



Assemblée générale
Conseil économique et social

Distr. générale
24 juin 2009
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-quatrième session
Point 133 de la liste préliminaire*
Corps commun d'inspection

Conseil économique et social
Session de fond de 2009
Point 7 de l'ordre du jour provisoire**
Questions de coordination, questions
relatives au programme et autres questions

Rapport du Corps commun d'inspection sur l'examen
de la gouvernance environnementale dans le système
des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer ci-joint à l'Assemblée générale, pour examen, ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination au sujet du rapport du Corps commun d'inspection sur l'examen de la gouvernance environnementale dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2008/3).

* A/64/50.

** E/2009/100.



Résumé

Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Examen de la gouvernance environnementale dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2008/3) insiste sur les lacunes dont pâtit la gouvernance environnementale internationale du fait de la spécialisation des institutions et de l'absence de démarche globale à l'égard des problèmes écologiques et du développement durable. Les recommandations qui y sont formulées tendent, comme indiqué dans le résumé du rapport à renforcer la gouvernance des accords multilatéraux sur l'environnement par les organismes des Nations Unies, ainsi que l'appui qu'ils apportent à ces accords dans le cadre de programmes et sur le plan administratif, en définissant des mesures propres à promouvoir la coordination, la cohérence et les synergies entre les accords et le système des Nations Unies de façon à mieux contribuer à l'adoption d'une démarche

plus intégrée à l'égard de la gouvernance environnementale internationale et de la gestion de l'environnement aux niveaux national, régional et international.

On trouvera dans le présent rapport une synthèse des vues des organismes du système des Nations Unies sur les recommandations qui figurent dans le rapport du Corps commun d'inspection, établie à partir des observations formulées par les membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS). Les organismes membres du CCS accueillent avec satisfaction le rapport du Corps commun d'inspection, qui fournit une analyse complète et indépendante des dispositifs de gouvernance environnementale à l'échelle du système des Nations Unies. Les conclusions et recommandations qui y sont énoncées vont dans le sens de l'amélioration de la gouvernance environnementale internationale au moyen de solutions pratiques. Bien que les membres du CCS appuient nombre de ces recommandations, ils se déclarent préoccupés au sujet des modalités d'application proposées et estiment que plusieurs d'entre elles exigent un examen plus approfondi.

I. Introduction

1. Dans son rapport intitulé « Examen de la gouvernance environnementale dans le système des Nations Unies », le Corps commun d'inspection examine la nécessité de renforcer la gouvernance des accords multilatéraux sur l'environnement par les organismes des Nations Unies. Il présente un historique des mesures intergouvernementales tendant à intégrer les questions environnementales internationales dans un contexte de développement, puis étudie la mise en place de cadres de gouvernance et de gestion pour les accords multilatéraux sur l'environnement.

II. Observations générales

2. Les membres du CCS accueillent avec satisfaction le rapport du Corps commun d'inspection et saluent les travaux de recherche sur lesquels il s'appuie. Ils mesurent l'importance de l'objectif visé, qui consiste à améliorer la cohérence des politiques de gouvernance environnementale internationale en renforçant l'appui que les organismes des Nations Unies apportent aux accords multilatéraux sur l'environnement, de façon à mieux les appliquer sur le terrain. Ils constatent par ailleurs que le rapport fournit un examen et une analyse indépendants des dispositifs de gouvernance environnementale à l'échelle du système des Nations Unies. Les conclusions et recommandations qui y sont formulées vont dans le sens de l'amélioration de la gouvernance environnementale internationale au moyen de solutions pratiques.

3. Les organismes du CCS estiment néanmoins que le rapport et les recommandations qui y figurent auraient pu faire l'objet de consultations plus larges et d'une réflexion plus approfondie, notamment au sujet des solutions envisageables pour aller de l'avant. À titre d'exemple, les solutions proposées pour amener des changements au sein d'organes indépendants créés en vertu d'instruments internationaux, tels que les accords multilatéraux sur l'environnement et les institutions spécialisées, mériteraient peut-être une analyse plus approfondie. De plus, le Corps commun d'inspection aurait pu insister davantage sur le fait que des entités du système des Nations Unies autres que le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et les accords multilatéraux sur l'environnement œuvrent en faveur de l'application d'instruments importants ayant trait à l'environnement, c'est le cas notamment de plusieurs institutions spécialisées. Le Corps commun d'inspection aurait également pu insister davantage sur toute la gamme des résolutions et documents publiés par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social et sur les activités que mène la Commission du développement durable, pour ne citer que quelques-uns des organes du système des Nations Unies dont les compétences s'étendent à la composante environnement du développement durable.

4. Les membres du CCS estiment qu'en citant l'absence de mécanismes de coordination parmi les principaux facteurs expliquant les lacunes constatées dans l'application des accords multilatéraux sur l'environnement, le Corps commun d'inspection ne rend pas pleinement compte des progrès accomplis au cours de ces dernières années sous l'impulsion du Groupe des Nations Unies pour le développement et grâce à d'autres mécanismes de coordination et pratiques appliquées par les organismes internationaux, notamment les entités du système des

Nations Unies spécialisées dans le domaine de la gestion de l'environnement, dont le Programme interorganisations pour la gestion rationnelle des substances chimiques. Par ailleurs, le Corps commun d'inspection aurait dû s'interroger davantage sur la mesure dans laquelle le cloisonnement qu'il évoque dans son rapport est inhérent à la mise au point et à l'application des accords multilatéraux sur l'environnement par les gouvernements et aux problèmes de coordination aux niveaux intergouvernemental et national.

5. Les membres du CCS tiennent à souligner qu'ils participent activement à la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement et insistent sur le fait qu'il est indispensable de renforcer l'ensemble des capacités nationales en matière de gestion durable de l'environnement pour mieux appliquer les accords. Ils estiment que le système des Nations Unies doit examiner les moyens de mettre en place – sans exclusive et en veillant à obtenir l'adhésion et la participation active des autorités nationales, des organismes du système et autres parties prenantes nationales et internationales – des principes directeurs et une stratégie à l'échelle du système, ainsi qu'un cadre de planification axée sur les résultats pour la composante environnement du développement durable.

6. Les membres du CCS soulignent que, si le rapport du Corps commun d'inspection présente un bon aperçu général des principaux faits marquants en matière d'accords multilatéraux sur l'environnement et des motifs ayant abouti à la création d'organes tels que le Groupe de la gestion de l'environnement, il ne rend pas suffisamment compte de la dynamique imprimée par d'importants processus et débats en cours, notamment au Conseil d'administration du PNUE et à l'Assemblée générale des Nations Unies. Ils notent en particulier qu'à sa vingt-cinquième session ordinaire, le Conseil d'administration du PNUE a créé un processus consultatif chargé de « présenter [...] une liste d'options pour l'amélioration de la gouvernance environnementale internationale au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement à sa onzième session extraordinaire, en vue de fournir des contributions à l'Assemblée générale des Nations Unies » (décision 25/4) du Conseil d'administration. Dans ce contexte, les membres du CCS mesurent l'utilité du rapport du Corps commun d'inspection, qui contribue aux initiatives visant à améliorer la gouvernance environnementale internationale.

III. Observations sur les différentes recommandations du Corps commun d'inspection

Recommandation 1

Le Secrétaire général devrait présenter à l'Assemblée générale pour examen par l'entremise du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE un arrangement clairement défini concernant la division du travail entre les organismes de développement, le PNUE et les accords multilatéraux sur l'environnement, où seraient indiqués leurs domaines de compétence respectifs et les types d'activités de renforcement des capacités d'ordre normatif et opérationnel que doivent entreprendre les uns et les autres en matière de protection de l'environnement et de développement durable.

7. D'une manière générale, les membres du CCS approuvent l'objectif visé par cette recommandation, ils estiment toutefois qu'au lieu de tenter d'imposer à partir

du sommet de la hiérarchie une division du travail, tentative qui a déjà échoué par le passé, il serait préférable d'adopter une méthode davantage axée sur la coopération. Une telle méthode aboutirait à la formulation de recommandations à l'intention des divers partenaires, y compris les accords multilatéraux sur l'environnement et les institutions spécialisées, en tenant compte des mandats existants, notamment les textes et mandats issus de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et des conférences des parties aux organes tels que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique. Ces recommandations devraient également être fondées sur une évaluation concrète des compétences particulières de chaque organisme et de son bilan en matière d'établissement de normes ou des activités qu'il mène sur le terrain dans le cadre établi par les États Membres par le biais des objectifs du Millénaire pour le développement et d'autres priorités stratégiques. S'agissant de la cohérence interinstitutionnelle, il serait peut-être préférable de favoriser un groupement thématique et une coordination plus rationnels et plus efficaces au sein du système des Nations Unies – ce qui est déjà le cas dans une grande mesure – au lieu d'imposer des règles strictes de division du travail entre les organismes de développement, le PNUE et les accords multilatéraux sur l'environnement.

Recommandation 2

L'Assemblée générale devrait envisager d'ajouter au cadre stratégique de l'ONU pour le plan-programme biennal une orientation générale applicable à l'échelle du système des Nations Unies en matière de protection de l'environnement et de développement durable; si elle en décidait ainsi, l'Assemblée devrait prier le Secrétaire général de mettre au point cette orientation en vue de la lui soumettre pour approbation par l'intermédiaire du Conseil des chefs de secrétariat.

8. Les organismes sont favorables à l'adoption d'une orientation générale applicable à l'échelle du système en matière de protection de l'environnement et de développement durable. Ils doutent néanmoins que l'on puisse y parvenir par le biais du cadre stratégique pour le plan-programme biennal établi par le Secrétariat de l'ONU et examiné par l'Assemblée générale, étant donné qu'il ne s'applique pas à l'ensemble du système des Nations Unies. Les mécanismes du CCS et, pour certaines questions, le Groupe de la gestion de l'environnement assurent déjà une planification cohérente à l'échelle du système.

Recommandation 3

L'Assemblée générale devrait également décider d'autoriser le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE à adopter la stratégie à moyen terme du PNUE comme instrument applicable à l'échelle du système et faisant partie intégrante du cadre stratégique de l'ONU.

9. Les organismes conviennent qu'il importe d'adopter une stratégie à l'échelle du système, mais appellent l'attention sur la nécessité de faire en sorte que tous les

organismes concernés participent à l'élaboration d'une telle stratégie (voir aussi les observations relatives à la recommandation 2, ci-dessus).

Recommandation 4

Le Secrétaire général devrait, avec le concours du Directeur exécutif du PNUE, proposer à l'Assemblée générale – par l'intermédiaire du Conseil d'administration/ Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE – des modalités permettant aux États Membres d'élaborer et de gérer de façon plus satisfaisante des accords multilatéraux sur l'environnement sans créer un secrétariat indépendant pour telle ou telle convention.

10. Les membres du CCS approuvent pour l'essentiel l'objectif visé par cette recommandation dans la mesure où elle s'applique aux accords multilatéraux sur l'environnement à venir, dont les modalités d'élaboration et de gestion peuvent être précisées. Ils notent toutefois qu'elle ne tient pas compte du fait que des questions de fond primordiales peuvent justifier la création d'un secrétariat indépendant pour tel ou tel instrument. Ces justifications pourraient inspirer des changements dans le fonctionnement des accords multilatéraux sur l'environnement existants. Dans certains cas, lorsque les responsabilités fonctionnelles et les domaines d'activité sont suffisamment proches, une gestion conjointe des accords multilatéraux sur l'environnement et un renforcement des synergies entre leurs obligations relatives à l'établissement de rapports et leurs activités de renforcement des capacités pourraient faciliter la mise en œuvre au niveau national, notamment par l'intermédiaire du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en fonction des priorités nationales. Il serait sans doute préférable que les modalités d'une telle stratégie soient mises au point par le Groupe de la gestion de l'environnement, où les accords multilatéraux sur l'environnement sont également représentés, ou par des mécanismes de coordination plus spécialisés, tels que le Groupe de liaison sur les conventions concernant la diversité biologique ou le Groupe de liaison des secrétariats des Conventions de Rio.

Recommandation 5

En s'employant elle-même activement à examiner périodiquement les rapports des accords multilatéraux sur l'environnement, l'Assemblée générale devrait dûment soutenir le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE pour que celui-ci soit mieux à même de s'acquitter de son mandat, consistant à examiner et évaluer régulièrement la mise en œuvre de tous les accords multilatéraux sur l'environnement administrés dans le cadre du système des Nations Unies en vue d'assurer une coordination et une cohérence entre ces accords conformément à la décision SS.VII/1, et de tenir l'Assemblée informée des progrès accomplis.

11. Les organismes adhèrent à cette recommandation et notent que cette question relève peut-être déjà de la compétence du PNUE, compte tenu des mandats existants. La validité d'un tel exercice dépendrait également des décisions finales qui pourraient être prises sur la participation universelle au Conseil d'administration du PNUE, conformément à la logique qui sous-tend cette recommandation.

Recommandation 6

Se fondant sur une proposition du Directeur exécutif du PNUE et sur des consultations avec les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement, le Secrétaire général devrait présenter à l'Assemblée générale, pour examen et approbation, des directives relatives à l'établissement de plates-formes nationales et, s'il y a lieu, régionales pour les politiques relatives à la protection de l'environnement et au développement durable, qui puissent intégrer la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement dans les processus liés aux bilans communs de pays et aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement.

12. Les membres du CCS conviennent qu'il faut établir des plates-formes régionales ou nationales qui puissent faciliter l'intégration de la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement dans les processus liés aux bilans communs de pays et aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, compte tenu des priorités nationales dans un cadre de développement durable. Ils proposent néanmoins que ces plates-formes soient établies dans le cadre de l'initiative Unité d'action des Nations Unies et du système des coordonnateurs résidents par le biais d'un processus qui garantisse la responsabilisation et la participation active des principaux organismes du système des Nations Unies. Le secrétariat du PNUE œuvre, en collaboration avec le Groupe des Nations Unies pour le développement et l'École des cadres du système des Nations Unies, à l'intégration du développement durable (un des cinq principes fondamentaux du processus de programmation conjointe par pays) dans les processus ayant trait aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, notamment les activités des accords multilatéraux sur l'environnement. Il convient d'appeler l'attention sur le fait qu'aucun crédit budgétaire n'est actuellement prévu pour les plates-formes en question. Il est donc proposé de laisser à l'appréciation des organes compétents les décisions relatives à leur structure et à leur financement, sur la base des observations communiquées par le Groupe de la gestion de l'environnement et le Groupe des Nations Unies pour le développement. De plus, avant de créer de telles plates-formes, il convient de recenser et d'analyser les plates-formes nationales et régionales de protection de l'environnement existantes. Il serait en effet préférable de renforcer les capacités des plates-formes qui fonctionnent déjà correctement.

Recommandation 7

Le Secrétaire général, agissant en qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat, devrait encourager les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies et les accords multilatéraux sur l'environnement :

- a) À élaborer un cadre commun de planification à l'échelle du système pour la gestion et la coordination des activités relatives à l'environnement, en s'inspirant du cadre de gestion axée sur les résultats approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/257 et, à cet effet,**
- b) À établir un document de planification indicative servant à la programmation conjointe de leurs activités dans le domaine de l'environnement.**

13. Les membres du CCS appuient cette recommandation qu'ils appliquent déjà dans le cadre du CCS et du Groupe de la gestion de l'environnement, ce dernier étant notamment composé d'accords multilatéraux sur l'environnement. Ils comptent mettre davantage à profit les conseils d'experts et les directives du Groupe de la gestion de l'environnement et du PNUE, le cas échéant, notamment dans leurs activités de planification des achats, de manière à réduire leur impact sur l'environnement. L'élaboration de tout cadre commun de planification à l'échelle du système devrait s'appuyer sur des principes directeurs et sur une stratégie adoptés par un processus intergouvernemental, ce qui suppose une division du travail clairement établie au préalable (voir aussi la recommandation 1 ci-dessus), ainsi qu'une analyse des mesures d'incitation et des modalités de coopération (voir aussi les observations sur les recommandations 2 et 3 ci-dessus).

Recommandation 8

Le Secrétaire général devrait, en concertation avec les accords multilatéraux sur l'environnement et les organismes des Nations Unies compétents, examiner la question de savoir si le financement des activités relatives à l'environnement est suffisant et efficace, en se concentrant sur la notion de surcoût, et présenter un rapport sur ce sujet à l'Assemblée générale par l'intermédiaire des organes intergouvernementaux concernés.

Recommandation 9

Après avoir reçu le rapport susmentionné du Secrétaire général et les vues des organes intergouvernementaux concernés à ce sujet, l'Assemblée générale devrait redéfinir la notion de financement des surcoûts applicable aux mécanismes financiers existants.

14. Les membres du CCS sont préoccupés par cette recommandation et soulignent que la notion de surcoût s'applique au financement du Fonds pour l'environnement mondial, mais pas à celui des autres fonds pour l'environnement du système des Nations Unies, aux institutions financières internationales ou donateurs bilatéraux. Sur un plan plus fondamental, ils sont également préoccupés par le fait que les dépenses consacrées à l'environnement ne tiennent pas toujours compte des priorités établies par les organes directeurs compétents, notamment ceux des accords multilatéraux sur l'environnement, et proposent que l'Assemblée générale envisage plutôt de créer un système de suivi du financement au service de l'environnement inspiré du système établi dans le domaine humanitaire, compte tenu du rôle que pourrait jouer le Groupe de la gestion de l'environnement en la matière.

Recommandation 10

Le Secrétaire général devrait, sur la base d'une proposition du Directeur exécutif du PNUE et en concertation avec les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement administrés par celui-ci :

a) Définir ou revoir la délégation de pouvoir et la division des tâches et responsabilités des entités qui fournissent des services administratifs, financiers et de gestion des ressources humaines aux conférences des parties; et

b) Élaborer un accord de prestation de services définissant clairement le volume et la nature des services que les offices des Nations Unies à Nairobi et à Genève doivent fournir aux secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement.

15. Les membres du CCS appuient cette recommandation et notent que l'élaboration de l'accord de prestation de services a déjà commencé.

Recommandation 11

Avec le concours du Directeur exécutif du PNUE et en concertation avec les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement, le Secrétaire général devrait procéder à un examen des pratiques du PNUE et de l'Office des Nations Unies à Nairobi concernant le recrutement du personnel des secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement et proposer des mesures pour améliorer l'organisation des effectifs et la répartition géographique du personnel.

16. Les membres du CCS adhèrent à cette recommandation, étant entendu que, comme la recommandation 10, elle s'applique aux accords multilatéraux sur l'environnement administrés par le PNUE, et notent que son application a déjà commencé.

Recommandation 12

Le Secrétaire général devrait :

a) **Accroître la transparence tant dans l'utilisation des ressources provenant des dépenses d'appui aux programmes en fonction des dépenses effectives que dans les services fournis aux accords multilatéraux sur l'environnement administrés par l'ONU et le PNUE et, à cet effet, veiller à ce que les contributions aux dépenses d'appui prélevées en contrepartie de ces services soient budgétisées et cadrent avec les dépenses effectivement engagées;**

b) **Charger le Contrôleur de l'ONU d'entreprendre des consultations avec les entités des Nations Unies qui fournissent des services administratifs aux conférences des parties et, compte tenu de ces consultations, de présenter à l'Assemblée générale, pour qu'elle les adopte, des propositions visant à établir un budget commun des services d'appui administratif fournis aux accords multilatéraux sur l'environnement, en informant chaque conférence des parties des incidences administratives et budgétaires d'un tel arrangement.**

17. Les organismes appuient les dispositions prévues à l'alinéa a) de cette recommandation et notent qu'une étude interne sur les dépenses d'appui aux programmes est actuellement menée par le secrétariat du PNUE. En ce qui concerne l'alinéa b), les membres du CCS proposent que, compte tenu de la politique d'autonomie des autorités et mécanismes de financement de la Conférence des Parties de chaque accords multilatéraux sur l'environnement, les conférences elles-

mêmes examinent la possibilité de créer un budget commun pour les services d'appui administratif fournis aux accords multilatéraux sur l'environnement. Un tel examen pourrait porter sur la question de la structure de gestion et sur les critères d'accès à un budget commun, ainsi que sur la question de savoir si une telle stratégie permettrait de dégager des économies. Ce n'est qu'après un tel examen que l'on pourrait présenter une recommandation avisée à l'Assemblée générale pour approbation (voir aussi l'observation sur la recommandation 4 ci-dessus).
