NATIONS
UNIES

EP

UNEP/GCSS.XII/13/Add.2

Distr. : générale
24 janvier 2012

Français
Original : anglais

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

Douzième session extraordinaire du Conseil d'administration/ Forum ministériel mondial sur l'environnement
Nairobi, 20–22 février 2012
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Nouvelles questions de politique générale : environnement et développement

Document d'information pour les consultations ministérielles

Gouvernance internationale de l'environnement : « L'avenir que nous voulons »

Document de synthèse présenté par le Directeur exécutif

Résumé

Le présent document passe en revue les avantages des options de réforme de la gouvernance internationale de l'environnement exposées dans l'avant-projet de document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, intitulé « L'avenir que nous voulons ». Retenant les options du renforcement des capacités du Programme des Nations Unies pour l'environnement ou de l'établissement d'une institution spécialisée en charge de l'environnement, il approfondit l'analyse des principaux éléments de chacune d'entre elles. En conclusion, il compare les avantages et inconvénients respectifs de ces deux options et propose des scénarios pour les mettre en œuvre aussi rapidement et efficacement que possible. Certaines questions sont aussi soulevées afin de stimuler les échanges de vues lors des consultations ministérielles et de servir de base à la prise de décisions en connaissance de cause par les gouvernements lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable.

* UNEP/GCSS.XII/1.

K1280135 140212

Introduction

1. Depuis que les débats sur la gouvernance internationale de l'environnement ont été relancés, en réponse au paragraphe 169 du Document final du Sommet mondial de 2005,[1] les réflexions politiques sur cette question et l'examen de ces différents aspects ont sensiblement progressé, permettant de passer d'une série de recommandations intéressant la fragmentation des activités au sein du système des Nations Unies aux propositions de réforme institutionnelle figurant dans l'avant-projet de document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, intitulé « L'avenir que nous voulons ».[2]

2. On s'accorde depuis longtemps à reconnaître que le système actuel de gouvernance internationale de l'environnement ne permet plus de répondre adéquatement à l'évolution de la situation environnementale ou aux préoccupations grandissantes des pays, et que le statu quo n'est plus une option. Les lacunes du système actuel de gouvernance de l'environnement sont notamment les suivantes :

a) Absence d'une voix faisant autorité pour orienter efficacement les politiques environnementales au niveau mondial;

b) Manque de cohérence entre les politiques et les programmes mondiaux intéressant l'environnement;

c) Importance de la fragmentation financière;

d) Manque de cohérence dans la gouvernance et l'administration des accords multilatéraux sur l'environnement;

e) Absence d'un système central de suivi, d'examen et de responsabilité pour les engagements pris en vertu des accords multilatéraux sur l'environnement;

f) Manque de financements suffisants, sûrs et prévisibles;

g) Déficit de mise en œuvre observé au niveau des pays.

3. Le paragraphe 169 du Document final du Sommet mondial de 2005 préconisait l'application de mesures pour renforcer la cohérence du système des Nations Unies. Suite à cette demande, 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 dans le 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. Certaines de ces recommandations concernaient notamment un PNUE renforcé, doté de véritables pouvoirs en tant que pilier des politiques en matière d'environnement du système des Nations Unies.

4. En avril 2006, également en réponse au Document final du Sommet mondial de 2005, l'Assemblée générale, sur l'initiative des ambassadeurs du Mexique et de la Suisse, a engagé des consultations informelles sur la gouvernance internationale de l'environnement. En 2007, à l'issue de deux séries de consultations et de nombreuses réunions avec les représentants permanents à New York, les ambassadeurs ont rédigé un document présentant plusieurs conclusions et recommandations sur les différentes options. Ce document a conduit à la rédaction et à la révision d'un projet de résolution intitulé « Renforcement des activités du système des Nations Unies concernant l'environnement », examiné en mai et juillet 2008. Le document présentant les options et le projet de résolution envisageaient une approche mixte utilisant au mieux les structures existantes pour faire face aux besoins courants et procédant à des ajustements progressifs de ces structures pour mieux répondre aux exigences de l'heure dans l'optique des besoins futurs, ce que les co-présidents ont appelé un « progressisme ambitieux ». S'il était généralement admis que le système de gouvernance internationale de l'environnement souffrait d'un manque de cohérence et d'un déficit dans la mise en œuvre des accords auxquels était parvenue la communauté internationale, les vues divergeaient sur les moyens de résoudre le problème. Il a été reconnu que les débats devaient se poursuivre dans d'autres forums et les co-présidents ont recommandé au Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) « de dresser un bilan de l'état des discussions et de débattre de la marche à suivre … de façon à trouver un compromis politique et à confier

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

2 Voir http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/370The%20Future%20We%20Want%2010Jan%20clean.pdf.

aux délégations à New York le soin d'élaborer des propositions pragmatiques, originales et constructives, propres à améliorer le système actuel ».[3]

5. Deux séries de consultations ont ainsi eu lieu sous les auspices du Conseil d'administration du PNUE. À sa vingt-cinquième session, tenue en février 2009, le Conseil a établi un groupe consultatif composé de ministres ou de représentants de haut niveau sur la gouvernance internationale de l'environnement. Les réunions de ce groupe consultatif ont abouti à la série d'options du « Processus de Belgrade », mettant en évidence six objectifs clés du système de gouvernance internationale de l'environnement (voir encadré ci-après) et ses fonctions fondamentales, qui ont été présentées au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement à sa onzième session extraordinaire, tenue en février 2010.

Processus de Belgrade : objectifs de la gouvernance internationale de l'environnement

Les options du Processus de Belgrade étaient fondées sur les éléments suivants, identifiés comme les objectifs d'un système de gouvernance internationale de l'environnement :

- Créer une base scientifique solide, faisant autorité et accessible
- Faire en sorte qu'une voix faisant autorité et réactive défende au niveau mondial la cause de l'environnement
- Assurer la cohérence dans le système des Nations Unies
- Obtenir des fonds suffisants, prévisibles et réguliers
- Concevoir une approche souple et cohérente pour répondre aux besoins des pays
- Faciliter la transition vers une économie verte mondiale

6. À sa onzième session extraordinaire, le Conseil/Forum a établi un deuxième groupe consultatif chargé d'« examiner la réforme plus vaste de la gouvernance internationale de l'environnement, en s'appuyant sur la liste d'options, tout en restant ouvert à de nouvelles idées ». Plusieurs séries de consultations et de débats vigoureux au sein de ce deuxième groupe ont abouti aux « Conclusions des réunions de Nairobi et d'Helsinki », qui ont été soumises pour examen au Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable à sa deuxième session, en mars 2011. Les Conclusions des réunions de Nairobi et d'Helsinki définissaient cinq options pour la réforme institutionnelle plus large de la gouvernance internationale de l'environnement :

a) Renforcer le PNUE;

b) Créer une nouvelle organisation faîtière chargée du développement durable;

c) Établir une institution spécialisée, par exemple une organisation mondiale de l'environnement;

d) Réformer le Conseil économique et social et la Commission du développement durable de l'Organisation des Nations Unies (ONU);

e) Consolider les réformes institutionnelles et rationaliser les structures existantes.

7. Lorsque les thèmes de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement ont été déterminés en mars 2010,[4] les débats sur la gouvernance internationale de l'environnement ont été de plus en plus axés sur la nécessité de se placer dans le contexte du développement durable; à sa vingt-sixième session, le Conseil d'administration du PNUE a donc invité le Comité préparatoire de la Conférence à « envisager les options pour une réforme institutionnelle plus vaste identifiées dans les Conclusions des réunions de

3 Voir le paragraphe 11 du projet de résolution « Renforcement des activités du système des Nations Unies concernant l'environnement », en date du 23 juillet 2008, sur le site http://www.un.org/ga/president/62/issues/environmentalgov/resolution230708.pdf.

4 Résolution 64/236 de l'Assemblée générale en date du 24 décembre 2009.

Nairobi-Helsinki, en tant que moyen de contribuer au renforcement du cadre institutionnel pour le développement durable grâce à une amélioration de la gouvernance internationale de l'environnement ».[5]

8. Près d'un an plus tard et après plusieurs consultations avec les gouvernements, la société civile et les organes des Nations Unies,[6] les débats sur les options de réforme de la gouvernance internationale de l'environnement dans le contexte du développement durable ont sensiblement progressé. L'avant-projet (en date du 10 janvier 2012) de document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, « L'avenir que nous voulons », a été distribué par les co-présidents du Comité préparatoire. Ce texte s'inspire d'un large éventail de propositions présentées par les États Membres et d'autres parties prenantes. Sa section IV reprend les propositions concernant le cadre institutionnel du développement durable, qui couvre les cinq options identifiées dans les Conclusions des réunions de Nairobi et d'Helsinki.

9. S'agissant de la structure faîtière des activités en faveur du développement durable, l'avant-projet s'intéresse à l'option de promotion du rôle du Conseil économique et social dans l'intégration des trois piliers du développement durable et à celle consistant soit à renforcer la Commission du développement durable soit à la transformer en un conseil du développement durable. Deux propositions ont fait leur chemin au cours des discussions sur l'amélioration du système de gouvernance internationale de l'environnement dans le contexte de l'effort plus large de la réforme de la structure chapeautant l'ensemble des activités en faveur du développement durable. La première prône le renforcement de la capacité du PNUE, en instaurant la composition universelle de son Conseil d'administration et en augmentant sensiblement sa base financière. La seconde appelle à un changement plus radical au travers de la création d'une institution spécialisée des Nations Unies, qui opérerait sur un pied d'égalité avec les autres institutions spécialisées; construite à partir du PNUE, cette institution aurait un organe directeur à composition universelle, un mandat actualisé et renforcé et des contributions financières stables, adéquates et prévisibles. En ce qui concerne les réformes régionales, nationales et locales, l'avant-projet appelle un renforcement des mécanismes régionaux et sous-régionaux et la mise en place par les pays de conseils nationaux du développement durable.

10. L'importance de l'intégration des trois piliers du développement durable a été soulignée tout au long du processus préparatoire de la Conférence. L'avant- projet présente deux options pour renforcer le pilier environnemental, qui constituent des propositions complémentaires et compatibles pour la réforme globale du cadre institutionnel du développement durable. Le renforcement du PNUE ou sa transformation en une institution spécialisée permettrait de consolider le pilier environnemental du développement durable et d'assurer un meilleur équilibre avec les autres piliers, alors que le renforcement de la structure chapeautant l'ensemble des activités en faveur du développement durable contribuerait à l'intégration des trois piliers.

11. Les consultations ministérielles qui auront lieu au cours de la douzième session extraordinaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement fournissent l'occasion d'étudier, dans le cadre des préparatifs de la Conférence, divers aspects du renforcement de la gouvernance de l'environnement, notamment ceux examinés dans l'avant-projet.

12. Le présent document vise à faciliter les consultations ministérielles en fournissant des informations supplémentaires sur les deux options proposées dans l'avant-projet pour le renforcement de la capacité du PNUE et sa transformation en une institution spécialisée pour l'environnement. Il analyse de manière plus approfondie les deux options, en décrivant comment, ou dans quelle mesure, elles permettraient de combler les lacunes du système actuel de gouvernance internationale de l'environnement et de réaliser les objectifs identifiés durant le Processus de Belgrade, et en analysant leurs avantages et leurs inconvénients. Il suggère également des scénarios pour la mise en œuvre des options aussi rapidement et efficacement que possible.

5 Décision 26/1du Conseil d'administration, par. 4.

6 Voir document UNEP/GCSS.XII/3, rapport du Directeur exécutif sur la gouvernance internationale de l'environnement.

I. Options exposées dans l'avant-projet

A. Renforcement de la capacité du PNUE

13. L'avant-projet définit l'option ci-après pour le renforcement des capacités du PNUE, dans ses paragraphes 50 et 51 :

> 50. Nous réaffirmons la nécessité de renforcer la gouvernance internationale de l'environnement dans le contexte du cadre institutionnel du développement durable, afin de promouvoir une intégration équilibrée des piliers économique, social et environnemental du développement durable, et à cette fin :
>
> 51. Nous convenons de renforcer les capacités dont dispose le PNUE pour s'acquitter de son mandat en instituant une participation universelle à son Conseil d'administration et demandons une augmentation significative des contributions financières qui lui sont versées afin d'approfondir la coordination des politiques et de renforcer les moyens de mise en œuvre.

14. Cette option supposerait donc une revalorisation des fonctions du PNUE, s'appuyant notamment sur la résolution de l'Assemblée générale par laquelle le Programme a été créé,[7] au moyen d'une nouvelle résolution de l'Assemblée transformant le PNUE en un organe faisant davantage autorité et doté des moyens voulus pour jouer le rôle de coordination et d'ancrage nécessaire dans le système de gouvernance internationale de l'environnement. Les principaux éléments de cette option, qui sont énoncés au paragraphe 51 de l'avant-projet, pourraient être précisés comme on va le voir dans les paragraphes suivants.

1. Voix faisant autorité et réactive pour défendre au niveau mondial la cause de l'environnement

15. Un élément clé du renforcement du PNUE serait de faire en sorte qu'il devienne une voix faisant autorité et réactive, défendant au niveau mondial la cause de l'environnement. Dans cette optique, il faudrait instaurer la composition universelle de son Conseil d'administration, avec une représentation pleine et entière de tous les ministres, investis de la légitimité et de l'autorité nécessaires pour exécuter le mandat du PNUE, définir la stratégie globale du système des Nations Unies concernant les questions d'environnement dans l'optique du développement durable et émettre des avis politiques à cet égard.

16. Une autre façon de renforcer le PNUE est de permettre aux ministères de l'environnement de se trouver en quelque sorte sur un pied d'égalité avec leurs homologues des autres secteurs. Faute de quoi, le manque de cohérence des politiques et programmes environnementaux persistera et une attention insuffisante sera accordée aux liens à la fois entre les questions environnementales et entre le pilier environnemental du développement durable et les piliers économique et social. Comme le précise le Bureau des affaires juridiques, le Forum ministériel mondial sur l'environnement du PNUE n'est qu'un forum de discussion et n'a ni une capacité juridique, ni un statut indépendant, ce qui, conjugué à la composition limitée du Conseil d'administration et à son manque d'influence sur les sources de financement des activités environnementales, se traduit par une autorité et un pouvoir politique insuffisants pour servir de point d'ancrage aux efforts internationaux en faveur de la préservation de l'environnement.

2. Efficacité, efficience et cohérence dans le système des Nations Unies

17. Élaborer une stratégie pour l'environnement à l'échelle du système des Nations Unies serait faire un grand pas vers l'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence du système des Nations Unies et, ainsi, vers la consolidation du pilier environnemental du développement durable. Le Groupe de la gestion de l'environnement, qui est actuellement responsable de la coordination des activités du système des Nations Unies intéressant l'environnement, ne répond que partiellement à la nécessité d'une approche systémique. Une stratégie bien menée pourrait favoriser la coopération et la coordination des différents organismes des Nations Unies sur les questions touchant l'environnement, eu égard aux rôles et aux responsabilités du PNUE tels que décrits dans la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Elle pourrait aussi encourager la complémentarité au sein du système des Nations Unies en clarifiant la répartition du travail, en évitant le chevauchement des efforts et en facilitant les synergies et la cohérence. Une telle stratégie pourrait être

7 Résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale, en date du 15 décembre 1972.

élaborée avec d'autres parties du système, notamment par l'intermédiaire du Groupe de la gestion de l'environnement.

18. Bien que les objectifs de nombreux accords multilatéraux sur l'environnement soient interdépendants et que des approches thématiques globales aient été élaborées face aux défis environnementaux, les interactions entre les autorités chargées de leur administration aux niveaux national, régional et mondial sont encore insuffisantes, ce qui n'est pas sans créer de problèmes pour la mise en évidence des synergies propres à assure la mise en œuvre efficace des engagements pris dans ces accords. Les structures institutionnelles régionales doivent être reliées aux institutions qui administrent les accords multilatéraux sur l'environnement. Une plus grande priorité doit être accordée à la promotion des synergies entre les accords multilatéraux sur l'environnement complémentaires et la mise en évidence des orientations à suivre pour exploiter ces synergies, tout en respectant l'autonomie des organes directeurs des accords. Ces synergies devraient favoriser la prestation conjointe de services communs aux accords multilatéraux sur l'environnement afin de rendre ces services plus efficaces et plus efficients. Il faudrait à cet égard s'inspirer des leçons apprises dans le cadre, par exemple, du processus de renforcement des synergies entre la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la 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 et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, et s'attacher à rester flexible, en s'adaptant aux besoins spécifiques des différents accords multilatéraux sur l'environnement. Il faudrait également s'attacher à réduire les dépenses administratives des secrétariats afin de libérer des ressources pour la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement au niveau national, y compris par le biais du renforcement des capacités.

19. Le renforcement des capacités du PNUE n'impliquerait pas de modifier son statut en tant que partie intégrante du système des Nations Unies; il resterait une composante interne du Secrétariat des Nations Unies et continuerait à travailler par le biais des mécanismes de coordination interne de l'ONU, notamment le Comité exécutif des affaires économiques et sociales. Renforcer le PNUE pourrait, cependant, nécessiter une redéfinition expresse de ses relations avec les autres organismes des Nations Unies afin de d'améliorer son efficacité.

20. Le renforcement des capacités du PNUE pourrait également exiger qu'il soit investi d'un solide mandat juridique pour tirer parti des synergies entre les accords multilatéraux sur l'environnement et que d'autres mesures soient prises pour améliorer la coordination entre les accords multilatéraux sur l'environnement. Dans ce scénario, les ministres, par l'intermédiaire du Conseil d'administration, fourniraient des avis globaux aux organes directeurs des accords multilatéraux sur l'environnement dans le but de favoriser une meilleure mise en œuvre et le regroupement des accords connexes lorsque des économies d'échelle pourraient être réalisées. Les ministres seraient également en mesure d'adopter des recommandations à l'intention des organes directeurs. Ceux-ci resteraient autonomes, mais bénéficieraient de meilleurs services de la part du PNUE. Il serait également possible d'établir des mécanismes pour que les pays, par l'intermédiaire du Conseil d'administration, procèdent à des examens mutuels des progrès réalisés dans le respect des engagements contractés aux termes des accords multilatéraux sur l'environnement. Les recommandations formulées par le PNUE seraient soumises à l'approbation de l'Assemblée générale.

3. Base scientifique et interface science-politique solides, faisant autorité et accessibles

21. Pour renforcer la base scientifique des actions de protection de l'environnement, il faudrait notamment travailler dans les cadres existants pour faciliter la coopération dans la collecte, la gestion, l'analyse, l'utilisation et l'échange d'informations sur l'environnement, l'élaboration d'autres indicateurs à convenir au niveau international (y compris par un soutien financier et le renforcement des capacités dans les pays en développement), les services de prévention et d'alerte rapide, les évaluations, la préparation des conseils scientifiques et l'élaboration d'options politiques. S'appuyant sur les évaluations internationales de l'environnement existantes, les groupes scientifiques et les réseaux d'information, le processus d'établissement des rapports sur l'Avenir de l'environnement mondial pourrait être renforcé afin d'améliorer les liens entre la science et la politique et réaligné pour travailler en coopération et en coordination plus étroites avec les plateformes existantes. Il faudra s'attacher tout particulièrement à répondre aux besoins de renforcement des capacités scientifiques et politiques des pays en développement et des pays à économie en transition.

22. Le renforcement des capacités du PNUE pourrait être encouragé et soutenu par les gouvernements au travers de la création d'organes subsidiaires et de comités par le Conseil d'administration, ce qui permettrait au PNUE d'établir une interface science-politique permanente, de remédier aux lacunes des capacités et de se concentrer sur une meilleure diffusion des données et des informations provenant des systèmes mondiaux d'observation et d'autres initiatives mondiales aux niveaux régional et national, renforçant ainsi les capacités à ces niveaux. La mise en place d'un comité consultatif science-politique pourrait également être envisagée.

4. Système central de suivi, d'examen et de responsabilité pour les engagements contractés en vertu des accords multilatéraux sur l'environnement

23. La plupart des régimes internationaux, y compris ceux concernant le travail, les droits de l'homme et le commerce international, sont convenus de mécanismes pour mesurer l'efficacité de la mise en œuvre des accords dans leurs domaines respectifs. Or, très rares sont les accords multilatéraux sur l'environnement qui incorporent de tels mécanismes et il n'y a pas non plus de dispositif systémique pour suivre la façon dont les accords multilatéraux sur l'environnement contribuent à la protection de l'environnement et au développement durable. Lors de sa création en 1972, le PNUE a reçu pour mandat d'assurer le suivi des programmes environnementaux au sein du système des Nations Unies et d'évaluer leur efficacité, mais aucun mécanisme n'a été mis en place à cet effet.

24. La plupart des mécanismes d'examen prévoient que c'est à chaque pays qu'il appartient d'évaluer lui-même la mesure dans laquelle il a respecté ses engagements internationaux, avant un examen par un comité intergouvernemental ou un groupe d'experts. Plusieurs mécanismes d'examen de ce genre ont été mis en place depuis l'entrée en vigueur des accords desquels ils relèvent. L'Organisation internationale du Travail (OIT), par exemple, a établi un système d'examen pour tous les traités qu'elle a signés depuis sa création, tandis que d'autres organisations internationales ont mis en place ces systèmes après un certain délai. Lors de sa création, le Conseil des droits de l'Homme a accepté de revoir la façon dont les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont collectivement contribué à la protection des droits de l'homme; en vertu de cet accord, le mécanisme d'examen périodique universel a été créé pour faire rapport sur la mise en œuvre des instruments relatifs aux droits de l'homme.

25. Eu égard à l'expérience des systèmes d'examen existants dans les autres domaines du droit international et de la politique, un système d'examen universel volontaire pourrait être mis en place pour évaluer la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement au niveau national. Des examens pourraient être réalisés périodiquement sur des groupes d'accords en vue d'évaluer à la fois la mise en œuvre des accords individuels et l'impact collectif de plusieurs accords. Les rapports nationaux sur la mise en œuvre pourraient être examinés dans le cadre d'un processus intergouvernemental et les activités habilitantes et d'assistance technique pourraient se concentrer sur les déficits de mise en œuvre.

5. Contributions financières suffisantes, prévisibles et régulières

26. La fragmentation de la gouvernance internationale de l'environnement se reflète non seulement dans la multiplicité des accords multilatéraux sur l'environnement, mais aussi dans la configuration des financements internationaux pour l'environnement. Contrairement à d'autres domaines, la prise de décisions sur l'environnement mondial est dissociée du financement de l'environnement mondial. Dans un monde de rareté, cette inefficience devrait être remise en cause. L'avant-projet de document final souligne la nécessité d'obtenir les financements nécessaires aux activités de préservation de l'environnement. Un alignement plus étroit entre les politiques concernant l'environnement mondial, telles que formulées par le Conseil d'administration du PNUE, et les financements de l'environnement mondial, fournis par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), pourrait être un moyen d'améliorer la gouvernance internationale de l'environnement.

27. Le renforcement des capacités du PNUE pourrait l'investir du mandat et de l'autorité nécessaires pour établir un système permettant aux ministres, par l'intermédiaire du Conseil d'administration, de relier les politiques concernant l'environnement mondial aux financements pour l'environnement mondial, notamment en renforçant le FEM en tant que principal mécanisme financier pour l'environnement mondial et en lui donnant une orientation stratégique. Les dispositions financières applicables au PNUE avec une telle option pourraient être similaires aux dispositions actuelles et l'instauration de la composition universelle n'exigerait pas impérativement l'application du barème des contributions de l'ONU. Il y aurait, cependant, plus de possibilités de remédier à la fragmentation financière dans le système de gouvernance internationale de l'environnement. Par exemple, pour faire face aux inefficacités découlant de l'administration séparée des secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement, le Conseil

d'administration, ayant une composition universelle et en accord avec les organes directeurs des accords multilatéraux sur l'environnement, pourrait modifier les dispositions actuelles pour établir des fonctions de secrétariat conjointes, telles que les services juridiques, les services de conférences et les services de gestion financière, à l'instar du processus de mise en évidence des synergies engagé entre les conventions sur les produits chimiques et les déchets.

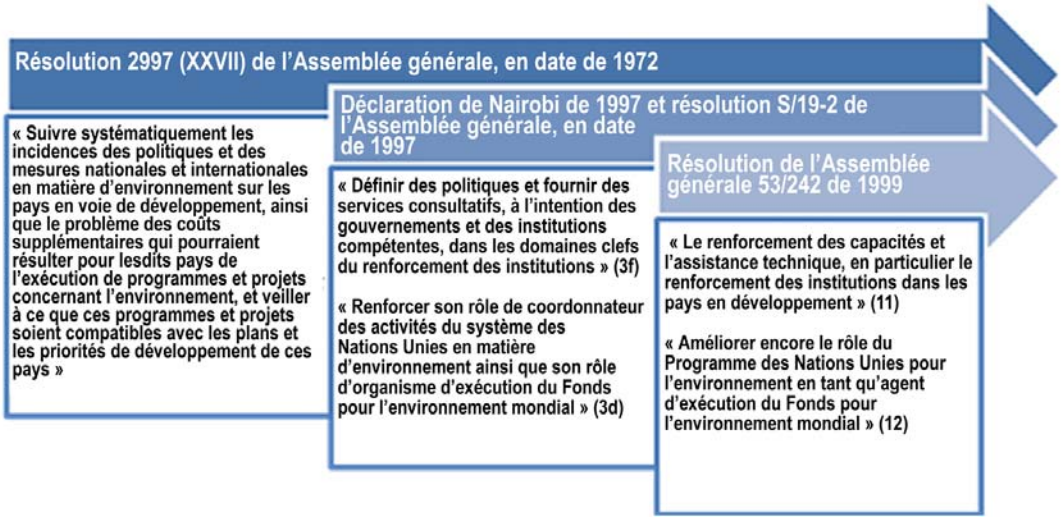
6. Approche réactive et cohérente pour répondre aux besoins des pays

28. Le déficit de mise en œuvre est la déficience la plus déterminante du système actuel de gouvernance internationale de l'environnement. On a déjà débattu du rôle du PNUE; le renforcement des capacités nationales, cependant, fait partie du mandat du PNUE depuis 1972. La résolution 2997 (XXVII) a précisé cette fonction, comme l'a fait la Déclaration de Nairobi (voir ci-dessous).

29. Il n'existe aucune formule convenue pour renforcer le PNUE de manière à mieux répondre aux besoins des pays. Pour certains pays, il faudrait pour ce faire développer sa présence régionale, y compris en améliorant la capacité des bureaux régionaux d'apporter une aide aux pays, ainsi que son aptitude à travailler efficacement avec le Programme des Nations Unies pour le développement et d'autres entités des Nations Unies présentes au niveau des pays. Certains pays sont d'avis qu'un PNUE renforcé aurait essentiellement le même mandat qu'une institution spécialisée pour l'environnement (telle que décrite dans la section C ci-dessous). Peu importe l'option choisie, compte tenu de la portée des activités environnementales et du nombre d'entités menant des activités parallèles, un PNUE renforcé devrait travailler avec les autres organismes des Nations Unies pour assurer la cohérence dans l'élaboration des politiques et la mise en œuvre.

30. On pourrait également, dans cette option, mettre au point à l'échelle du système un cadre pour le renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement afin d'assurer une approche réactive et cohérente pour répondre aux besoins des pays, en tenant compte du Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités. Un tel cadre serait ciblé sur le renforcement des capacités nationales requises pour mettre en œuvre les accords multilatéraux sur l'environnement et les objectifs environnementaux convenus au niveau international. En outre, le renforcement de la capacité des bureaux régionaux du PNUE, travaillant en collaboration avec les coordonnateurs résidents et par le biais des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, d'être plus sensibles aux besoins environnementaux des pays pourrait stimuler l'engagement stratégique au niveau national.

Rôle et mandat du PNUE concernant le renforcement des capacités institutionnelles nationales et l'assistance technique



7. Statut institutionnel d'un PNUE renforcé

31. Les capacités du PNUE pourraient être renforcées au moyen d'une résolution de l'Assemblée générale s'appuyant sur la résolution 2997 (XXVII), par laquelle l'Assemblée générale a créé le PNUE, et la Déclaration de Nairobi, par laquelle le Conseil d'administration du PNUE et l'Assemblée générale ont réaffirmé le mandat du Programme. Une telle résolution pourrait, par exemple, renforcer les organes directeurs du PNUE en instaurant la composition universelle du Conseil d'administration, en établissant au besoin un conseil exécutif, en définissant des objectifs précis en matière d'exploitation des synergies entre les accords multilatéraux sur l'environnement et en modifiant le statut juridique du PNUE de façon à lui donner les moyens de combler les déficits de mise en œuvre aux niveaux national et régional, en travaillant avec les organismes existants. Le financement du PNUE pourrait être amélioré par une résolution de l'Assemblée générale prévoyant un accroissement des crédits qu'il reçoit du budget ordinaire de l'ONU. Dans un tel scénario, le PNUE pourrait garder les mêmes relations institutionnelles et hiérarchiques que celles qui sont actuellement les siennes au sein de l'ONU (c'est-à-dire rapport à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social).

32. Des parallèles ont été établis entre le renforcement des capacités du PNUE et la création de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme (ONU-Femmes). Comme le PNUE, ONU-Femmes a été créée par une résolution de l'Assemblée générale et est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social (voir tableau). En regroupant les fonctions de quatre entités préexistantes dans ONU-Femmes, les États Membres de l'ONU ont montré qu'ils s'accordaient à reconnaître la nécessité d'une approche plus cohérente et concertée pour encourager l'égalité des sexes. La mise en place d'ONU-Femmes visait à rationaliser les efforts accomplis au niveau du système et n'entame en rien les responsabilités qu'ont les autres organisations de continuer à œuvrer en faveur de l'égalité entre les sexes. De par son mandat, ONU-Femmes doit avoir une couverture universelle et une présence stratégique et assurer des liens plus étroits entre le travail intergouvernemental de définition des normes et les opérations sur le terrain.[8]

Tableau : Dispositions de la résolution 64/289 établissant ONU-Femmes	
Universalité	« En se fondant sur le principe de l'universalité, l'Entité fournira, dans le cadre de ses fonctions d'appui normatives et de ses activités opérationnelles, à tous les États Membres qui en feront la demande, des conseils et une assistance technique, à tous les niveaux du développement et dans toutes les régions, dans les domaines de l'égalité des sexes, de l'autonomisation et des droits de la femme et de la transversalisation de la problématique hommes-femmes. » 51 (b)
Gouvernance – Conseil d'administration	« Décide… de créer un Conseil d'administration qui sera l'organe directeur de l'Entité et sera chargé de fournir un appui intergouvernemental à ses activités opérationnelles et de les superviser. » 50
	Le Conseil d'administration est composé de 41 membres (60), élus par le Conseil économique et social pour un mandat de trois ans (64)
Gouvernance – hiérarchie	« …l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et la Commission de la condition de la femme constitueront la structure de gouvernance intergouvernementale à plusieurs niveaux de l'Entité pour l'appui à l'élaboration de normes et lui donneront des orientations générales en la matière. » 57 (a)
Financement	Financé par le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies et des contributions volontaires. 75
	« …un règlement financier et des règles de gestion financière analogues à ceux des autres fonds et programmes opérationnels des Nations Unies et conformes aux dispositions du Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies. » 79
Rapport	« le Conseil d'administration lui fera rapport sur son programme et ses activités tous les ans, par l'intermédiaire du Conseil économique et social à sa session de fond ». 65

8 Plan stratégique 2011-2013 de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (UNW/2011/9).

B. Le PNUE en tant qu'institution spécialisée en charge de l'environnement

33. Le paragraphe 51 alt. de l'avant-projet expose l'option consistant à établir une institution spécialisée des Nations Unies en charge de l'environnement :

> Nous décidons d'établir une institution spécialisée des Nations Unies pour l'environnement avec un Conseil d'administration à composition universelle; construite à partir du PNUE, cette institution aurait un mandat actualisé et renforcé, serait soutenue par des contributions financières stables, adéquates et prévisibles et opèrerait sur un pied d'égalité avec les autres institutions spécialisées des Nations Unies. Basée à Nairobi, elle coopèrerait étroitement avec les autres institutions spécialisées.

34. L'option d'une transformation du PNUE en institution spécialisée (souvent appelée l'Organisation mondiale de l'environnement) serait fondée sur un traité négocié de manière indépendante qui constituerait le fondement constitutionnel de l'institution, comme cela est prévu par les Articles 55 et 59 de la Charte des Nations Unies. Les institutions spécialisées ont pour mandat de s'occuper de domaines d'activité spécifiques, mais ne sont pas exclusivement chargées de ces domaines. Comme les autres institutions spécialisées, par exemple l'OIT ou l'Organisation mondiale de la santé (OMS), une institution spécialisée en charge de l'environnement coopèrerait étroitement avec les autres organismes des Nations Unies et le système des Nations Unies dans son ensemble.

35. La valeur ajoutée de l'établissement d'une institution spécialisée en charge de l'environnement, outre les aspects décrits ci-dessus dans la section traitant du renforcement des capacités du PNUE, est précisée dans les paragraphes ci-après.

1. Voix faisant autorité et réactive pour défendre au niveau mondial la cause de l'environnement

36. Faire du PNUE une institution spécialisée serait un moyen de remédier à l'absence d'une voix faisant autorité et réactive pour défendre au niveau mondial la cause de l'environnement. Cette option permettrait de donner au secteur de l'environnement la même importance que celle accordée aux autres secteurs du développement durable dont la cause est fermement défendue. Grâce à sa composition universelle, une institution spécialisée offrirait aux ministres de l'environnement partout dans le monde une plateforme pour convenir des politiques concernant l'environnement mondial ainsi qu'un mécanisme pour définir des orientations à l'intention de l'ensemble des gouvernements, du système des Nations Unies et des autres organisations internationales et régionales. Tout comme les autres institutions spécialisées, une institution spécialisée en charge de l'environnement pourrait être établie avec le pouvoir d'adopter des décisions qui n'ont pas à être soumises à l'Assemblée générale, ce qui lui permettrait d'adopter des décisions concernant la gouvernance internationale de l'environnement. L'institution pourrait lancer la négociation de traités pour donner effet à son travail et, une fois que les traités sont entrés en vigueur, les administrer, ce qui éviterait la fragmentation du système de gouvernance. Elle pourrait aussi conclure des accords avec des organisations internationales, assurant ainsi une meilleure orientation et coordination des activités dans l'ensemble du système des Nations Unies. Des organes subsidiaires et des comités pourraient être créés pour mieux focaliser les travaux de l'institution sur des domaines spécifiques et améliorer l'efficacité de ses opérations.

2 Efficacité, efficience et cohérence dans le système des Nations Unies

37. Dotée d'un mandate adéquat, une institution spécialisée serait en mesure d'encourager de solides synergies entre les accords internationaux sur l'environnement. La réduction des chevauchements et des lacunes dans les textes juridiques serait ainsi favorisée. Des mécanismes scientifiques consolidés et d'autres comités d'experts pourraient aussi être utilisés. La mise en œuvre au niveau national pourrait être concertée et les interactions mieux prises en compte. Une institution spécialisée serait aussi en mesure de réduire les dépenses administratives en fournissant des services administratifs unifiés à tous les accords.

38. Si les décisions prises par les organes directeurs des accords multilatéraux sur l'environnement s'appliquent exclusivement dans le champ couvert par ces accords, des accords sur l'environnement de plus en plus multilatéraux doivent viser le cadre plus large de la durabilité environnementale afin de réaliser leurs objectifs de manière efficace et efficiente. Dans cette optique, un renforcement de la coopération entre les accords et les autres parties du système des Nations Unies s'impose. Les accords multilatéraux sur l'environnement ne sont pas autonomes dans la mesure où ils relèvent du droit international. Une institution spécialisée en charge de l'environnement serait le principal organe

international pour l'environnement et mettrait au point et adapterait un programme d'action environnemental pour l'ensemble du système. Elle fournirait aussi des avis sur les priorités, les activités et les actions requises pour des approches intégrées du développement durable. Elle ferait des recommandations dans ce domaine à l'ensemble du système des Nations Unies, aux accords multilatéraux sur l'environnement et à tous les pays. Dans ces conditions, on peut s'attendre que les accords multilatéraux sur l'environnement prenant des décisions dans le cadre de coopération plus large de la durabilité environnementale n'adopteraient pas ces décisions isolément et prendraient en compte les recommandations de l'institution spécialisée.

39. Étant donné qu'une institution spécialisée peut se voir accorder le pouvoir d'établir ses propres traités et conventions, les accords multilatéraux sur l'environnement qui seraient négociés à l'avenir pourraient l'être sous ses auspices. Cela constituerait un avantage par rapport au système actuel car la fragmentation des traités, qui s'est aggravée au cours de décennies passées, s'en trouverait réduite.

40. Dotée d'une autorité adéquate, une institution spécialisée en charge de l'environnement serait aussi en mesure de coordonner le pilier environnemental du développement durable en général grâce à son poids accru par rapport aux autres institutions spécialisées des Nations Unies. Elle serait mieux placée pour élaborer le programme d'action sur l'environnement mondial applicable dans l'ensemble du système des Nations Unies.

3. Contributions financières suffisantes, prévisibles et régulières

41. Comme indiqué dans la description d'un PNUE renforcé ci-dessus, la configuration actuelle des financements de l'environnement est aussi fragmentée que le cadre juridique. Si les gouvernements le souhaitaient, une institution spécialisée pourrait offrir la possibilité d'aligner l'autorité mondiale chargée d'élaborer les politiques d'environnement avec le mécanisme de financement de l'environnement mondial, le FEM. Les ministres de l'environnement, par l'intermédiaire de l'organe directeur de la nouvelle institution, pourraient prendre l'initiative de la formulation d'orientations politiques concernant les financements actuellement acheminés par le biais du FEM, car l'organe directeur de la nouvelle institution spécialisée (ayant une composition universelle) pourrait nouer des relations plus étroites avec le Conseil du FEM. Un tel dispositif permettrait une allocation plus stratégique des ressources entre les secteurs environnementaux, eu égard aux besoins des pays. Plutôt que les fonds soient alloués aux pays au titre de la mise en œuvre d'un nombre limité d'accords multilatéraux sur l'environnement, les allocations pourraient être élargies et intervenir, par exemple, sur la base de groupes d'accords, ce qui diminuerait les frais généraux et libèrerait des fonds pour d'autres activités de mise en œuvre. Une institution spécialisée pourrait aussi avoir pour mission d'aider les pays à avoir accès aux financements.

42. Une plus grande prévisibilité et stabilité des financements pourraient être obtenues grâce à un dispositif de contributions mises en recouvrement, qui est une caractéristique commune des institutions spécialisées, même s'il n'est pas légalement requis. Les modalités actuelles de financement des institutions spécialisées sont généralement définies dans leur texte fondateur et élaborées plus avant dans les règlements financiers. Ces dispositions peuvent varier : le financement peut être totalement volontaire, il peut être fondé sur une approche hybride dans le cadre de laquelle une partie des financements est mise en recouvrement et l'autre est volontaire, il peut être fondé sur un barème indicatif des contributions ou il peut s'appuyer sur un autre système. Le mode de financement d'une institution spécialisée en charge de l'environnement dépendra des modalités selon lesquelles les gouvernements décideront d'établir l'institution.

4. Base scientifique et interface science-politique solides, faisant autorité et accessibles

43. Une institution spécialisée permettrait aussi de défragmenter l'actuelle interface science-politique. Un comité consultatif science-politique pourrait être établi sous la tutelle de l'organe directeur de l'institution. Ce comité serait composé d'experts de renommée internationale représentant les régions des États Membres de l'ONU. Il se réunirait régulièrement entre les sessions de l'organe directeur et assurerait un appui scientifique continu aux efforts menés par l'institution pour répondre aux besoins des pays. Les mécanismes scientifiques existants pourraient être intégrés au sein d'un comité relevant d'une institution spécialisée. Ce comité serait ensuite bien placé pour examiner les interactions entre les secteurs environnementaux, ainsi qu'entre les secteurs environnementaux, économiques et sociaux. En outre, il pourrait efficacement cibler les besoins de l'institution dans la formulation des politiques globales et régionales et, grâce à un mécanisme amélioré de renforcement des capacités, pourrait aider les pays en développement à développer leur propre capacité analytique et d'évaluation scientifique. Plus précisément, il pourrait avoir les fonctions suivantes :

a) Réaliser, tous les cinq ans, des évaluations scientifiques globalement intégrées, en s'attachant à fournir des informations pertinentes aux responsables;

b) Faciliter et mettre davantage l'accent sur la présentation pour examen de solutions actualisées et axées sur les résultats;

c) Fournir des données scientifiques pouvant être utilisées pour évaluer la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement;

d) Mettre au point des indicateurs normalisés pour suivre et évaluer les activités environnementales;

e) Répondre aux demandes d'informations, diffuser les connaissances scientifiques et faciliter la collecte des données et le renforcement des capacités dans les pays en développement;

f) Permettre des évaluations rapides et interactives et le partage d'informations quasiment en temps réel, en utilisant la plateforme Le PNUE en direct;

g) Suivre et analyser les évaluations scientifiques établies par d'autres organismes, comme le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat et le futur groupe intergouvernemental sur la biodiversité et les services écosystémiques.

5. Système central de suivi, d'examen et de responsabilité sur les engagements contractés en vertu des accords multilatéraux sur l'environnement

44. Comme indiqué plus haut, l'organe directeur d'une institution spécialisée en charge de l'environnement, ayant une composition universelle, pourrait établir un comité pour examiner sur une base volontaire mais régulière la mise en œuvre des engagements contractés dans les accords multilatéraux sur l'environnement. Les examens pourraient intervenir pour un groupe d'accords connexes, tels que ceux concernant la biodiversité, les déchets et les produits chimiques, les milieux marin et d'eau douce et l'atmosphère. Une telle approche favoriserait les synergies entre les accords multilatéraux sur l'environnement et permettrait d'évaluer les besoins de capacité. Grâce à ces examens, un appui pourrait continuer d'être fourni aux pays.

45. Il est reconnu que les administrations nationales agissant seules ont des difficultés à suivre la mise en œuvre de leurs engagements dans les domaines de l'environnement. D'autres parties prenantes, comme les experts, les autorités locales et les organisations de la société civile, pourraient donc être inclus dans le comité d'examen pour faciliter le processus.

6. Approche réactive et cohérente pour répondre aux besoins des pays

46. Une institution spécialisée pourrait être investie d'un mandat de mise en œuvre suffisamment solide pour lui permettre de soutenir efficacement les efforts de mise en œuvre de pays aux niveaux régional et national. Un tel mandat pourrait s'inscrire dans le cadre du dispositif « Unis dans l'action » et du programme de coordonnateurs résidents et compléter les travaux existants sur le terrain. Il pourrait être axé sur trois priorités stratégiques : la mise en œuvre des engagements et objectifs convenus; le soutien à l'intégration des priorités de préservation de l'environnement dans les politiques économiques et les stratégies et plans de développement et de lutte contre la pauvreté; et le renforcement des capacités.

47. Une institution spécialisée pourrait s'appuyer sur un réseau stratégique de bureaux régionaux et de correspondants dans les pays. Un tel réseau permettrait une coopération efficace avec les processus et initiatives régionaux, notamment les commissions économiques régionales, les mécanismes régionaux comme la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement et les banques régionales de développement. S'ils ne travaillent pas par l'entremise d'organisations partenaires, les agents de l'institution spécialisée pourraient être détachés dans les bureaux et équipes de pays des Nations Unies existants, en plus de fournir un appui national ciblé par le biais des bureaux régionaux, sur la base des évaluations initiales des besoins des pays, réalisées de façon indépendante ou par le biais des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement.

48. Une institution spécialisée pourrait concevoir des politiques environnementales susceptibles d'être intégrées par les organismes de développement aux niveaux régional et national. Il s'agirait notamment de politiques concernant l'interface pauvreté-environnement, telles que celles encouragées et mises en œuvre actuellement par l'Initiative Pauvreté-Environnement du PNUE et du Programme des Nations Unies pour le développement, l'évaluation des écosystèmes, telle qu'actuellement encouragée par la Division de la

mise en œuvre des politiques environnementales du PNUE et l'équipe sur l'économie verte ou les politiques d'économie verte dans différents secteurs, telles que celles soutenues par l'équipe sur l'économie verte.

49. Des programmes, comme le dispositif des correspondants des accords multilatéraux sur l'environnement, pourraient former partie intégrante des programmes régionaux et de pays. Travaillant en étroite collaboration avec les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement, ils pourraient soutenir les organes directeurs des accords aux fins de la mise en œuvre des engagements, tout en assurant l'utilisation la plus efficace que possible des ressources. Dans l'optique d'une approche par groupes, le dispositif de correspondants des accords multilatéraux sur l'environnement pourrait être renforcé pour couvrir les groupes d'accords relatifs aux milieux marins et d'eau douce et à l'atmosphère, en plus des groupes déjà existants sur la biodiversité et les produits chimiques et les déchets. Une approche par groupes pourrait aussi contribuer à rationaliser les coûts des accords multilatéraux sur l'environnement en associant les mesures mises en œuvre pour donner suite aux engagements découlant d'accords connexes.

50. L'Initiative Pauvreté-Environnement est une formule qui permet d'intégrer les priorités environnementales dans les stratégies et plans nationaux de développement et de lutte contre la pauvreté. Elle pourrait être étendue de façon à former une partie intégrante essentielle des programmes « Unis dans l'action » et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Par ailleurs, les instruments d'action, la facilitation du développement, du transfert et de l'utilisation des technologies, le transfert des connaissances et les autres mesures propres à assurer la transition vers une économie verte pourraient être associés aux outils existants afin de permettre aux pays en développement de sauter des étapes et de devenir plus rapidement des économies vertes développées.

51. Le renforcement des capacités, soit en tant qu'activité autonome, soit en tant que partie d'un programme ou d'un projet technique, serait un élément essentiel de tout soutien fourni aux pays par une institution spécialisée. Les évaluations initiales des besoins permettraient de déterminer l'ampleur globale de l'appui requis, notamment la nécessité d'un développement autonome des capacités. Les mesures de renforcement des capacités devraient dans l'idéal être intégrées aux programmes généraux d'aide à la gouvernance afin d'accroître leur efficacité.

52. Dans le cadre du soutien régional, les bureaux régionaux de l'institution serviraient de plateforme pour initier et mener à bien des activités de coopération Sud-Sud. En appréhendant les besoins de chaque région et en catalysant leurs compétences, l'institution aurait les mêmes atouts que les partenaires potentiels de la coopération Sud-Sud, ouvrant ainsi de nouvelles possibilités d'appui.

53. Une institution spécialisée pourrait aussi intégrer dans ses processus de gouvernance et son mandat de mise en œuvre un renforcement des partenariats avec les autorités locales et les organisations de la société civile. Des évaluations des besoins pourraient être réalisées en consultation avec les autorités locales, les organisations non gouvernementales et des experts.

C. Comparaison des options

54. Les deux options – le renforcement du PNUE par une résolution de l'Assemblée générale et l'établissement d'une institution spécialisée en charge de l'environnement – présentent des avantages et des inconvénients, qui sont décrits ci-après.

55. Le renforcement du PNUE par une résolution de l'Assemblée générale présenterait certains des mêmes avantages que la transformation du PNUE en institution spécialisée. Les avantages ci-après ont été mentionnés pour cette option :

a) Elle instaurerait la composition universelle – permettant une plus grande légitimité des décisions prises au sein de l'organe directeur;[9]

b) Elle offrirait aux ministres de l'environnement une plateforme pour examiner le renforcement des synergies entre les accords multilatéraux sur l'environnement, en remédiant à la disparité dans la composition des organes directeurs des accords et du Conseil d'administration du PNUE et en faisant des recommandations aux organes directeurs;

c) Elle établirait une stratégie systémique pour les activités environnementales de l'ONU;

9 Les avantages a), b) et c) peuvent aussi s'appliquer à une institution spécialisée, suivant sa structure institutionnelle.

d) Elle donnerait la possibilité d'établir un mécanisme science-politique permanent pour répondre aux besoins d'information et de renforcement des capacités des pays de manière synergique et exhaustive;

e) Elle favoriserait le renforcement des activités de mise en œuvre pour soutenir les pays en développement et les pays à économie en transition dans l'application nationale des engagements contractés au niveau international en faveur de l'environnement;

f) La négociation de réformes par l'Assemblée générale impliquerait leur adoption par tous les États Membres lors de l'adoption d'une résolution de l'Assemblée générale, sans nécessiter la ratification par les États;

g) Elle donnerait accès au budget ordinaire de l'ONU.

56. Les inconvénients du renforcement du PNUE par le biais d'une résolution de l'Assemblée générale sont notamment les suivants :

a) Manque d'autonomie pour la prise de décisions environnementales au sein du système des Nations Unies, car le PNUE continuant de dépendre pour sa personnalité juridique de l'Assemblée générale, les décisions de son Conseil d'administration devraient toujours être approuvées par l'Assemblée;

b) Manque de clarté des relations entre le PNUE et les institutions spécialisées, notamment des relations financières;

c) Incapacité d'établir des traités.

57. Les avantages ci-après ont été cités pour l'option d'établissement du PNUE en tant qu'institution spécialisée en charge de l'environnement :

a) Elle offrirait une solide plateforme aux ministres de l'environnement pour établir un programme d'action mondial et prendre des décisions cohérentes au sein du système des Nations Unies;

b) La composition universelle donnerait une plus grande légitimité aux décisions prises par le Conseil d'administration;

c) Cette option clarifierait la relation entre le PNUE et les autres institutions spécialisées, notamment les relations financières ;

d) Elle permettrait d'établir une stratégie systémique pour les activités environnementales au sein de l'Organisation des Nations Unies;

e) Elle permettrait au PNUE d'adopter des traités et d'autres instruments;

f) Elle offrirait aux ministres de l'environnement une plateforme pour formuler des recommandations aux organes directeurs des accords multilatéraux sur l'environnement et encourager ainsi le renforcement des synergies;

g) Elle donnerait la possibilité d'établir un mécanisme permanent science-politique pour répondre aux besoins d'information et de renforcement des capacités des membres de manière synergique et exhaustive;

h) Elle fournirait un mandat pour un renforcement de l'appui aux pays en développement et aux pays à économie en transition au moyen du renforcement des capacités et de l'assistance technique nécessaires pour soutenir la mise en œuvre au niveau national des engagements environnementaux convenus au niveau international.

58. Les inconvénients de l'établissement du PNUE en tant qu'institution spécialisée de l'environnement sont notamment les suivants :

a) L'institution ne recevrait pas de crédits du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies (les ressources du budget ordinaire représentent actuellement 4 % du budget total du PNUE) et devrait compter sur les contributions des États Membres seulement;

b) La négociation de l'instrument fondateur de l'institution exigerait l'établissement d'un processus de négociation indépendant et le texte final devra être ratifié par les pays sur la base de leur législation nationale.

D. Renforcement de la gouvernance environnementale nationale et régionale, un aspect fondamental de toutes les options de réforme

59. Si les options de réformes plus larges offrent certains avantages et inconvénients, aucune ne sera véritablement efficace si elle n'est pas menée conjointement avec la réforme de la gouvernance environnementale aux niveaux national et régional. L'objectif de la gouvernance internationale de l'environnement est d'assurer une coopération efficace et efficiente entre les pays afin de faire face aux enjeux environnementaux. La gouvernance internationale de l'environnement est d'autant plus efficace et efficiente qu'elle est compatible avec la gouvernance nationale de l'environnement, et complémentaire de celle-ci, et est soutenue par une solide gouvernance régionale et sous-régionale. Les principaux éléments du renforcement de la gouvernance nationale pourraient être notamment les suivants :

a) Renforcement et développement des outils et mécanismes requis pour améliorer l'interface entre les décisions sociales, environnementales et économiques;

b) Amélioration des mécanismes pour un renforcement du consensus entre les parties prenantes;

c) Création d'un mécanisme pour assurer la continuité et l'équité intergénérationnelle concernant l'utilisation des écosystèmes;

d) Meilleure utilisation des organes d'examen par les pairs ou des organes consultatifs aux niveaux national ou sous-régional, pour évaluer les avancées vers la durabilité environnementale et le développement durable;

e) Augmentation des investissements dans la sensibilisation du public et sa compréhension des problèmes;

f) Renforcement de la base de connaissances pour fournir les données et les informations intégrées requises pour améliorer la prise de décisions, en facilitant le libre accès des décideurs et du public et en améliorant l'accessibilité des données grâce à une meilleure collaboration avec les réseaux mondiaux, au moyen de l'utilisation des dernières technologies de l'information et des communications;

g) Meilleure utilisation du principe de subsidiarité, qui permet de déléguer la gouvernance, la mise en œuvre et la responsabilité aux niveaux appropriés de l'administration, y compris le niveau local et communautaire.

60. Parmi les réformes clefs souhaitables aux niveaux régional et sous-régional, on peut citer les suivantes :

a) Tirer mieux parti des organisations intergouvernementales régionales et sous-régionales pour contribuer à la cohérence des politiques de développement durable aux niveaux national et mondial, soutenir les pays dans la mise en œuvre, le suivi et la communication d'informations et encourager le principe d'obligation redditionnelle;

b) Concevoir des approches pour la gestion des ressources partagées et les questions transfrontières.

II. Conclusion : Prochaines étapes que les ministres pourraient envisager dans l'optique de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable

61. La Conférence des Nations Unies sur le développement durable offre l'occasion, peut-être plus que toute autre réunion depuis la Conférence sur l'environnement humain qui a eu lieu à Stockholm en 1972, de renforcer le système international de gouvernance de l'environnement. Elle sera le point culminant de plus de six années de débats depuis que l'Assemblée du Millénaire de 2005 a placé à l'ordre du jour politique des pays la question de la fragmentation du système de gouvernance internationale de l'environnement et la nécessité d'y remédier. Les options du Processus de Belgrade, les Conclusions des réunions de Nairobi et d'Helsinki et le processus préparatoire de la Conférence ont été des étapes importantes, mais la Conférence représente elle-même une possibilité exceptionnelle d'adopter des décisions propres à transformer l'avenir de la gouvernance internationale dans le contexte plus large du cadre institutionnel du développement durable.

62. Comme on l'a vu plus haut, deux options sont présentées dans l'avant-projet de document final : un PNUE renforcé avec une composition universelle et des financements plus solides ou un PNUE transformé en institution spécialisée avec un financement adéquat et une composition universelle. Les gouvernements doivent maintenant décider laquelle de ces options serait la plus adaptée pour répondre aux problèmes d'environnement auxquels sont confrontés leurs citoyens et donner aux ministres de l'environnement le cadre le plus solide à partir duquel ils pourront donner au monde des orientations en cette période de changements environnementaux sans précédent.

63. Les participants à la Conférence devront se prononcer sur l'option de réforme qu'ils ont choisie, mais il est peu probable que les aspects détaillés de l'option convenue seront négociés à cette occasion. Il importera néanmoins qu'à la Conférence les ministres et leurs gouvernements envisagent le processus le plus adapté pour mettre en œuvre l'option choisie aussi efficacement que possible. Convenir des modalités de base des négociations à venir sera essentiel. Il s'agira notamment de déterminer le cadre où seront négocier les aspects détaillés de l'option retenue; de préciser qui assumera le rôle de chef de file dans le processus de négociation ; et de veiller à établir un processus court et limité dans le temps pour arriver à une décision finale et adopter officiellement l'option convenue. Certains scenarios (qui ne représentent pas une liste exhaustive) sont présentés ici.

A. Un PNUE renforcé avec des financements plus solides et une composition universelle

64. Si cette option est retenue, il faudra que soit adoptée une résolution de l'Assemblée générale. L'adoption d'une résolution pourrait intervenir de diverses manières :

a) A l'initiative de son Président, l'Assemblée générale pourrait adopter une résolution immédiatement après l'adoption des recommandations par les participants à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable;

b) Le Conseil d'administration du PNUE pourrait formuler une recommandation sur les aspects détaillés de l'option choisie pour examen et adoption par l'Assemblée générale dans un délai d'une année;

c) Le Secrétaire général, en collaboration avec le Directeur exécutif du PNUE, pourrait formuler des recommandations sur l'option choisie sur la base de consultations avec les gouvernements;

d) Un groupe consultatif pourrait être chargé de formuler des recommandations sur les aspects détaillés de l'option choisie à l'Assemblée générale.

B. Transformation du PNUE en institution spécialisée

65. Si cette option est retenue, un accord devrait être négocié pour transformer le PNUE en une institution spécialisée. Une fois l'accord conclu, une conférence des plénipotentiaires des gouvernements établirait l'institution. Eu égard aux procédures généralement appliquées pour l'établissement d'une institution spécialisée, le Secrétaire général, en collaboration avec le Directeur exécutif du PNUE, pourrait présenter un projet de statut à l'Assemblée générale pour adoption. Cette option pourrait aussi impliquer l'établissement par le Secrétaire général et le Directeur exécutif du PNUE d'un groupe consultatif composé de représentants des gouvernements pour convenir du projet de statut avant sa soumission à l'Assemblée générale. Autrement, un comité de négociation intergouvernemental pourrait être établi sous l'égide de l'Assemblée générale pour présenter un projet de statut à une conférence de plénipotentiaires.

IV. Questions à examiner durant les discussions interactives

66. Durant les consultations ministérielles, les ministres et les chefs de délégation devraient engager des discussions interactives sous la forme de tables rondes.

67. Il est désormais habituel que le Président du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement établisse un résumé des consultations ministérielles qui ont lieu à chaque session. Ce résumé devrait fournir l'occasion aux ministres de l'environnement d'adresser un message collectif à un stade critique du processus préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable.

68. Plusieurs questions pouvant servir de point de départ aux discussions interactives sont présentées ci-après :

- Comment chaque option améliore-t-elle la gouvernance internationale de l'environnement, notamment l'aptitude à répondre aux besoins des pays ?
- Quelle option donnera aux ministres de l'environnement la visibilité et l'autorité nécessaires au niveau international pour fixer le programme mondial d'action dans le domaine de l'environnement et faire face aux problèmes environnementaux mondiaux ?
- Dans un monde où les ressources sont rares, comment la prise de décisions et le financement intéressant l'environnement mondial pourraient-ils être mieux alignés afin d'utiliser les ressources de façon optimale ?
- Quels sont les accords qui doivent intervenir à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable pour établir soit un PNUE renforcé soit une institution spécialisée pour l'environnement ?