NATIONS
UNIES

EP

UNEP/GC.26/17/Add.2

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

Distr. : générale
12 janvier 2011

Français
Original : anglais

Vingt-sixième session du Conseil d'administration/
Forum ministériel mondial sur l'environnement
Nairobi, 21-24 février 2011
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 réflexion présenté par le Directeur exécutif

Gouvernance internationale de l'environnement

Résumé

Le présent document a été établi pour que les ministres disposent d'une note d'information succincte sur le second sujet des consultations ministérielles qui auront lieu au cours de la vingt-sixième session du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement intitulée « Gouvernance internationale de l'environnement ». La note vise à susciter des débats au cours des consultations ministérielles.

* UNEP/GC.26/1.

K1170135 170211

Introduction

1. Près d'une décennie après le Sommet mondial pour le développement durable tenu à Johannesburg (Afrique du Sud) du 26 août au 4 septembre 2002, les problèmes soulevés par la viabilité écologique et le développement durable sont devenus plus manifestes alors que l'interconnexion et l'interdépendance planétaires se sont considérablement renforcées. Comme cela été constaté dans le cadre de l'initiative du Forum économique mondial tendant à la redéfinition du système international (Global Redesign Initiative), le grand public et la communauté diplomatique en viennent de plus en plus à reconnaître qu'il convient de gérer ces problèmes en instituant une coopération plus étroite au niveau mondial; toutefois, les structures en place au niveau mondial en matière de gouvernance s'efforcent de s'adapter et d'aucuns pensent que l'évolution du système international est parvenue à la croisée des chemins.[1] Les organisations internationales mises en place durant l'ère précédente ont de plus en plus de mal à relever les défis communs à l'ensemble de la communauté internationale. Il est nécessaire de repenser les moyens devant nous permettre de traiter ces problèmes et de renforcer notre engagement en faveur de l'ordre international qui avait été institué pour gérer les problèmes que les pays ne peuvent résoudre seuls et qui supposent au contraire l'adoption de mesures collectives par une communauté internationale décidée et acquise à la coopération.

2. On peut se représenter le développement durable comme une voûte reposant sur trois piliers se renforçant mutuellement, à savoir l'économie, le bien-être social et l'environnement. Il suffit que l'un des trois piliers ne soit pas aussi solide que les autres pour que la voûte devienne instable. La Conférence des Nations Unies sur le développement durable aura lieu en 2012. Étant donné que l'un de ses thèmes sera « Le cadre institutionnel pour un développement durable », on aura là fort opportunément l'occasion de s'adonner à une réflexion féconde sur les moyens de s'assurer que les trois piliers du développement durable exhibent la même solidité et de prendre des mesures hors du carcan des instituions dans le cadre duquel la communauté internationale fonctionne habituellement.

3. Pour que les participants à la Conférence saisissent cette occasion, s'attèlent au problème de la gouvernance et mettent en place un cadre viable propice au développement durable, il leur faut se souvenir de la métaphore de la voûte portée par trois piliers et reconnaître ce faisant deux points essentiels. En premier lieu, ils doivent admettre que les institutions constituant le pilier environnemental du développement durable sont cloisonnées et bien plus faibles que celles qui constituent le pilier économique et le pilier social. Deuxièmement, ils doivent aussi admettre que cette compartimentation, qui se traduit par le chevauchement des programmes et l'absence d'intégration, a parfois été à l'origine d'une conception et d'une mise en œuvre défaillantes du développement durable. Une fois ces deux points admis, les participants doivent alors se saisir de la question de savoir comment remédier au manque de poids qu'affiche le pilier de l'environnement afin qu'il puisse étayer le pilier social et le pilier économique et les équilibrer; ils doivent aussi trouver comment parvenir à une meilleure coordination d'ensemble et à l'acquisition d'un plus grand pouvoir aux fins du développement durable en tant que tout.

4. Le présent document expose la faiblesse relative du pilier environnemental, son importance ainsi que son utilité fondamentale pour le développement économique, indépendamment de son intérêt pour le bien-être social et le bien-être des personnes. On y met l'accent sur la gouvernance de ce pilier et l'on fait valoir que la consolidation du développement durable suppose que l'on commence par renforcer et le pilier environnement et la fonction de coordination du développement durable qu'exerce la structure chapeautant la gouvernance. On y formule des messages essentiels à prendre en considération si l'on veut progresser dans la voie d'une meilleure intégration du pilier environnemental au cadre du développement durable et l'on y conclut en posant des questions à l'intention des ministres sur l'approche suggérée et sur les résultats tangibles pour l'environnement auxquels ils souhaiteraient que la Conférence aboutisse.

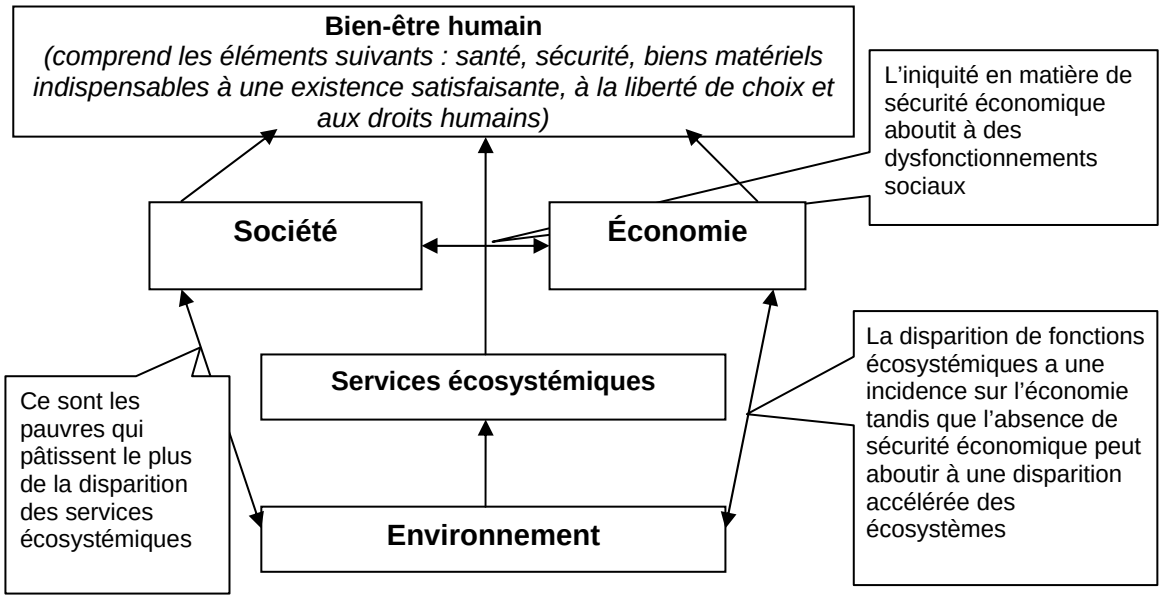
[1] Richard Samans, Klaus Schwab et Mark Malloch-Brown, « Everybody's Business : Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World », 2010.

I. Environnement et développement durable : importance de l'environnement pour les piliers économique et social

5. L'idée que l'on puisse parvenir à un développement durable est un concept politique en vogue; toutefois, bien qu'un très grand nombre d'efforts aient été déployés pour définir le développement durable, les stratégies cohérentes nécessaires à sa réalisation continuent de nous faire défaut. Cela s'explique en partie par le fait que le développement durable a pu, en raison du manque de clarté du concept, devenir un concept fourre-tout pour des groupes d'intérêts déterminés, ce qui a abouti à un programme incohérent, informe et coûteux.

6. Cette situation n'a guère faire progresser le développement durable et a détourné du principe initial selon lequel la viabilité environnementale, le développement économique et le bien-être social sont des objectifs complémentaires (voir figure ci-dessous). Il s'ensuit que l'importance de l'environnement pour les deux autres piliers du développement durable n'est pas encore suffisamment reconnue par les principaux organes de décisions.[2]

Liens entre les services écosystémiques, le développement durable et le bien-être humain



7. Les questions d'environnement sont inextricablement mêlées à nombre de questions sociales et de développement économique comme elles le sont avec la pauvreté. L'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire montre qu'il existe une relation directe entre la santé de l'environnement (des écosystèmes) et le bien-être économique et social, et conclut que les efforts tendant à soulager la pauvreté et à améliorer le bien-être humain ne pourront aboutir si l'on ne fait rien pour enrayer la dégradation de l'environnement. Toutes les ressources que nous utilisons reposent sur des phénomènes écosystémiques, à savoir les interactions biologiques, chimiques et physiques entre les éléments constitutifs des écosystèmes (sol, ressource en eau et espèces). Ces phénomènes se traduisent par des bienfaits pour les populations (services écosystémiques) sous la forme d'aliments, d'eau propre, de piégeage du carbone, du ralentissement de l'érosion, entre autres.[3] En substance, les biens et services qui stimulent notre économie et sous-tendent nos systèmes sociaux proviennent en grande partie d'environnements salubres qui fonctionnent bien.

[2] David G. Victor, « Recovering Sustainable Development », *Foreign Affairs*, volume 85, numéro 1 (2006).

[3] R. L. Goldman, « Ecosystem services : how people benefit from nature », *Environment : Science and Policy for Sustainable Development*, volume 52, n° 5, pp. 15 à 23.

8. Toutefois, l'environnement est menacé. Les évaluations et études scientifiques régulièrement réalisées font apparaître une dégradation alarmante de l'environnement ayant pour origine les impacts des activités humaines (voir encadré 1).[4] Ces rapports indiquent qu'en gros entre un tiers et la moitié de la surface des terres émergées de la planète ont été transformées par l'activité humaine. Dans le rapport d'étape sur l'économie des écosystèmes et la biodiversité[5], on estime qu'au cours du siècle dernier, 35 % des mangroves et 40 % des forêts ont disparu tandis que 50 % des terres humides et 60 % des services écosystémiques ont été dégradés durant les 50 dernières années. La disparition des espèces est de 100 à 1 000 fois supérieure à celle enregistrée au cours des périodes géologiques antérieures et s'aggravera du fait de l'évolution du climat. En ce qui concerne les pêches de la planète, 80 % d'entre elles sont entièrement exploitées, voire surexploitées, et les seuils critiques sont franchis; ainsi, si on ne réduit pas d'urgence les émissions de dioxyde de carbone, les récifs coralliens risquent l'effondrement.[6]

B. Liens entre l'environnement, le développement économique et le bien-être social

9. Un environnement stable, un développement économique et social favorisé et un bien-être humain amélioré (y compris la sécurité, les biens matériels nécessaires à une vie satisfaisante (tels qu'une alimentation nourrissante satisfaisante), la santé et de bonnes relations sociales) sont des éléments imbriqués inséparables tandis que la prospérité et l'atténuation de la pauvreté dépendent du renouvellement continu des bienfaits dont les écosystèmes sont à l'origine.

10. Les biens et services que fournit l'environnement ont contribué de manière substantielle à une nette progression du développement économique, au bien-être social et au bien-être des humains d'une manière générale. La version du rapport sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité destinée aux décideurs nationaux et internationaux montre que les secteurs économique et social ont parti lié avec la biodiversité et les services écosystémiques, y compris l'agriculture, les pêches, la foresterie, le développement, la santé, l'énergie, les transports et l'industrie. Plusieurs d'entre eux dépendent du patrimoine naturel, qu'il s'agisse des flux d'intrants, de la recherche, de nouveaux produits et des innovations industrielles. Ainsi, 20 à 25 % du chiffre d'affaire du secteur pharmaceutique, soit quelque 650 milliards de dollars par an, proviennent des ressources génétiques alors que l'écotourisme crée des emplois d'une valeur de 100 milliards de dollars par an. Le rapport estime que si l'on ne parvenait pas à enrayer la disparition de la biodiversité terrestre, il pourrait nous en coûter quelque 500 milliards de dollars aux environs de 2010, ce chiffre étant le montant estimatif des services écosystémiques qui auraient été fournis si la biodiversité avait été préservée à son niveau de l'an 2000. Quant aux ressources marines, on estime que la surpêche réduit la production potentielle des pêches d'environ 50 milliards de dollars par an.[7]

---

[4] La communauté internationale fait en permanence la synthèse de rapports scientifiques et nationaux sous la forme de nombreuses études de portée mondiale telle que celles qui sont publiées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat publiées en 1990, 1992, 2001, 2005 et 2007, les rapports de la série *L'Avenir de l'environnement mondial* du PNUE (le quatrième rapport est paru en 2007), les *Rapports sur le développement humain* du Programme des Nations Unies pour le développement (établis chaque année depuis 1990), les *Rapports sur les ressources mondiales* du World Resources Institute (parus en 2000, 2002, 2005 et 2008) et les *Rapports du WWF – Planète vivante* (dont le dernier a paru en 2008, tandis que les rapports sur les tendances des populations d'espèces sont produits depuis 1970).

[5] Voir le rapport d'étape sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité (TEEB) 2009. Le rapport le plus récent de cette série de rapports a paru en octobre 2010 à Nagoya (Japon) lors de la dixième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique. Tous les rapports peuvent être consultés sur le site www.teebweb.org/.

[6] TEEB (2009), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers* (L'économie des écosystèmes et de la biodiversité, rapport destiné aux décideurs).

[7] Ibid.

Encadré 1
Impacts de l'activité humaine sur les écosystèmes[8]

- On ne peut plus douter maintenant d'un réchauffement planétaire ayant pour origine la production de dioxyde de carbone par les êtres humains ainsi que d'autres gaz à effet de serre.
- Les trois quarts des surfaces habitables de la Terre subissaient des atteintes du fait de l'activité humaine à la fin du XXe siècle.
- La population humaine représente 0,5 % de la biomasse animale alors qu'en moyenne les humains se sont appropriés, d'après les estimations, 32 % de la production primaire terrestre nette. Aux niveaux local et régional, les impacts sont encore plus grands.
- Les activités humaines sont maintenant la cause la plus importante de l'évolution.
- Du fait des activités humaines, les taux d'extinction des espèces sont de 100 à 10 000 fois plus importants que ne l'étaient les taux d'extinction naturels antérieurs.
- Entre 5 et 20 % des quelque 14 millions d'espèces végétales et animales terrestres sont menacées d'extinction.
- En 2005, d'après l'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire, quelque 60 % des services écosystémiques (soit 15 sur 24) sont en voie de dégradation ou utilisés de manière non viable.
- L'effectif des populations de grands poissons prédateurs représente maintenant moins de 10 % de leur effectif préindustriel. La surpêche a dévasté les zones de pêche océanique et intérieures.
- Plus de 2 millions de personnes dans le monde meurent prématurément chaque année à cause de la pollution de l'atmosphère extérieure et intérieure et des maladies respiratoires.
- La quantité d'eau douce disponible par habitant diminue partout dans le monde et les eaux contaminées demeurent la principale cause environnementale des maladies et décès humains.
- Plus d'un milliard d'individus dans les pays en développement sont tributaires de la pêche qui est l'une des principales sources d'aliments et plus de la moitié des médicaments commercialisés ont pour origine des substances naturelles dont les forêts pluviales sont principalement la source.
- Les ruraux pauvres sont particulièrement touchés par la dégradation du patrimoine naturel car 47 à 89 % de leurs revenus pâtissent de cette disparition.

11. L'obtention de ces gains est de plus en plus coûteuse du fait de la dégradation de nombre de services écosystémiques et se traduit par un accroissement du risque de changements non linéaires ainsi que par l'aggravation de la pauvreté pour certaines catégories de population.[9]

C. Vers une meilleure intégration des trois piliers du développement durable

12. Les évaluations mentionnées plus haut montrent que si de graves menaces pèsent bien sur l'environnement, il sera possible d'inverser sa dégradation au cours des 50 années à venir. Toutefois, on n'a toujours pas entrepris d'apporter les changements nécessaires aux politiques et méthodes en vigueur.[10] Le rapport de 2010 sur l'intégration de l'économie de la nature qui s'inscrit dans la série de rapports portant sur l'économie des écosystèmes et la biodiversité,[11] expose clairement les défis à relever tout en montrant qu'il nous est possible de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie permettant de traiter ces questions. En soulignant les problèmes soulevés par la modification de l'environnement, l'intention n'est pas de prophétiser le malheur mais plutôt de trouver comment passer de la définition du problème à la recherche de solutions pouvant être mises en œuvre.

[8] Le texte de l'encadré est une adaptation d'un texte de W. M. Adams et S. J. Jeanrenaud, extrait du document *Transition to Sustainability : Towards a Humane and Diverse World* (Gland, Suisse, Union internationale pour la conservation de la nature, 2008), page 16. Peut être consulté sur le site http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2008-017.pdf.

[9] Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire (2005). *Ecosystems and Human Well-Being : Synthesis* (Écosystèmes et bien-être humain : synthèse) (Washington, D.C., Island Press, 2005). Voir également TEEB (2010), *The Economis of Ecosystems and Biodiversity : Mainstreaming the Economics of Nature : A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB* (Économie des écosystèmes et de la biodiversité : intégration de l'économie de la nature : une synthèse de l'approche, des conclusions et des recommandations).

[10] Évaluation des écosystèmes pour le millénaire, *Ecosystems and Human Well-Being : Synthesis* (Écosystèmes et bien-être humain : synthèse) (Washington, D.C., Island Press, 2005).

[11] TEEB (2010), *The Economis of Ecosystems and Biodiversity : Mainstreaming the Economics of Nature : A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB* (Économie des écosystèmes et de la biodiversité : intégration de l'économie de la nature : une synthèse de l'approche, des conclusions et des recommandations).

13. On oppose souvent la nécessité de parvenir à la croissance et au développement à la nécessité de protéger et d'entretenir l'environnement naturel, objectifs que l'on présente comme des objectifs antagoniques. En réalité, sans les services qu'assurent les écosystèmes, les économies du monde seraient paralysées. La politique environnementale est dans une large mesure influencée par les plans et activités économiques, ce qui rend inopérante l'approche consistant à considérer l'environnement comme un élément indépendant de l'activité économique et du développement lorsque l'on vise la viabilité. De même, une planification économique qui ne tient pas compte des incidences sur l'environnement peut aboutir à de plus grands impacts défavorables sur l'utilisation des ressources et le bien-être humain. En conséquence, les mécanismes institutionnels de prise de décisions doivent intégrer l'environnement aux processus de prise de décisions économiques pour que l'on puisse parvenir à la viabilité.[12]

14. C'est pourquoi la gouvernance aux fins de la viabilité environnementale est l'un des grands problèmes du moment que doivent affronter les décideurs; nous devons favoriser une gouvernance reposant sur les enseignements tirés de l'expérience et nous adapter aux changements de façon à pouvoir traiter les systèmes sociaux et les écosystèmes qui sont dynamiques. Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement tenue à Stockholm en 1972, la mise en place de nouveaux mécanismes institutionnels et le renforcement de ceux qui existaient déjà ont permis d'obtenir des résultats en matière de protection de l'environnement. Ces mécanismes ont été mis en place pour traiter les questions d'environnement sectorielles, outre les liens existant entre les préoccupations concernant l'environnement, le développement et l'économie. En dépit de ces progrès, l'état de l'environnement continue de se dégrader.

15. Améliorer l'environnement pour atténuer la pauvreté suppose que les institutions et les moyens d'intervention soient modifiés. On a fait valoir que les causes profondes de la dégradation de l'environnement relèvent davantage des institutions et des politiques plutôt que de la pauvreté proprement dite[13] et que dans le rapport entre la pauvreté et l'environnement les facteurs institutionnels, sociaux, économiques et culturels jouent un rôle.[14]

16. C'est pourquoi l'une des principales priorités en matière de politiques visant à améliorer la viabilité de l'environnement consiste à parvenir à une meilleure gouvernance de l'environnement au niveau international. Pour pouvoir relever les défis posés par le développement durable et prendre en compte les évolutions survenues depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, les structures et institutions en place dans les domaines économiques, social et environnemental doivent, ainsi que leurs liens respectifs, être renforcées aux niveaux international, régional et national de façon à garantir la cohérence, l'intégration des politiques, le moins de chevauchements possibles, une mise en œuvre plus efficace et une responsabilisation accrue.

II. Faiblesse de la gouvernance environnementale au regard des impératifs du développement durable

17. Étant donné que les services fournis par l'environnement sous-tendent le bien-être social et économique et, partant, le développement durable, les systèmes de gouvernance des trois piliers constituent les éléments essentiels de la gestion du développement durable. Un système fonctionnel de gestion du développement durable suppose que les structures de gouvernance des différents piliers soient d'une solidité comparable et qu'elles soient complémentaires.

18. Lorsque l'on considère la solidité des piliers économique et social, il apparaît clairement qu'ils reposent sur des fondements bien plus solides que le pilier de l'environnement car ils sont ancrés dans des institutions solides qui définissent les politiques mondiales et régionales qui produisent des retombées au niveau national. S'agissant du pilier économique, on constate que les institutions financières internationales, et en particulier le Groupe de la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du commerce, sont les bastions d'intérêts économiques exerçant une forte influence sur les politiques nationales. Ces institutions doivent leur influence à leur propre structure de gouvernance et au fait qu'elles sont dotées de moyens pour mobiliser des fonds et

---

[12] M. Swenarchuk, « International Environmental and Sustainability Governance : Options Beyond Institutional Reform », 2004. À consulter sur le site www.helsinkiprocess.fi/netcomm/ImgLib/24/89/swenarchuk_paper_20041018.pdf.

[13] Sanjeev Prakash, « Poverty and environment linkages in mountains and uplands : reflections on the 'poverty trap' thesis », CREED Working Paper, No. 12 (Londres, Institut international pour l'environnement et le développement, février 1997), p. 3.

[14] Ibid., p. 23.

exercer un contrôle en matière de respect. L'agencement institutionnel dans le domaine économique témoigne également de l'étroit rapport existant entre l'argent et le pouvoir.

19. S'agissant du pilier social, il convient de noter que des institutions telles que le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation mondiale de la Santé disposent de domaines de compétences spécialisées respectifs que sous-tendent des normes et principes internationaux convenus. Alors qu'au niveau international les structures de gestion du pilier social ne font pas preuve de la même rigueur que les structures de la sphère économique et que sur le plan financier elles sont bien moins loties que celles-ci, l'impératif moral, qui impose aux décideurs de garantir le bien-être social, et les pressions politiques que pourraient exercer des électeurs qui peuvent s'exprimer en leur nom propre, sont des éléments suffisamment importants pour garantir le succès des mesures. Sur le plan social, la spécialisation d'organismes s'intéressant à des domaines précis garantit également une couverture relativement étendue des questions sociales.

20. Le pilier de l'environnement, dont la gouvernance est assurée par une structure éclatée et dont les moyens financiers sont plutôt maigres, est bien moins solide que les piliers économique et social. Il doit sa faiblesse à un certain nombre de raisons. L'une d'entre elle tient au fait que la protection de l'environnement ne revêt pas, sur le plan moral, l'importance accordée à la protection des vies humaines. Une autre raison est que l'environnement est généralement considéré comme un « bien public »;[15] en simplifiant grossièrement, cela signifie que l'environnement est perçu comme un bien dont les humains peuvent jouir librement, qui n'est la propriété de personne et qui n'a ni valeur économique ni prix. Étant donné les caractéristiques de l'environnement, sa protection impose la mise en place d'une structure de gestion rigoureuse ou d'abondantes ressources pour qu'on puisse la garantir au moyen d'incitations.

21. La faiblesse relative du pilier environnemental a été reconnue par le Secrétaire général dans son rapport au Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable à sa première session (A/CONF.216/PC/2), dans lequel il écrit que le pilier environnemental est probablement celui qui a progressé le plus lentement et que la plupart des indicateurs de progrès en matière d'environnement n'indiquent aucune convergence sensible avec les indicateurs de progrès économique et social; en fait, on constate dans l'ensemble une divergence croissante.[16]

22. La gestion efficace de l'environnement se heurte à un obstacle supplémentaire, à savoir le fait que l'environnement entretient des rapports avec une multitude d'autres secteurs relevant des sphères économique et social, dont le financement et le développement, l'industrie, l'agriculture, la santé et la culture. Cela explique que l'on ne se soit pas employé avec détermination à mettre en œuvre le développement durable, car cela suppose que les mécanismes de prise de décision des piliers économique et social prennent en compte l'environnement alors qu'ils ne le perçoivent pas comme un domaine de préoccupation essentiel en ce qui le concerne.

23. Outre la faiblesse intrinsèque du système de gestion du pilier environnemental, le fait qu'il n'existe pas d'entité chargée du développement durable disposant d'une autorité suffisante pour parvenir à la coordination de la gouvernance des trois piliers signifie que la gestion d'ensemble du développement durable pêche également.

24. Bien que formulés au niveau international, les politiques et accords de portée mondiale doivent en dernier ressort être mis en œuvre au niveau national. Il est donc nécessaire de s'intéresser à ce niveau et d'examiner les structures de gestion du développement durable qui s'y trouvent.

A. Gouvernance du développement durable au niveau national

25. En matière de développement durable, les mesures mises en œuvre au niveau national découlent de politiques internationales, en particulier du programme Action21[17] dans lequel la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement supposait que l'harmonisation et le développement nécessaires des politiques et plans en vigueur interviendraient grâce à l'adoption d'une stratégie identifiable en matière de développement durable dont l'objectif d'ensemble

[15] En économie, un bien public est un bien qui n'est pas source de rivalité et qui est non exclusif. Un bien n'est pas source de rivalité lorsque sa consommation par un individu ne réduit en rien sa disponibilité pour la consommation d'autres personnes; un bien est « non exclusif » lorsque personne ne peut se voir privé de son utilisation.

[16] Ibid., par. 23.

[17] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le développement et l'environnement, Rio de Janeiro,* 3-14 juin 1992 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.93.I.8 et rectificatifs), vol. I : Résolutions adoptées par la Conférence, résolution 1, annexe II.

consisterait à améliorer ou « à restructurer le processus décisionnel afin d'intégrer pleinement les considérations socio-économiques et les considérations environnementales et d'obtenir une plus large participation du public ».[18] En 2006, l'Institut international du développement durable a, en coopération avec l'Organisation de coopération et de développement économiques, mené à bien une étude pour évaluer les efforts faits par 21 pays pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable.[19] Les auteurs de l'étude ont examiné six éléments essentiels de la gouvernance et défini des critères d'efficacité correspondants.[20]

26. Les principaux problèmes qui se posent au niveau national en ce qui concerne la gestion du développement durable tiennent au fait que les autorités nationales ont tendance à considérer principalement le développement durable comme une question d'environnement au lieu de considérer celui-ci comme l'un des trois piliers importants du développement durable et, de ce fait, à attribuer la responsabilité du développement durable exclusivement aux responsables publics de l'environnement qui relèvent habituellement des ministères les plus mal lotis. L'existence d'un pilier environnemental solide au niveau national dont le domaine serait clairement défini permettrait d'instituer une plus grande clarté entre le développement durable et l'environnement et ses attributions et d'assurer l'intégration de tous les piliers.

27. Depuis la création du PNUE qui a pour mandat, aux termes de la résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale du 15 décembre 1972, de coordonner les activités dans le domaine de l'environnement au sein du système des Nations Unies et de maintenir l'environnement à l'étude, une multitude d'autres organismes s'intéressant également aux questions d'environnement ont été créés, ce qui s'est traduit par d'importants chevauchements (parfois même par des contradictions) et par une inefficacité administrative. L'une des principales conclusions du Corps commun d'inspection dans son étude sur la gestion de l'environnement au sein du système des Nations Unies est que le cadre dans lequel s'inscrit actuellement la gestion de l'environnement au niveau international pâtit de la compartimentation et de la spécialisation institutionnelles et de l'absence d'une approche globale des questions d'environnement et du développement durable.[21]

28. Il est une deuxième importante raison qui explique la faiblesse du pilier environnemental, à savoir le manque de responsabilisation inhérent au régime de gouvernance. En l'occurrence, il convient de considérer le terme de responsabilisation comme un terme de portée générale s'appliquant aux systèmes qui facilitent la mise en œuvre des politiques et accords d'une manière qui soit en parfaite conformité avec le principe d'une responsabilité commune mais différenciée. C'est pourquoi il faut ici considérer la responsabilisation sous l'angle de l'innovation car les mesures y tendant doivent être fermement étayées par le renforcement des capacités et l'appui technologique.

B. Manque d'autorité

29. Alors qu'il serait possible, dans une certaine mesure, de surmonter la compartimentation et le manque de responsabilisation grâce à des dirigeants forts qui, comme des chefs d'orchestre, pourraient rehausser les efforts collectifs et demander aux acteurs défaillants de rendre des comptes, force est de constater que de tels dirigeants n'existent pas au sein du système international de gestion de l'environnement tel qu'il existe aujourd'hui, ce qui a des conséquences évidentes s'agissant de l'écart de mise en œuvre. Le système dispose d'un chef de file désigné, à savoir le PNUE, dont le mandat consiste, conformément au paragraphe 2 de la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du PNUE adoptée par le Conseil d'administration du PNUE dans sa décision 19/1 du 7 février 1997, à jouer le rôle de chef de file en ce qui concerne l'environnement en arrêtant les mesures en faveur de l'environnement mondial, en favorisant de façon cohérente la concrétisation de la dimension environnementale du développement durable et en étant la voix autorisée des défenseurs de l'environnement mondial. Toutefois, les gouvernements n'ont toujours pas doté le PNUE des moyens nécessaires pour qu'il puisse s'acquitter efficacement de son rôle.

---

[18] Ibid., par. 8.3.

[19] Afrique du Sud, Allemagne, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Corée du Sud, Finlande, France, Irlande, Italie, Mexique, Norvège, Philippines, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Suède, Suisse, Union européenne.

[20] Darren Swanson et László Pintér, « Governance Structures for National Sustainable Development Strategies : Study of Good Practice Examples », 2006, page 5. Disponible sur le site www.iisd.org/pdf/2006/measure_gov_structures.pdf.

[21] JIU/REP/2008/3, p. iii.

C. Renforcer la gouvernance du développement durable en renforçant la gouvernance environnementale

30. Compte tenu de ce qui précède, on peut dire que le renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement contribuera directement au renforcement de la gouvernance du développement durable.[22]

D. Mise en place d'un système d'incitations pour une mise en œuvre efficace

31. Pour améliorer la mise en œuvre des législations et politiques existantes en matière d'environnement pour favoriser le développement durable, il faut s'attaquer aux trois grands problèmes qui hypothèquent à la mise en place d'un système international de gouvernance de l'environnement efficace comme cela est souligné plus haut. Pour surmonter la compartimentation et le problème de l'inefficacité et rendre le système collectif plus performant, l'on pourrait, en toute logique, prendre pour point de départ le développement des moyens des responsables du système. Il s'ensuivrait une plus grande responsabilité de l'ensemble du système vis-à-vis des gouvernements et de ceux qui en bénéficient en dernier ressort, à savoir les citoyens du monde entier. Dans les paragraphes qui suivent ont décrit des mesures ayant expressément pour objet de traiter chacun des grands problèmes.

32. S'agissant du problème de l'autorité, qu'il faut résoudre à partir des mandats en vigueur, il conviendrait de renforcer le pouvoir du PNUE en ouvrant le Conseil d'administration à tous les gouvernements pour qu'ils en deviennent membres permanents.

33. Pour régler les problèmes de la compartimentation et de l'inefficacité, il est nécessaire de disposer d'une stratégie à l'échelle du système en matière d'environnement pour parvenir à des synergies en regroupant les accords multilatéraux sur l'environnement et en établissant une correspondance entre la politique et le financement au niveau mondial. Cette dernière proposition permettrait d'allouer plus efficacement les fonds; l'on pourrait y parvenir en renforçant les liens institutionnels entre le Conseil d'administration et le Fonds pour l'environnement mondial.

34. Pour régler le problème de la responsabilisation, il serait nécessaire de procéder à l'examen de la principale fonction du Forum ministériel mondial sur l'environnement, de prévoir des examens indépendants par des tierces parties et le suivi des résultas, de créer des incitations aux fins d'obtention de résultats et d'adoption rapide de mesures et d'établir une version universelle de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

35. S'attaquer efficacement au problème de la mise en œuvre nécessiterait également que l'on réponde mieux aux besoins des pays au niveau national, y compris dans le cas des pays en développement, et que l'on parvienne à une meilleure intégration de l'environnement aux cadres d'aide au développement et aux équipes de pays de l'Organisation des Nations Unies. En outre, cela supposerait un engagement financier global en faveur de l'environnement plus important.

36. Alors qu'il est indispensable de renforcer le pilier environnemental pour jeter les bases du développement durable, un système de gouvernance global permettant d'assurer l'intégration des trois piliers est une nécessité si l'on veut s'engager dans la voie du développement durable en tenant compte des enseignements tirés au niveau national.

III. Renforcer la coordination d'ensemble du développement durable

37. Il ne suffira pas de traiter seule la question de la faiblesse du pilier environnemental du développement durable; cette activité devra accompagner la mise en place d'une structure de gouvernance plus solide pouvant assurer une coordination efficace des autres piliers et mettre en œuvre le programme de développement durable et procéder à son examen.

---

[22] On trouvera des éléments sur le pilier environnemental dans la documentation de référence destinée aux réunions du Groupe consultatif de ministres ou représentants de haut niveau sur la gouvernance internationale de l'environnement disponible sur le site www.unep.org/environmentalgovernance/Introduction/GCfeb2010/tabid/4556/Default.aspx.

38. La section XI du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg, connu sous l'appellation de Plan d'application de Johannesburg[23] offre un schéma de cadre institutionnel pour le développement durable. On y trouve des recommandations détaillées sur la façon dont les institutions existantes pourraient développer les activités en cours et les mener à bien dans le cadre du développement durable. Le Plan prévoyait trois institutions principales pour superviser l'intégration des trois piliers du développement durable, suivre sa mise en œuvre et procéder à son examen :

a) L'Assemblée générale devait adopter le concept du développement durable en tant que cadre politique d'ensemble pour le système des Nations Unies, donner l'élan politique et fixer l'orientation;

b) Le Conseil économique et social devait coordonner les activités en matière de développement durable des différents organes subsidiaires, fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies;

c) La Commission du développement durable devait assurer la cohérence des trois piliers du développement durable du point de vue thématique et suivre la mise en œuvre d'Action21. Il appartenait à d'autres institutions internationales de mettre en œuvre le programme Action21 dans le cadre du développement durable mais en se focalisant sur leurs domaines d'activités respectifs.

39. Alors que sur le papier le Plan d'application de Johannesburg semble donner des orientations claires, en pratique le concept de développement durable a évolué pour devenir un point distinct des ordres du jour des organisations plutôt qu'une stratégie appelée à s'étendre à la totalité des activités de l'Organisation des Nations Unies et à fournir les principales orientations de toutes les activités du système des Nations Unies. De même, le Plan n'a pas permis d'instituer et de garantir l'autorité nécessaire au niveau politique qui aurait permis d'aider à déterminer si et comment les politiques tendant au développement durable pourraient être incorporées aux activités de planification et de budgétisation du système des Nations Unies et intégrées aux activités des organismes des Nations Unies. Cela vaut également pour le suivi de la mise en œuvre au niveau national. La question se pose alors de savoir si le cadre pourrait être renforcé grâce à une meilleure compréhension de ses points faibles et lacunes actuels. Il conviendrait qu'une analyse globale figure au nombre des préparatifs de la Conférence des Nations Unis sur le développement durable afin de faciliter une véritable compréhension des problèmes et d'offrir des solutions appropriées.

40. Au niveau national il existe des analyses de ce type dont plusieurs enseignements pourraient être tirés s'agissant de l'intégration réussie du développement durable aux stades de l'élaboration des politiques nationales et de leur mise en œuvre (voir encadré 2).[24] Les enseignements tirés peuvent également donner un aperçu de ce qui pourrait constituer les éléments des changements qu'il convient d'apporter aux institutions responsables de la gouvernance environnementale au niveau international.

Encadré 2
Éléments considérés comme pouvant assurer l'intégration du développement durable au niveau national

Coordination de haut niveau	*Cohérence et stratégie*	*Budgétisation*	*Autorité*	*Suivi et évaluation*	*Examen*	*Participation des parties prenantes*
Théoriquement, c'est le Conseil économique et social qui joue ce rôle. Il intervient toutefois en qualité d'instance plutôt que comme mécanisme de coordination	Action21 et le Plan d'application de Johannesburg sont les plans qui assurent la mise en œuvre du développement durable; il s'agit cependant de	Il n'existe aucune étude portant sur le niveau de financement ou la partie du budget de l'Organisation des Nations Unies consacrée à la promotion du développement	Nombre des propositions formulées concernent la mise en place d'une autorité appelée à chapeauter un système éclaté.	On s'attend à ce que les recommandations de la Commission du développement durable soient mises en œuvre au niveau national alors qu'aucun examen ni suivi systématique de	La Commission du développement durable établit une étude sur son propre programme de travail et non pas une étude sur la mise en œuvre du développement	Alors que les parties prenantes sont fort bien représentées à la Commission du développement durable, leur contribution est rarement prise en compte. Les

[23] *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg, Afrique du Sud,* 26 août-4 septembre 2002 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.03.II.A.1 et rectificatif), chapitre I, résolution 2, annexe.

[24] L'encadré 2, y compris le titre, est la reproduction exacte d'un tableau original de Swason de 2006.

tandis que la coordination suppose une autorité et une légitimité juridique qui garantissent l'exécution des activités prévues.	documents de haut niveau fort complexes, qu'il convient de rendre opérationnels à travers l'ensemble du système des Nations Unies.	durable.		la mise en œuvre n'est effectué. Les organismes des Nations Unies s'occupant des piliers économique, environnemental et social sont censés mettre en œuvre Action21, le Plan d'application de Johannesburg et d'autres conclusions relatives au développement durable alors qu'aucun suivi, aucun examen ni aucune autorité ne garantit la mise en œuvre des politiques relatives au développement durable.	durable par d'autres institutions telles que le PNUD, le PNUE, la FAO, l'UNESCO, etc. Il n'est procédé à aucun examen de la mise en œuvre des politiques nationales.	réformes à apporter au cadre devraient s'inspirer des premiers modèles de participation en vigueur à la Commission.

41. Les participants à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable devraient s'atteler à la question de savoir comment renforcer le cadre institutionnel du développement durable; de nombreuses propositions ont été avancées à cet effet, y compris lors des consultations sur la gouvernance internationale de l'environnement. Elles concernent :

a) La création d'une nouvelle organisation cadre pour le développement durable;

b) La réforme du Conseil économique et social et de la Commission du développement durable.

42. D'autres propositions ont été avancées dans d'autres instances ou par des établissements universitaires. Elles visent à :

a) Transformer la Commission du développement durable en un conseil du développement durable sous les auspices de l'Assemblée générale;[25]

b) Réformer le Conseil de tutelle pour en faire un haut conseil du développement durable;[26]

c) Créer un conseil du développement durable;

d) Fusionner le Programme des Nations Unies pour le développement avec le Département des Nations Unies pour les affaires économiques et sociales afin de doter le système des Nations Unies d'un bras chargé de la mise en œuvre du développement durable.

43. Nombre de ces propositions pourraient effectivement aboutir à un cadre plus solide. Une analyse des incidences juridiques et des coûts et avantages de chaque proposition permettrait de comprendre où se situent les lacunes ainsi que les changements nécessaires. Un mécanisme tel que le Groupe consultatif de ministres ou représentants de haut niveau sur la gouvernance internationale de l'environnement pourrait fort utilement s'acquitter de cette tâche et passer en revue les réussites enregistrées au niveau national.

[25] A/CONF.216/PC/2, par. 69.

[26] Ibid.

V. Principaux messages destinés à la Conférence des nations Unies sur le développement durable

44. Le processus consultatif de haut niveau tendant à une réforme globale de la gouvernance internationale de l'environnement mis en place par le Conseil d'administration par sa décision SS.XI/1 du 26 février 2010 a abouti à plusieurs propositions visant à renforcer et améliorer la cohérence du système international de gouvernance de l'environnement. L'objet de ces propositions, qui est énoncé dans les résultats des réunions de Nairobi et d'Helsinki,[27] est la mise en place d'un système international de gouvernance de l'environnement capable d'atteindre les objectifs fixés et d'exercer les fonctions identifiées par un groupe consultatif antérieur de ministres et de représentants de haut niveau, créé par le Conseil d'administration en application de sa décision 25/4, dont on est venu à désigner les travaux par l'expression « Processus de Belgrade ».

45. Les participants à la Conférence des nations Unies sur le développement durable pourraient accueillir avec satisfaction les résultats du processus consultatif de haut niveau en tant qu'avancée vers le renforcement du pilier environnemental qui est le plus faible des trois piliers du développement durable. Les résultats des réunions de Nairobi et d'Helsinki sont un progrès en ceci qu'elles introduisent plus de cohérence entre les intérêts économiques, sociaux et environnementaux dans l'ensemble du système des Nations Unies ainsi qu'entre la viabilité de l'environnement et le développement économique et social. Comme on le fait valoir dans le présent document, le système international de gouvernance de l'environnement est un mécanisme qui complète et appuie le développement durable dans son ensemble, y compris les trois piliers.

46. Plusieurs messages essentiels peuvent être tirés des processus consultatifs de haut niveau et des débats sur la réforme de la gouvernance internationale de l'environnement dans le cadre du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement.

47. L'environnement assure un soutien essentiel aux piliers économique et social du développement durable et pourtant le système de gouvernance de l'environnement est éclaté et est dépourvu d'une institution d'ancrage qui peut agir avec autorité pour protéger l'environnement et œuvrer efficacement à l'échelle du système des Nations Unies.

48. Comme l'ont demandé les présidents du mécanisme consultatif informel sur le cadre institutionnel des activités du système des Nations Unies en matière d'environnement mis en place par l'Assemblée générale à sa soixante-sixième session sur proposition du Président de l'Assemblée après le Sommet mondial pour le développement durable, le Conseil d'administration du PNUE a organisé deux séries de débats de fond sur le renforcement du pilier environnemental du développement durable d'où sont issus de nombreux documents d'information et deux résultats importants. Le Processus de Belgrade a été guidé par le principe selon lequel la forme devrait succéder à la fonction et a défini les objectifs et fonctions correspondantes d'un système international de gouvernance de l'environnement s'inscrivant dans le cadre de la viabilité de l'environnement et du développement durable. Le résultat de Nairobi-Helsinki, qui a suivi, représente une étape importante dans la voie de l'identification des lacunes des fonctions actuelles et des réformes auxquelles procéder à l'échelle du système pour combler ces lacunes. Certaines des options proposées aux fins de réforme institutionnelle ont été retenues.

49. Les réformes supplémentaires retenues par le Groupe consultatif de ministres ou représentants de haut niveau créé par le Conseil d'administration en application de la décision 25/4 ont été présentées au Conseil à sa onzième session extraordinaire et mentionnées dans la décision SS.XI/1. Elles revêtent de l'importance en ce qui concerne l'amélioration de la gouvernance internationale de l'environnement à court terme mais seront insuffisantes pour ce qui est de la réalisation des objectifs et la création des fonctions identifiées par le Processus de Belgrade. Des transformations sont nécessaires si on veut que le système international de gouvernance de l'environnement aboutisse à ces objectifs et fonctions.

50. Au cours des deux processus consultatifs, les participants n'ont pas été en mesure de parvenir à un consensus quant à la nature de la réforme institutionnelle qui serait la plus efficace en ce qui concerne la gouvernance internationale de l'environnement. Ils ont toutefois pu recenser plusieurs options possibles; le moment est venu de prendre une décision à un niveau politique plus élevé comme par exemple dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable.

---

[27] Le Groupe consultatif de ministres ou représentants de haut niveau sur la gouvernance internationale de l'environnement s'est réuni à Nairobi du 7 au 9 juillet 2010 et à Espoo (Finlande) du 21 au 23 novembre 2010. Les résultats de ses travaux, qui ont été adoptés par le Groupe à la réunion d'Espoo, sont connus sous le nom de résultats de Nairobi-Helsinki et sont reproduits dans le document UNEP/GC.26/18.

51. Bien que nombre d'analyses aient déjà été entreprises pour donner corps à une telle décision, le PNUE pourrait en fournir d'autres tout comme les organismes des Nations Unies et le Groupe de gestion de l'environnement, au besoin.

52. Les participants à la Conférence pourraient adopter une approche comportant deux étapes pour renforcer le cadre institutionnel du développement durable. Premièrement, ils pourraient adopter une décision sur les arrangements institutionnels appropriés aux fins d'amélioration de la gouvernance internationale de l'environnement, en se fondant sur les options de plus grande portée identifiées par le Processus de Belgrade et les réunions de Nairobi et d'Helsinki (résultat de Nairobi-Helsinki) en matière de réforme institutionnelle en guise de contribution au renforcement du cadre institutionnel du développement durable. Deuxièmement, dans la mesure où un système global de gouvernance pour le développement durable garantira l'intégration des trois piliers, une décision sur la réforme du cadre institutionnel aux fins du développement durable devrait aussi être prise en vue de parvenir à la cohérence entre les trois piliers au sein du système des nations Unies et, ce faisant, d'améliorer la mise en œuvre du développement durable.

VI. Questions soumises à l'examen des ministres en vue de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable

53. La réforme de la gouvernance internationale de l'environnement soulèvera des questions quant aux rapports entre les structures institutionnelles en place et les structures des secteurs économique et social, outre la question de savoir si un cadre institutionnel global pour le développement durable peut être créé. Les débats des ministres pourraient donc prendre un caractère prospectif et porter sur les modalités de la coordination et sur l'intégration de la gouvernance environnementale et des réformes éventuelles au développement durable. Au nombre des questions qui pourraient être examinées figurent les questions suivantes :

a) Si la question du renforcement de la gouvernance environnementale est considérée comme une question prioritaire, quels sont les principaux obstacles politiques qui s'opposent à l'adoption de réformes ?

b) Comment pourrait-on intégrer un système international renforcé de gouvernance de l'environnement à un cadre institutionnel réformé aux fins de développement durable ?

c) Quels seraient les rapports entre un système international renforcé de gouvernance de l'environnement et la Commission du développement durable ?

d) Comment un système international de gouvernance de l'environnement plus cohérent peut-il mieux contribuer à l'avènement du développement durable au niveau national ?

e) Que peut-on faire pour que le financement du développement durable et de l'environnement soit mieux coordonné et intégré et soit d'un accès plus aisé ?

f) La Conférence des Nations Unies sur le développement durable pourrait-elle déboucher sur un train de réformes de la gouvernance du développement durable et, partant, de la gouvernance internationale de l'environnement, et quelles seraient les conséquences pour le fonctionnement du Comité préparatoire.