absence de masse critique en matière de ressources, de science, de capacité, etc., confirmant et renforçant à la fois l'impression de manque de cohérence. En outre, la mise en œuvre n'a pas suivi les engagements convenus par la communauté internationale. Les opinions d'experts divergent sur la meilleure manière de répondre à ces problèmes.

9. Le débat sur le renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement a connu un nouvel élan à la suite de l'adoption du Document final du Sommet mondial en 2005.[1] Le paragraphe 169 du Document final soulève la question de la réalisation d'un renforcement de la cohérence du système au sein du système des Nations Unies. Une série de recommandations sur les moyens « de surmonter les inconvénients de la multiplicité des organismes afin que ceux-ci puissent être unis » ont été transmises au Secrétaire général en novembre 2006 par l'entremise du Rapport du Groupe de haut niveau du Secrétaire général sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans le domaine du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement. Des

1 Résolution 60/1 de l'Assemblée générale du 16 septembre 2005.

recommandations y sont présentées en vue d'« un PNUE renforcé », doté de « véritables pouvoirs en tant que « pilier des politiques en matière d'environnement » du système des Nations Unies ».

## Situation actuelle

10. En février 2002, à sa septième session, le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement a adopté la décision dite « de Cartagena », un ensemble de mesures exposées dans la décision SS.VII/1 comprenant des recommandations destinées au renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement par l'amélioration de la cohérence des décisions politiques internationales sur l'environnement, le renforcement du rôle et de la situation financière du PNUE, l'amélioration de la coordination entre les accords multilatéraux sur l'environnement et de leur efficacité et la promotion du renforcement des capacités, du transfert des technologies et de la coordination à l'échelle nationale. Le Directeur exécutif a fait de la pleine application de la décision de Cartagena une priorité, sous le vocable de « PNUE+ ». Il a rendu compte du progrès de ses efforts au Comité des Représentants permanents le 23 juin 2008. Les grandes lignes de son rapport figurent à l'annexe du présent document.

11. En 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a amorcé des consultations informelles sur le cadre d'une gouvernance internationale de l'environnement, sous la direction des ambassadeurs Claude Heller (Mexique) et Peter Maurer (Suisse) à titre de coprésidents. Les ambassadeurs ont présenté des rapports initiaux au Président de l'Assemblée générale en juin 2006 dans lesquels ils ont conclu à l'existence d'un consensus sur la nécessité de renforcer le système pour améliorer la coordination et la cohérence. Ils ont en outre noté qu'un certain nombre d'Etats membres estimaient insuffisant le renforcement du cadre actuel, alors que d'autres jugeaient nécessaire une réforme institutionnelle plus importante. En juin 2007, les coprésidents ont soumis un document d'options exposant un certain nombre d'options et sept pièces maîtresses pour renforcer le cadre actuel.

12. En mai 2008, les ambassadeurs Heller et Maurer ont présenté un projet de résolution proposant un « gradualisme ambitieux », inspiré du document d'options et des consultations informelles. Des sessions ouvertes de rétroaction sur le projet de résolution ont été tenues en mai et en juin. Après un premier cycle de consultations, les coprésidents ont examiné les divers commentaires et présenté un nouveau projet de résolution le 23 juillet. Le projet révisé visait à répondre à un certain nombre de préoccupations exprimées par les Etats membres pendant les sessions ouvertes de rétroaction sur le projet initial. Le 26 novembre 2008, les Etats membres ont terminé une lecture approfondie de la version du 23 juillet.

13. En décembre 2008, les coprésidents, agissant comme facilitateurs des consultations informelles, ont discuté des prochaines étapes avec le Président de l'Assemblée générale, en prenant en considération la diversité d'opinions sur certaines dispositions du projet. Ce même mois, l'Assemblée générale a adopté une résolution sur le rapport du Conseil d'administration du PNUE au sujet de sa dixième session extraordinaire. Dans cette résolution, l'Assemblée générale a réaffirmé « le rôle joué par le Programme des Nations Unies pour l'environnement en tant que principal organisme des Nations Unies s'occupant des questions d'environnement, qui doit tenir compte, dans le cadre de son mandat, des besoins des pays en développement en matière de développement durable », une phrase modelée sur la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du Programme des Nations Unies pour l'environnement de 1997.

14. A la fin de décembre 2008, le Corps commun d'inspection du système des Nations Unies a produit un rapport intitulé « Examen de la gestion de la gouvernance de l'environnement au sein du système des Nations Unies ».

15. Conformément aux articles pertinents de la loi du Corps commun d'inspection, le Corps a recommandé au Secrétaire général « la distribution du rapport aux Etats membres des organisations respectives pour examen à la prochaine réunion des organes concernés ». Le PNUE a maintenant distribué le rapport à ses Etats membres pour examen à la vingt-cinquième session du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement.

16. Le rapport du Corps commun d'inspection comprend 12 recommandations demandant la prise de mesures par les Nations Unies, 10 fonds et programmes des Nations Unies, divers accords multilatéraux sur l'environnement et 12 institutions spécialisées des Nations Unies et l'Agence

internationale de l'énergie atomique. Chacune des 12 recommandations exige une réponse de l'« organe législatif » ou du « chef de secrétariat » du PNUE.[2]

# III. Adoption d'une perspective nationale

17. Le débat sur la gouvernance internationale de l'environnement s'est généralement concentré sur un dialogue international éloigné des problèmes réels auxquels les Etats sont aux prises. En abordant les menaces liées à la sécurité alimentaire, énergétique et aquatique, en débattant des effets des changements climatiques et en s'efforçant de saisir les opportunités nouvelles, les Etats s'entretiennent désormais avec une gamme d'organes, d'institutions et de mécanismes financiers des Nations Unies, d'accords multilatéraux sur l'environnement, d'intérêts du secteur privé et d'organisations de la société civile.

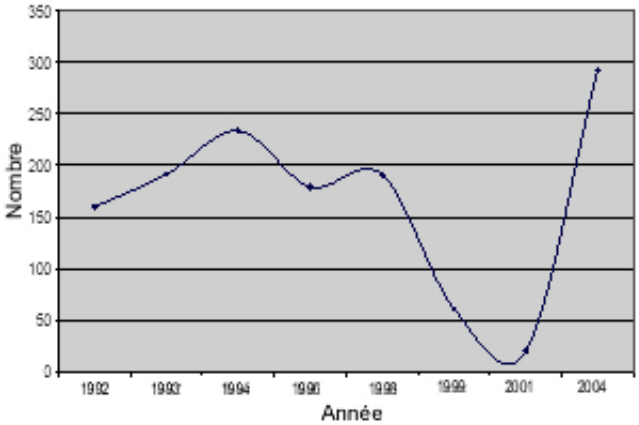
18. Un débat de plus en plus intense a cours sur les mécanismes financiers existants et nouveaux pour faire face aux changements climatiques, à la fois au sein et hors du système des Nations Unies, ainsi que sur la manière dont ils interagissent entre eux et avec le financement multilatéral pour les initiatives environnementales plus généralement (voir le paragraphe 30).

19. Le manque de cohérence dans le système est de plus en plus ressenti au niveau national. Cela amène certains à se demander si le système actuel de gouvernance internationale de l'environnement, y compris les mécanismes financiers, aide les Etats à faire face aux défis liés à la réalisation du développement durable et des Objectifs du Millénaire pour le développement et à tirer parti des opportunités nouvelles ou si, au contraire, il entrave ces efforts.[3]

# IV. Amélioration de la coordination des accords multilatéraux sur l'environnement : objectifs environnementaux convenus au niveau mondial

20. Le PNUE a réalisé un projet de compilation détaillé sur les objectifs environnementaux existants et convenus au niveau international, tels qu'ils figurent dans les documents finaux des sommets et conférences des Nations Unies, des résolutions de l'Assemblée générale, des décisions d'autres conférences intergouvernementales et des instruments internationaux juridiquement contraignants dans le domaine de l'environnement. Cette compilation peut aider les Etats à évaluer leurs engagements internationaux et la manière dont ils sont abordés dans l'architecture internationale existante en matière d'environnement.

Figure 2 : Nombre de Parties aux principales conventions (1992-2004)




21. Comme point de départ, l'Institut international du développement durable a compilé des informations pour le PNUE sur une sélection d'accords multilatéraux sur l'environnement conclus au cours des 15 dernières années (voir le résumé du tableau 1 ci-après).

22. Intitulée « Gouvernance internationale de l'environnement : Demandes et résultats de certains accords multilatéraux sur l'environnement entre les années 1992–2007 », la compilation vise à montrer que dans son évolution, le système de gouvernance internationale de l'environnement a franchi une nouvelle étape au sein de laquelle le nombre de négociations a atteint un plafond, mais n'a pas cessé (voir la figure 1). Une nouvelle ère a commencé dans le cadre de laquelle une attention accrue est accordée à la mise en œuvre, comme le montre la forte croissance du nombre de Parties aux conventions

2 Intitulée « Corps commun d'inspection », la Résolution 54/16 du 29 octobre 1999 de l'Assemblée générale des Nations Unies aborde la question du suivi efficace des résolutions.

3 Ce point soulève la question connexe concernant la nature d'un futur système de gouvernance internationale de l'environnement réactif aux pays.

chaque année (voir la figure 2). S'agissant de l'architecture mondiale existante en matière d'environnement, ce constat soulève la question de sa capacité à répondre à ces tendances.

**Tableau 1 : Résumé des réunions et décisions des principaux accords multilatéraux sur l'environnement (1992–2007)**

| Accord multilatéral sur l'environnement | Entrée en vigueur (date) | Nombre de Parties | Nombre de réunions | Nombre de décisions/ résolutions |
|---|---|---|---|---|
| Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination | 1992 | 160 | 77 | 398 |
| Convention sur la diversité biologique | 29/12/1993 | 191 | 21 | 352 |
| Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction | 01/07/1975 | 173 | 40 | 1 892 |
| Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage et protocoles | 01/11/1983 | 109 | 54 | 501 |
| Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie | 01/11/1999 | 62 | 14 | 49 |
| Accord sur la conservation des albatros et des pétrels (ACAP) | 02/01/2004 | 11 | 5 | 16 |
| Accord relatif à la conservation des chauves-souris en Europe | 16/01/1994 | 31 | 18 | 42 |
| Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique, du nord-est de l'Atlantique et des mers d'Irlande et du Nord | 29/03/1994 | 10 | 19 | 40 |
| Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente | 01/06/2001 | 21 | 7 | 113 |
| Accord concernant la protection des phoques de la mer des Wadden | 01/10/1991 | 3 | S. O. | S. O. |
| Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique | 26/12/1996 | 179 | 23 | 217 |
| Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques | 21/03/1994 | 192 | 73 | 306 |
| Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques | 16/02/2005 | 182 | S. O. | S. O. |
| Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international | 24/02/2004 | 122 | 6 | 40 |
| Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants | 17/05/2004 | 158 | 6 | 65 |
| Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats de la sauvagine | 21/12/1975 | 158 | 73 | 549 |
| Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone | 22/09/1988 | 191 | 14 | 2 |
| Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone | 01/01/1989 | 191 | 90 | 502 |
| | | **Totaux :** | **540** | **5 084** |

Accords dont l'historique est suffisamment long pour fournir une quantité importante de données

Accords plus récents pour lesquels moins de données sont disponibles

Source : document UNEP/GC25/INF/16/Add.1.

23. L'incohérence et la complexité dans le système de gouvernance internationale de l'environnement peuvent entraîner des coûts élevés de transaction tendant, dans certains cas, à décourager la participation des pays en développement dans le système. La question se pose, dans ce contexte, de savoir si le système de gouvernance internationale de l'environnement fournit un appui cohérent aux pays et leur permet davantage de réaliser leurs objectifs en matière d'environnement et de développement, en particulier dans le cas des pays en développement.

# V. Autres propositions sur la gouvernance internationale de l'environnement

24. Depuis bien avant la création du PNUE en 1972, divers modèles ont été proposés pour améliorer la gouvernance internationale de l'environnement, que ce soit par l'entremise d'une organisation mondiale de l'environnement, d'une organisation des Nations Unies pour l'environnement, d'une organisation pour l'environnement mondial, d'une nouvelle institution-cadre intégrant le PNUE, le FEM et les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement (une « institution-cadre ») ou par le renforcement du PNUE, en améliorant le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement et le Groupe de la gestion de l'environnement, tout en élaborant une stratégie à moyen terme et d'autres mesures (PNUE+).

25. D'autres propositions mises de l'avant ont entre autres suggéré de combiner le PNUE et le PNUD et de demander à tous les accords multilatéraux sur l'environnement de rendre compte à l'Assemblée générale par l'entremise du PNUE. Plus récemment, le Premier Ministre du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Gordon Brown, a soumis « une proposition énergique de transformer la Banque mondiale en une banque pour le développement et l'environnement ». Dans un article intitulé « Key Elements of a Global Deal on Climate Change », publié par la London School of Economics and Political Science, Sir Nicholas Stern a proposé l'établissement d'une « Organisation internationale sur les changements climatiques compatible, dans ses incidences et son autorité, avec le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce et la Banque mondiale ».

**Questions en vue de discussions en tables rondes :**

***Les principes de gouvernance actuels sont-ils en mesure de relever le défi?***

***La structure actuelle de gouvernance internationale de l'environnement a-t-elle pour effet de favoriser ou d'entraver les réponses nationales?***

***Les nouveaux mécanismes financiers fracturent-ils davantage le schéma de gouvernance internationale de l'environnement?***

***Quelles modifications sont nécessaires pour s'orienter vers une « architecture mondiale de l'environnement » qui facilitera davantage la capacité des pays à relever les défis et les occasions actuels et futurs?***

***Devrions-nous tirer le meilleur parti possible de ce que nous avons, continuer d'apporter des modifications progressives aux structures en place ou créer une nouvelle structure?***

***Quel devrait être le rôle joué par le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement?***

***Comment y arriver?***

***Quels messages les ministres de l'Environnement souhaitent-ils transmettre au monde entier sur la gouvernance internationale de l'environnement?***

26. Divers processus informels ont eu lieu hors de l'enceinte de l'Organisation des Nations Unies au cours des 24 derniers mois, dans le cadre desquels les parties prenantes ont commencé à explorer des options de réforme en vue d'une transformation plus substantielle de la gouvernance internationale de l'environnement.

27. Par exemple, les ministres brésiliens des Affaires étrangères et de l'Environnement ont invité environ 25 pays à Rio de Janeiro en septembre 2007 pour échanger des idées sur une base informelle et débattre de questions liées à la gouvernance internationale de l'environnement et au développement durable. Les participants ont discuté de modifications possibles aux structures existantes et de la création de quelque chose de nouveau pour répondre aux demandes actuelles et aux besoins prévus, y compris une « institution-cadre » pour le développement durable proposée par le Brésil.

28. Par la suite, en mai 2008, le gouvernement costaricien a invité 35 pays à un débat informel à New York afin d'approfondir les questions soulevées dans les réunions précédentes. Le débat s'est déroulé sous la présidence du ministre de l'Environnement et de l'Energie costaricien, Roberto Dobles, élu Président du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement du PNUE à sa vingt-quatrième session.

29. En juin 2008 à Londres, les chefs d'Etat du Commonwealth se sont rencontrés pour identifier les principes et actions sous-jacents qui devraient être adoptés pour réaliser la réforme des institutions internationales et, au besoin, donner lieu à de nouvelles institutions. Ils ont tenu une autre réunion le 24 septembre, avant le Sommet du Millénaire à New York, au cours de laquelle ils ont réaffirmé leur position concernant la nécessité de créer une organisation-cadre basée sur le PNUE dont le siège demeurerait à Nairobi. Ils ont établi, entre autres critères, qu'une organisation semblable devait détenir une autorité juridique claire sur les accords multilatéraux sur l'environnement, être fondée sur des principes de base largement reconnus en droit coutumier international et avoir suffisamment d'influence politique pour attirer des décideurs de haut niveau. Ils ont proposé la tenue d'une « conférence inaugurale » au cours du second trimestre de 2009 pour réexaminer les forces et les faiblesses du système de gouvernance internationale en matière d'environnement et l'établissement de recommandations pour examen par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa soixante-quatrième session.

# VI. Gouvernance internationale de l'environnement et développement durable

30. Le débat sur la gouvernance internationale de l'environnement a de plus en plus abordé la question directement dans le contexte du développement durable, par exemple à l'occasion de la réunion du Brésil au cours de laquelle ce dernier a mis de l'avant la proposition de gouvernance internationale de l'environnement susmentionnée ainsi que lors de la réunion des chefs d'Etat du Commonwealth. Le rôle accru de la société civile et du secteur privé dans la gouvernance internationale de l'environnement est également souligné par certains.

# VII. Quelques thèmes récurrents

31. Peu importe la perspective adoptée dans le débat sur la gouvernance internationale de l'environnement, plusieurs thèmes principaux en émergent. Ils comprennent, dans le contexte de responsabilités communes, mais différenciées, la nécessité d'avoir :

a) Un défenseur de l'environnement faisant autorité et réceptif;

b) Une base scientifique solide, crédible et cohérente;

c) Une base financière renforcée et prévisible pour les activités et programmes du système des Nations Unies en matière d'environnement – par le biais du PNUE ou d'un successeur;

d) Une cohérence au sein du système des Nations Unies entre les multiples conventions et organismes traitant d'environnement, en particulier les accords multilatéraux sur l'environnement;

e) Une influence sur le pilier économique du développement durable – comme les règles sur le commerce et l'investissement et les marchés nouveaux et émergents;

f) Une approche plus attentive et cohésive aux besoins nationaux pour renforcer les capacités et fournir le soutien technique au renforcement de la mise en œuvre.

32. A cela s'ajoute le débat de plus en plus intense sur les mécanismes financiers existants et nouveaux pour faire face aux changements climatiques, à la fois au sein et hors du système des Nations Unies et sur la manière dont ils interagissent entre eux et avec le financement multilatéral pour les initiatives environnementales plus généralement. Un rapport de juillet 2008 produit par G. Porter, N. Bird, N. Kaur et L. Peskett sous le titre « New Finance for Climate Change and the Environment » montre que 14 nouvelles initiatives de financement international ont été instaurées pour faire face aux changements climatiques au cours des 24 derniers mois, une situation qui fait l'objet d'une surveillance accrue à mesure que les négociations sur les changements climatiques progressent.

33. La communauté internationale a tenu deux grandes conférences sur le financement du développement (la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18–22 mars 2002 et la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, 29 novembre–2 décembre 2008) pour identifier les questions et les enjeux principaux liés au financement du développement. De façon générale, la communauté internationale a accordé moins de temps et d'effort à la question du financement des actions menées pour faire face aux problèmes environnementaux qu'elle l'a fait à l'égard d'autres questions relatives à la gouvernance internationale de l'environnement.

# VIII. Résumé du Président : quelques messages possibles

34. Le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement représente, au sein du système des Nations Unies, l'instance la plus élevée en matière de politique environnementale. Il réunit les ministres de l'Environnement du monde entier pour « examiner les questions importantes et nouvelles dans le domaine de l'environnement ».[4] Le Conseil/Forum fournit des directives et orientations globales afin, entre autres, de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement. Ce faisant, il invite les représentants des organismes des Nations Unies et les chefs de secrétariat des accords multilatéraux sur l'environnement « à participer et à collaborer avec les ministres

4 Résolution 53/242 du 28 juillet 1999 de l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/53/242).

lors des réunions » et s'efforce en outre de « promouvoir une véritable participation des représentants des grands groupes et des organisations non gouvernementales, y compris le secteur privé ».[5]

35. Il est devenu usuel pour le Président du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement de préparer un résumé des consultations ministérielles tenues lors de chaque session du Conseil/Forum. Le résumé du Président sur les consultations ministérielles qui se tiendront à la vingt-cinquième session du Conseil/Forum offre une occasion aux ministres de l'Environnement de transmettre collectivement un message au système des Nations Unies, aux gouvernements, à la société civile et au secteur privé sur leur point de vue concernant les sujets de discussion. Une décision sur ce point relève strictement des ministres, à la suite de consultations avec le Comité des Représentants permanents. Néanmoins, un certain nombre de questions sont soulevées ci-après afin de favoriser les discussions sur de possibles messages en vue d'un résumé du Président.

**Un certain nombre d'événements et de processus prévus au cours des 12 prochains mois offrent une autre occasion de communiquer les messages découlant du résumé du Président. Parmi eux figurent :**

- ***La soixante-troisième session de l'Assemblée générale des Nations Unies***
- ***Le Forum économique mondial et le Sommet mondial sur les changements climatiques du monde des affaires***
- ***Le cinquième Forum mondial sur l'eau***
- ***La dix-septième session de la Commission du développement durable des Nations Unies***
- ***La quinzième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la cinquième session des Parties au Protocole de Kyoto***
- ***Le Cadre décennal de programmes sur les modes de consommation et de production viables conçu au titre du processus de Marrakech***

36. Les questions sont les suivantes :

a) Généralités :

i) La réforme de la gouvernance internationale de l'environnement devrait-elle être fondée sur une évaluation de l'étendue et de la nature des défis et des occasions en matière d'environnement et de développement et sur un diagnostic rationnel concernant la capacité du système actuel de gouvernance internationale de l'environnement d'y répondre d'une manière créative, cohérente et en temps voulu?

ii) L'étendue et la nature des défis et des occasions actuels en matière d'environnement indiquent-elles que des modifications progressives à l'architecture actuelle de la gouvernance internationale de l'environnement ne sont plus suffisantes et qu'une transformation plus substantielle s'impose?

iii) Les institutions financières internationales jouent-elles un rôle clé dans le financement de projets relatifs à l'environnement et de projets d'infrastructure ayant des incidences sur l'environnement? A ce titre, devraient-elles, par conséquent, participer pleinement aux discussions sur l'établissement d'une nouvelle direction pour la gouvernance internationale de l'environnement?

iv) De quelle manière le secteur privé peut-il prendre une part plus importante aux débats sur la gouvernance internationale de l'environnement afin de garantir que sa perspective soit pleinement prise en compte dans le processus de réforme?

v) La réalisation d'un inventaire et d'une évaluation des objectifs environnementaux convenus au niveau international et la réponse fournie jusqu'ici pour faire face aux défis mondiaux en matière d'environnement et de développement par le biais des accords multilatéraux sur l'environnement et d'autres accords pourraient-elles fournir une base solide en vue d'une réévaluation ultérieure de la future architecture de la gouvernance internationale de l'environnement?

5 Décision SS.VII/2 du Conseil d'administration du PNUE.

b) Au niveau national :

i) La réforme de la gouvernance internationale de l'environnement doit-elle prendre en compte davantage l'impact de la gouvernance internationale de l'environnement sur la capacité des pays à réaliser leurs objectifs en matière d'environnement et de développement et mieux répondre à leurs besoins?

ii) L'incohérence et la complexité dans le système de gouvernance internationale de l'environnement entraînent-elles des coûts élevés de transaction? Découragent-elles, dans certains cas, la participation des pays en développement dans le système?

iii) La gouvernance internationale de l'environnement devrait-elle fournir un appui cohérent aux pays et leur permettre de réaliser leurs objectifs en matière d'environnement et de développement, en particulier dans le cas des pays en développement?

c) Mécanismes financiers :

i) Le débat sur la gouvernance internationale de l'environnement doit-il prévoir un examen des mécanismes financiers, notamment ceux établis pour faire face aux changements climatiques?

ii) Des ressources financières supplémentaires sont nécessaires pour répondre aux défis et aux occasions en matière d'environnement et de développement. Toutefois, est-il également essentiel que la gouvernance des mécanismes financiers nouveaux et existants prenne pleinement en compte le pilier environnemental du développement durable et que les mécanismes financiers contribuent à un système cohérent de gouvernance internationale de l'environnement?

d) Regard sur l'avenir :

i) Les multiples instances et processus ont-ils pour effet de fragmenter les discussions sur la gouvernance internationale de l'environnement? Le débat gagnerait-il à être soumis au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement? S'agit-il de l'instance la plus appropriée pour faire progresser ces discussions? De façon pratique, les discussions pourraient-elles être menées par un groupe de travail de ministres à composition non limitée? Existent-ils d'autres moyens de faire progresser le débat par le biais du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement?

ii) Le débat sur la gouvernance internationale de l'environnement doit-il être refondu sous forme de débat sur l'architecture mondiale de l'environnement, étant donné les liens importants entre un nombre considérable d'organismes des Nations Unies, les institutions et mécanismes de financement, les accords multilatéraux sur l'environnement et d'autres, pour relever les défis et les occasions multiples en matière d'environnement et de développement auxquels la planète est confrontée?

iii) Une réunion Rio+20 pourrait être convoquée par l'Assemblée générale en 2012. Une réunion semblable fournirait-elle une opportunité idéale pour établir une nouvelle direction sur une architecture mondiale de l'environnement mieux outillée pour répondre aux défis et occasions futurs en matière d'environnement et de développement?

# Annexe

## Mettre en œuvre la décision de Cartagena : extrait de la présentation sur la gouvernance internationale de l'environnement à la 103e réunion du Comité des Représentants permanents auprès du Programme des Nations Unies pour l'environnement tenue le 23 juin 2008[6]

**« Tirer le meilleur parti possible des structures en place pour faire face aux demandes actuelles.**

Cette perspective tourne autour de la pleine application de la décision dite « de Cartagena », sur laquelle le Directeur exécutif du PNUE a porté une attention particulière au cours des 18 derniers mois.

***La décision dite « de Cartagena » de 2002 du PNUE***

La décision dite « de Cartagena » de 2002 du PNUE sur la gouvernance internationale de l'environnement[7] a intégré les cinq recommandations clés suivantes :

- l'amélioration de la cohérence des décisions politiques internationales sur l'environnement;
- le renforcement du rôle et de la situation financière du PNUE;
- l'amélioration de la coordination entre les accords multilatéraux sur l'environnement et de leur efficacité;
- le renforcement des capacités, du transfert des technologies et de la coordination à l'échelle nationale pour le pilier environnemental du développement durable;
- le renforcement de la coordination dans l'ensemble du système des Nations Unies.

En s'efforçant de pleinement mettre en œuvre la décision dite « de Cartagena » sous la direction de son Directeur exécutif, le PNUE se lance dans un processus de réformes vigoureux et énergique pour faire un meilleur usage des structures en place; on réfère à l'occasion à ce processus sous le vocable de « **PNUE+** ». Cet ensemble de réformes comprend :

- **le renforcement du rôle du CA/FMME comme la plus haute instance en matière de politique environnementale du système des Nations Unies**, qui réunit les ministres de l'Environnement du monde entier pour « examiner les questions importantes et nouvelles dans le domaine de l'environnement », un processus auquel prennent part les chefs d'organismes des Nations Unies, les accords multilatéraux sur l'environnement, la société civile et le secteur privé. Ce processus a commencé en 2007, alors que les chefs de cinq organismes des Nations Unies ont participé aux Consultations. Il s'est poursuivi en 2008, année au cours de laquelle les Consultations ministérielles se sont concentrées sur le thème Mondialisation et environnement – *Mobiliser des ressources financières pour relever le défi climatique et Gouvernance internationale de l'environnement.*
- **tirer pleinement parti du Groupe de la gestion de l'environnement comme moyen de renforcer la coopération sur les questions environnementales au sein du système des Nations Unies**, notamment en nommant un nouveau chef du secrétariat en 2007 et en demandant au secrétariat de rendre compte directement au Bureau du Directeur exécutif. Sous la présidence du Directeur exécutif, le Groupe de la gestion de l'environnement dirige maintenant un certain nombre d'initiatives visant l'ensemble du système des Nations Unies, notamment les efforts déployés par l'Organisation des Nations Unies pour devenir neutre carbone et l'adoption par l'Organisation des Nations Unies de politiques d'approvisionnement durable.

---

6 Le présent extrait représente un outil d'aide à la réalisation d'une présentation orale; pour cette raison, il n'a pas été officiellement édité.

7 Décision SS.VII/I.

- **mieux embrasser le rôle du PNUE à titre de Programme *des* Nations Unies pour l'environnement**, notamment dans le domaine des changements climatiques où le PNUE a grandement contribué à l'orientation de l'Organisation des Nations Unies vers la neutralité carbone et au soutien des initiatives du Secrétaire général sur les changements climatiques et dans l'intégration d'une perspective de viabilité environnementale au sein du Groupe spécial sur la crise alimentaire mondiale du Secrétaire général. D'autres initiatives comprennent le renforcement des partenariats du PNUE avec : le PNUD – le Fonds pour l'environnement et la pauvreté, le Fonds des Objectifs du Millénaire pour le développement, l'Initiative de réduction des émissions dues à la déforestation dans les pays en développement (REDD); l'OIT – l'initiative Emplois verts; la FAO – l'initiative REDD; l'OMC – les changements climatiques et le commerce; la Banque mondiale – le Fonds d'investissement sur le climat. Le PNUE a renforcé sa participation dans le Groupe des Nations Unies pour le développement, notamment en s'efforçant de renforcer la composante de viabilité environnementale dans le Plan-Cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, les programmes d'Evaluation des besoins après un conflit ou une catastrophe et plus généralement dans le contexte des opérations du système des Nations Unies.
- **développer une Stratégie à moyen terme pour 2010-2013**, en consultation avec le Comité des Représentants permanents auprès du PNUE, les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement administrés par le PNUE, la société civile et le secteur privé pour entamer la prochaine phase dans l'évolution du PNUE, alors qu'il devient une entité plus efficace, efficiente et axée sur les résultats, satisfaisant aux attentes des gouvernements et de ses parties prenantes dans la réponse aux défis et aux occasions en matière d'environnement à l'échelle planétaire. L'orientation stratégique fournit aux Programmes de travail du PNUE une direction claire et axée sur les résultats, permettant ainsi au PNUE de mieux réaliser son mandat en s'appuyant sur son expertise existante et sur son avantage comparatif dans un nombre limité de domaines prioritaires.
- **renforcer sa capacité à mettre en œuvre le Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités** par l'intégration de la mise en œuvre du Plan stratégique de Bali aux niveaux national et régional, par le biais du Programme de travail, notamment par une participation directe dans les programmes pilotes Une seule ONU – Unies dans l'action –, en engageant tous les 8 pays pilotes, et par le partenariat renforcé du PNUE avec le PNUD, y compris le Fonds du Groupe des Nations Unies pour le développement et les Objectifs du Millénaire pour le développement sur la pauvreté et l'environnement qui, à leur tour, fournissent également l'occasion au PNUE de renforcer ses efforts pour mettre en œuvre les aspirations du Plan stratégique de Bali.
- **renforcer la base scientifique du PNUE**, notamment par la réforme du Groupe consultatif scientifique et technique du FEM pour renforcer son impact et ses démarches en vue du recrutement d'un Directeur scientifique au sein de la Division de l'alerte rapide et de l'évaluation.
- **promouvoir une plus grande cohérence entre le travail du PNUE et les accords multilatéraux sur l'environnement administrés par le PNUE**, en convoquant les chefs de secrétariat par l'entremise de l'« Equipe de gestion des accords multilatéraux sur l'environnement du PNUE » en vue d'améliorer l'administration, la communication et la cohésion lors de l'examen de questions de fond d'intérêt commun, sans pour autant remettre en cause l'autorité et l'autonomie des organes directeurs des Parties à ces accords et en convoquant une réunion annuelle de l'Equipe de direction, l'Equipe de gestion des accords multilatéraux sur l'environnement et les Directeurs régionaux et en consultant les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement dans l'élaboration de la Stratégie à moyen terme et les Programmes de travail pour identifier les domaines d'effort de collaboration, tout en reconnaissant l'autorité des organes directeurs respectifs et en facilitant les initiatives de collaboration entre les conventions relatives aux produits chimiques.
- **renforcer la situation financière du PNUE en suscitant la confiance** au sein de l'organisation par le biais de sa Stratégie à moyen terme et de son nouveau Programme de travail, par son accent sur la gestion axée sur les résultats et par la redynamisation de sa Division du FEM et de sa relation avec le FEM, ainsi que par la création d'une Unité de mobilisation des ressources pour appliquer une approche plus coordonnée à la mobilisation des ressources.

- **devenir une organisation plus axée sur les résultats** par l'élaboration d'une Stratégie à moyen terme hiérarchisée et axée sur les résultats pour la période 2010-2013 et le Programme de travail pour 2010-2011 et par l'adoption immédiate de mesures d'orientation dans cette direction, par la mise en place de nouveaux programmes sur les changements climatiques et la gestion des écosystèmes à l'échelle du PNUE, dans le cadre du Programme de travail 2008-2009 existant.
- **renforcer l'efficacité et l'efficience du Secrétariat du PNUE** par la redynamisation de l'Equipe de direction, pour réaliser une gestion collective plus efficace de l'organisation et par la délégation de l'autorité aux hauts responsables, dans un cadre de responsabilité clair.
- **mener une réforme interne de l'organisation** en s'attaquant aux technologies de l'information et de la communication, y compris les défis particuliers soulevés par les technologies de l'information et de la communication à Nairobi, les ressources humaines, la présence stratégique, la gestion financière, la gestion axée sur les résultats, l'intégration de la parité hommes-femmes et le programme, notamment en créant une Equipe stratégique de mise en œuvre pour une période de deux ans en vue d'aider à la réalisation des réformes, qui à son tour a conduit à l'instauration d'une Assurance de la qualité et des sections des Services intégrés pour institutionnaliser les réformes.
- **adopter un modèle d'implication fondé sur une présence stratégique** faisant appel à un renforcement important des Bureaux régionaux du PNUE, dans le cadre duquel le PNUE est amené à utiliser plus efficacement son personnel et ses ressources pour se conformer aux décisions du Conseil d'administration sur la réponse aux besoins régionaux et nationaux conformément au Plan stratégique de Bali et sur le renforcement des Bureaux régionaux du PNUE.
- **participer activement aux discussions sur la gouvernance internationale de l'environnement**, notamment par le biais du CA/FMME et en participant aux divers événements et processus informels organisés par les Etats membres et la société civile conformément à la décision de Cartagena. »