



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1995/19
28 mars 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Troisième session
11-28 avril 1995
Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

DÉBAT GÉNÉRAL SUR LES PROGRÈS RÉALISÉS DANS L'APPLICATION,
D'ACTION 21, L'ACCENT ÉTANT MIS SUR LES ÉLÉMENTS INTERSECTORIELS
D'ACTION 21 ET SUR LES FACTEURS CRITIQUES DE LA DURABILITÉ

Intégration du processus de prise de décisions sur
l'environnement et le développement

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Le chapitre 8 d'Action 21, intitulé "Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement" porte sur quatre domaines interdépendants : a) intégration de l'environnement et du développement aux niveaux de l'élaboration des politiques, de la planification et de la gestion; b) mise en place d'un cadre juridique et réglementaire efficace; c) utilisation efficace d'instruments économiques et d'incitations, entre autres d'incitations de marché; d) mise en place de systèmes de comptabilité environnementale et économique intégrée.

Le présent rapport traite des stratégies nationales du développement durable, qui sont l'un des moyens d'aborder ces différentes questions de façon globale et intégrée. La question des méthodes permettant de rapprocher les variables économiques, sociales, environnementales et institutionnelles est également abordée. Des recommandations sont formulées aux paragraphes 21 à 24.

* E/CN.17/1995/1.

INTRODUCTION

1. Le présent rapport est un résumé d'un document qui a été soumis à la Commission en tant que document d'information. Il reprend les principales questions soulevées dans le chapitre 8 d'Action 21¹, intitulé "Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement" et contient également, à la fin, des propositions soumises à la Commission pour examen.

2. Il convient de noter que nombre d'activités mentionnées au chapitre 8 d'Action 21 sont directement liées aux activités proposées dans le contexte du chapitre 40, intitulé "L'information pour la prise de décisions", notamment des sections consacrées aux données et informations et aux indicateurs. Ces activités ne sont pas examinées dans le présent rapport. De même, puisque le rapport du Secrétaire général intitulé "Sources et mécanismes de financement du développement durable : examen général des problèmes et faits nouveaux" (E/CN.17/1995/8), qui se rapporte au chapitre 33 d'Action 21, contient une analyse des instruments économiques, ces questions ne seront pas reprises ici.

I. GÉNÉRALITÉS ET PROBLÈMES DE MÉTHODE

3. L'intégration des plans et stratégies a pour but de dégager une unité de vues sur l'avenir et d'identifier les questions prioritaires et les activités critiques qui soient communes dans un cadre propice à la formulation de consensus et à la planification et à l'élaboration du dispositif d'appui que requiert le développement durable.

4. Il est clair que l'élaboration de stratégies, comme la prise de décisions en général, est un processus souple et cyclique qui comporte cinq étapes distinctes mais interdépendantes : identification du problème, formulation d'une politique, application, suivi et évaluation. Les stratégies de développement durable doivent faire appel à la participation et se prêter à la consultation, tant horizontalement que verticalement; elles doivent être intégrées et intersectorielles et elles doivent pouvoir servir de base d'action.

II. EXAMEN DES PROGRÈS RÉALISÉS, PRINCIPALES QUESTIONS DE POLITIQUE ET EXPÉRIENCE ACQUISE

A. Intégration de l'environnement et du développement aux niveaux de l'élaboration des politiques, de la planification et de la gestion

1. Amélioration des processus décisionnels

5. Si l'on veut prendre en considération, dans la prise de décisions, des facteurs économiques, sociaux et écologiques, on peut choisir une méthodologie intégrée, adopter un cadre conceptuel qui permette de mieux harmoniser les plans sectoriels et on peut incorporer des paramètres sociaux et écologiques dans la planification économique sectorielle. La prise de décisions peut également être facilitée par la mise en place de structures telles que les conseils du développement durable puisque c'est par ce système que s'opère l'intégration des politiques.

/...

6. Plusieurs études viennent d'être consacrées à la prise de décisions en vue du développement durable, chacune mettant en lumière certaines caractéristiques du processus. Malgré certaines divergences dans l'importance donnée aux différents éléments et dans le nombre des caractéristiques, toutes donnent à penser que :

a) Les besoins, les priorités et les objectifs nationaux doivent être le moteur de la prise de décisions. Il peut arriver que l'élan nécessaire pour déclencher le processus soit donné par des forces extérieures, comme les donateurs multilatéraux et bilatéraux, mais ceux-ci devraient seulement faciliter le processus et non le dicter. Un autre problème peut se poser si l'impulsion vient de l'extérieur : aussi bon soit-il, le processus sera probablement perçu comme étant lié à certaines conditions ayant moins d'importance que les programmes d'investissement;

b) Les décisions doivent être prises de façon multisectorielle et intégrée et viser à surmonter la fragmentation des institutions et des politiques. Il faudrait également, si possible, tirer parti des plans et stratégies déjà en place. Les décisions prises à un niveau interministériel doivent à la fois bénéficier d'un appui politique vigoureux et être élaborées avec soin par les institutions, compte tenu des besoins et de la situation du pays;

c) Les décisions doivent être prises en concertation; alors qu'au niveau de l'application, la concertation est généralement axée sur un projet donné, dans la prise de décisions, elle implique une consultation au stade de la formulation des politiques et de la gestion. Il importe de ne pas perdre de vue que cette concertation exige du temps : on juge souvent regrettable que certains des processus animés par les donateurs donnent plus d'importance au respect des échéances, alors qu'une large participation est préconisée.

7. Les pays sont de plus en plus nombreux à s'efforcer d'améliorer leurs structures de décision en vue de la formulation de stratégies, de politiques et de plans de développement durable, ainsi que le montre le débat sur les stratégies nationales de développement durable, dont il est rendu compte plus loin. La raison principale en est une prise de conscience des problèmes dans les pays. Les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales travaillent également avec les gouvernements pour les aider dans ce processus.

8. Jusqu'à présent, les stratégies nationales de développement durable, surtout dans les pays développés, avaient comme base la gestion des ressources naturelles et l'amélioration de la qualité de l'environnement. De nombreux pays en développement ont commencé à prendre en compte l'environnement dans la planification du développement et dans leur façon d'aborder divers problèmes sectoriels de développement, comme la désertification. La difficulté consiste alors à intégrer les préoccupations écologiques dans les politiques d'autres ministères spécialisés et dans la pratique des secteurs clefs de l'économie. S'agissant de la désertification, il a fallu élargir la notion de développement, sans se limiter aux préoccupations économiques immédiates et analyser les incidences économiques de la durabilité. Des progrès substantiels ont été réalisés ces dernières années mais l'un des obstacles majeurs est que la

formulation de méthodes et techniques de planification et de prise de décisions intégrées n'a guère avancé.

2. Stratégies nationales de développement durable

9. Tant les gouvernements que les agents non gouvernementaux introduisent diverses stratégies nationales de planification, à la fois sectorielle et multisectorielle. Les plans sectoriels offrent plusieurs avantages : ils concentrent un maximum de connaissances spécialisées (provenant, de préférence, de toute une gamme de participants) au sein du gouvernement, les objectifs peuvent être définis clairement et les organes gouvernementaux sont généralement mis en place pour l'application et le suivi des plans. Ils présentent cependant un inconvénient : les plans des différents secteurs peuvent avoir des objectifs incompatibles et contradictoires. De plus, il y a une tendance à marginaliser les questions de durabilité, qui trop souvent restent lettre morte une fois que les plans économiques ont été formulés.

10. De plus, en l'absence d'un vaste programme multisectoriel, il persiste une tendance marquée à assimiler environnement et développement durable. Or, le développement durable ne signifie pas seulement que l'environnement est intégré par-ci et par-là dans le processus d'élaboration des politiques. Il est nécessaire de changer de registre. C'est pourquoi, dans Action 21, les gouvernements sont invités à adopter une stratégie nationale qui serait inspirée des différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et écologiques appliqués dans le pays et les fonder dans un ensemble cohérent. Cette stratégie devrait être une opération multisectorielle faisant appel à la participation pour l'élaboration d'un consensus; elle devrait garantir un développement économique sans négliger les responsabilités sociales et en même temps préserver la base de ressources et l'environnement pour le bien des générations futures.

11. En même temps, la pléthore de stratégies interdépendantes que les gouvernements sont invités à élaborer est préoccupante. Lors d'une réunion de haut niveau de son Comité d'aide au développement, l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) a pris note en décembre 1993 du danger d'une prolifération, sous l'influence des donateurs, des impératifs imposés aux pays en développement en matière de planification. Le Comité interorganisations sur le développement durable s'est également déclaré préoccupé par le fait qu'en formulant des stratégies de développement durable, les pays risquent d'être submergés par les impératifs imposés, en matière d'infrastructures et d'institutions, par les stratégies et les programmes déjà définis dans ce domaine et par les organismes des Nations Unies et par les organes bilatéraux. À sa cinquième réunion (1er-3 février 1995), le Comité interorganisations a décidé d'examiner plus avant cette question. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a été chargé de convoquer un groupe de travail à composition non limitée, qui poursuivrait le débat sur les stratégies nationales et les besoins en matière d'établissement de rapports. La question d'une simplification des rapports sera à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Comité interorganisations.

12. La coordination au niveau national est l'un des problèmes les plus importants et les plus complexes se rapportant aux stratégies de développement

/...

durable. L'intégration des initiatives internationales et nationales exige que les priorités nationales soient clairement établies. Le manque de cohésion et d'encadrement des initiatives risque d'avoir des conséquences néfastes : doubles emplois, coût financier plus élevé, pertes de temps, gaspillages des fonds et incohérence. C'est aussi un argument puissant pour inciter les pays à formuler leur propre stratégie interne de développement durable qui servirait de base à la coordination et de modèle pour les mécanismes de coordination voulus.

B. Mise en place d'un cadre juridique et réglementaire efficace

13. Les lois et règlements adaptés à la situation particulière de chaque pays sont l'un des moyens les plus importants de traduire en action les politiques en matière d'environnement et de développement, non seulement en raison de leur caractère obligatoire mais aussi de par leur effet normatif sur la planification économique et les instruments du marché. Toutefois, dans bien des pays, les textes législatifs semblent avoir été établis au coup par coup, en fonction des circonstances et ne pas avoir été assortis des structures et de l'autorité institutionnelles nécessaires pour être appliqués et adaptés en temps voulu.

14. Pour une intégration effective des questions d'environnement et de développement dans la politique de chaque pays, il est nécessaire d'élaborer et d'appliquer des lois et règlements efficaces et cohérents, que l'on puisse faire respecter et qui s'appuient sur des principes sociaux, écologiques, économiques et scientifiques valables. Il faut également mettre en place des programmes permettant d'imposer et de surveiller le respect des lois, règlements et normes qui sont adoptés.

15. Dans beaucoup de pays, les textes législatifs ont été conçus au fil des ans, dans des circonstances qui n'ont plus de signification. Bien souvent, les dispositions juridiques sont trop générales, inappropriées, mal coordonnées et incompatibles avec les pratiques modernes de planification. Il est essentiel, dans tous les pays, notamment de créer un ensemble de lois et règlements, directives et systèmes institutionnels pertinents au niveau national pour appuyer le processus de développement durable dans son intégralité.

C. Utilisation efficace d'instruments économiques et d'incitations, entre autres d'incitations de marché

16. À sa deuxième session, la Commission a décidé d'aborder la question de l'utilisation d'instruments économiques dans le contexte de la modification des modes de consommation et de production (chap. 4 d'Action 21) et elle a notamment prié le Secrétaire général d'établir un rapport analytique sur l'utilisation d'instruments économiques et autres mesures d'intervention visant à modifier les modes de consommation dans les pays développés, en s'attachant spécialement aux questions sectorielles inscrites à l'ordre du jour de la Commission à sa troisième session, rapport qui servirait au Groupe de travail spécial à composition non limitée chargé d'étudier les questions financières. Ainsi qu'on l'a noté au paragraphe 2 ci-dessus, cette question fait l'objet d'un autre rapport et ne sera pas reprise ici.

D. Mise en place de systèmes de comptabilité
environnementale et économique intégrée

17. Traditionnellement, la comptabilité économique nationale est limitée aux transactions du marché et ne s'étend donc pas à diverses activités se rapportant aux aspects non commerciaux de la production et de la consommation. La comptabilité environnementale et économique intégrée vise à évaluer les services environnementaux (fourniture de ressources naturelles, absorption des déchets et autres agréments que l'on ne peut plus considérer comme des "cadeaux" de la nature). On cherche donc à insérer les aspects environnementaux, sociaux et économiques du développement durable dans un contexte plus large de comptabilité nationale, ce qui complète ainsi les pratiques traditionnelles de comptabilité nationale.

18. Le Système de comptabilité économique et environnementale intégrée (SCEE) a été conçu comme un système satellite du Système de comptabilité nationale de 1993, qui comporte déjà certains aspects de comptabilité des ressources naturelles. Il se fait un travail considérable de mise au point de méthodes et de collecte de données ainsi que de soutien au renforcement des systèmes nationaux de comptabilité environnementale.

19. Plusieurs pays ont avancé dans l'introduction d'une comptabilité des ressources naturelles et de l'environnement au niveau national. Lorsqu'un nombre suffisant de pays auront fait des études pilotes ou mis en place des programmes nationaux, les résultats seront examinés et évalués et la méthode sera affinée en conséquence.

20. Un projet d'ensemble est également envisagé conjointement par la Division de statistique du Secrétariat de l'ONU et le PNUD en vue d'améliorer la coordination des programmes nationaux et la comparabilité internationale des indicateurs macro-économiques corrigés.

III. CONCLUSIONS ET MESURES PROPOSÉES

21. Les gouvernements devraient poursuivre leurs efforts pour se doter de commissions nationales du développement durable et de stratégies intégrées de développement durable faisant appel à la concertation. Les organismes des Nations Unies et les autres organisations compétentes devraient appuyer cette action en poursuivant un travail méthodologique, s'agissant notamment de modèles d'économie de l'environnement, de l'impact des instruments économiques et de l'utilisation de la comptabilité économique et environnementale intégrée.

22. Les organes et organismes des Nations Unies, en coopération avec les gouvernements et, le cas échéant, les organisations non gouvernementales, devraient donner un rang de priorité élevé aux mesures visant à appuyer les activités nationales de coordination et de planification en matière d'application d'Action 21, s'agissant notamment de mettre en place des cadres pour les stratégies nationales permettant de prendre en considération les plans sectoriels.

23. Les organismes des Nations Unies et les autres organisations compétentes devraient organiser des ateliers régionaux pour analyser, examiner et

/...

perfectionner des méthodes de planification intégrée en vue du développement durable, en s'appuyant par exemple sur le travail qui est fait en économie de l'environnement, évaluation, comptabilité des ressources naturelles et comptabilité économique et environnementale intégrée.

24. La Division de statistique du Secrétariat de l'ONU et les autres organes et organismes compétents des Nations Unies, les autres organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales devraient promouvoir le travail fait en comptabilité économique et environnementale intégrée, s'agissant notamment de : a) poursuivre l'élaboration de méthodes de consensus; b) promouvoir l'application de programmes nationaux grâce à la mobilisation des services statistiques nationaux; c) renforcer la coopération technique dans ce domaine. En outre, à moyen terme, les organisations compétentes devraient a) revoir les méthodes internationales, notamment le manuel de comptabilité nationale intitulé Comptabilité environnementale et économique intégrée² et b) entreprendre la collecte et la diffusion de données pouvant être utilisées dans le Plan Vigie et dans le plan complémentaire envisagé de surveillance de l'environnement.

Notes

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

² Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.XVII.12.
