

**Assemblée générale**

Distr. générale
3 février 2006

Original: français

Soixantième session

Points 46 et 120 de l'ordre du jour

**Application et suivi intégrés et coordonnés
des textes issus des grandes conférences
et réunions au sommet organisées
par les Nations Unies dans les domaines économique
et social et dans les domaines connexes**

Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

**Lettre datée du 1^{er} février 2006, adressée au Président
du Conseil de sécurité par le Représentant permanent
de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Comme vous le savez, la France a animé, entre février 2004 et mars 2005, un groupe de travail informel composé de 26 pays, qui a réfléchi à la transformation du Programme des Nations Unies pour l'environnement en institution spécialisée (Organisation des Nations Unies pour l'environnement).

Je vous prie de trouver ci-joint le résumé des travaux de ce groupe établi sous la responsabilité de la France (voir annexe).

La France sollicite le référencement de ce résumé comme document de la soixantième session de l'Assemblée générale sous les points 46 et 120 de l'ordre du jour.

J'ai pensé, en effet, qu'il serait utile que les travaux de notre groupe soient plus largement connus dans la perspective des consultations informelles sur le cadre institutionnel des activités environnementales au sein des Nations Unies bientôt engagées et à la suite du rapport établi par le Secrétariat en vue de ces premières consultations transmis par votre lettre du 26 janvier 2006.

(Signé) Jean-Marc **de La Sablière**



**Annexe à la lettre datée du 1^{er} février 2006,
adressée au Président de l'Assemblée générale
par le Représentant permanent de la France
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Groupe de travail informel sur la transformation
du Programme des Nations Unies pour l'environnement
en institution spécialisée (Organisation des Nations Unies
pour l'environnement)**

Résumé des travaux

**I. Mise en place du groupe de travail sur la transformation
du Programme des Nations Unies pour l'environnement
en Organisation des Nations Unies pour l'environnement**

1. La France a proposé à l'automne 2003 la mise en place d'un groupe de travail informel pour réfléchir à la transformation du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en Organisation des Nations Unies pour l'environnement (ONUE). Cette initiative se fondait sur les constats suivants :

- La dégradation de l'environnement est désormais reconnue comme l'une des menaces les plus sérieuses, non seulement pour l'avenir de la planète et de ses ressources naturelles, mais également pour la survie de l'humanité. Le changement climatique, la perte de la biodiversité, la désertification, la multiplication des catastrophes naturelles affectent tous les pays et tous les peuples, et en premier lieu les plus vulnérables.

Ce constat, déjà inscrit dans la Déclaration du Millénaire, a été ensuite renforcé par le Groupe de personnalités de haut niveau qui note, dans son rapport, que la dégradation de l'environnement constitue l'une des principales menaces pour la sécurité collective. S'agissant de la gouvernance, le Panel souligne que « la protection de l'environnement à l'échelle mondiale manque de cohérence ». De son côté, le rapport du projet du Millénaire sur l'environnement préconise des changements structurels pour espérer atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement n° 7, dont le renforcement de la gouvernance et des institutions compétentes (cf. volet du rapport sur la viabilité environnementale).

- Des efforts importants ont été réalisés au niveau international, depuis la création du PNUE en 1972 et plus encore depuis le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 et le Sommet de Johannesburg en 2002. À Johannesburg, les chefs d'État et de gouvernement ont souligné l'importance du cadre institutionnel du développement durable et demandé la pleine mise en œuvre des recommandations concrètes adoptées à Carthagène en février 2002, qui visent au renforcement du PNUE afin qu'il remplisse son mandat de principal organe de la gouvernance internationale de l'environnement.
- Cependant, à l'heure actuelle, la communauté internationale rencontre des difficultés pour apporter des réponses satisfaisantes aux phénomènes globaux qui menacent ou dégradent l'environnement, et pour apporter un soutien suffisant aux pays qui en ont besoin. Cette situation est d'autant plus inquiétante que les défis ne peuvent que s'aggraver dans les années à venir.

2. À la lumière de cette analyse, le Président de la République française a proposé de réfléchir à la mise en place d'une Organisation des Nations Unies pour l'environnement (ONUE), à partir de la transformation de l'actuel PNUE. Trois lignes directrices ont inspiré la démarche française : la préservation de l'environnement devenue enjeu clef de la sécurité collective de notre planète; la dégradation de l'environnement comme une menace pour le développement; la nécessité d'une réponse multilatérale et le rôle central des Nations Unies à cet égard.

Afin d'engager une réflexion concrète, la France a suggéré la constitution d'un groupe de travail informel, reflétant à la fois un équilibre géographique et la diversité des analyses sur cette question. Vingt-six pays (voir pièce jointe) ont accepté de faire partie de ce groupe de travail, sans que cette participation préjuge leur position de fond sur la mise en place d'une ONUE.

II. Organisation générale des travaux du groupe

1. Le groupe s'est réuni régulièrement au niveau des représentants permanents et de leurs collaborateurs entre février 2004 et mars 2005. Une réunion des ministres des affaires étrangères s'est tenue à New York le 22 septembre 2004. Plusieurs réunions des ministres de l'environnement ont été organisées à l'occasion de rencontres internationales, en particulier le 30 avril en marge des travaux de la CDD. Des réunions techniques se sont également déroulées à Nairobi. La participation active des membres du groupe à tous les niveaux a montré l'intérêt porté à l'avenir de la gouvernance internationale de l'environnement.

2. Une première phase des travaux du groupe (premier semestre 2004) a été consacrée à l'analyse des difficultés, faiblesses et opportunités de la gouvernance internationale de l'environnement actuelle. Un résumé des réflexions a été présenté aux ministres des affaires étrangères le 22 septembre.

3. Une deuxième phase (deuxième semestre 2004 et début 2005) a été consacrée à une première analyse des options concrètes permettant de répondre aux faiblesses identifiées dans les différents domaines. Le groupe s'est attaché à examiner la plus-value que pourrait apporter à cet égard la transformation du PNUE en ONUE.

III. Évaluation des difficultés, faiblesses et opportunités de la situation actuelle

1. L'examen des difficultés, faiblesses et opportunités de la gouvernance internationale de l'environnement actuelle a fait apparaître plusieurs constats, qui ont été présentés aux ministres des affaires étrangères :

2. Quatre constats principaux ont été effectués :

- **Problèmes de cohérence et d'efficacité**, liés à la multiplication d'accords multilatéraux de l'environnement (AME) et d'enceintes dans le domaine de l'environnement : le développement de cette architecture a permis des avancées positives. La gouvernance internationale de l'environnement est cependant marquée par un phénomène de fragmentation. Elle est souvent source d'incohérence, d'inefficacité, de coûts additionnels et d'une allocation imparfaite des ressources financières. Elle réduit la capacité de la gouvernance internationale de l'environnement à contribuer au développement durable;

- **Lacunes en matière d’expertise scientifique, d’alerte précoce et d’information** : les systèmes de collecte de données sur l’environnement ne sont pas alimentés de manière satisfaisante; l’accès aux données est compliqué par l’absence de règles communes qui organisent de manière équitable cet accès; il n’existe pas de mécanismes d’alerte structurés ayant suffisamment de visibilité internationale et pouvant proposer des réponses adéquates; enfin, les efforts en matière d’information sont insuffisants et la lisibilité et la cohérence pour le grand public restent à améliorer;
- **Prise en compte insuffisante des besoins spécifiques des pays en développement, souvent plus vulnérables aux dégradations de l’environnement** et plus démunis quant aux réponses à y apporter : les pays en développement rencontrent des difficultés dans l’élaboration de leurs politiques nationales dans le domaine de l’environnement, pour l’accès aux ressources financières et aux technologies, en matière d’expertise scientifique et pour leur participation aux prises de décisions, négociations et suivi des accords;
- **Complexité des sources de financement** : le financement de l’environnement au niveau international est marqué par un manque de prévisibilité, par son instabilité ainsi que par la fragmentation du système. Ce système entraîne des difficultés d’accès aux financements, des coûts de transaction et une allocation des ressources insuffisamment liée aux stratégies décidées par les États.

IV. Principes et questions clefs

1. À partir de ces constats, l’échange de vues entre les ministres le 22 septembre a permis de dégager les principes et les questions clefs devant guider la suite des travaux du groupe. Ces éléments ont été résumés par le Ministre français des affaires étrangères à la lumière de l’échange de vues des ministres (lettre de M. Barnier envoyée à ses collègues du groupe le 28 octobre 2004).
2. **Principes** :
 - La mise en place d’une ONUE devrait être réalisée par la transformation du PNUE (et non en parallèle au PNUE). Ce processus, orienté vers l’avenir, doit être complémentaire et construit à partir du renforcement en cours du PNUE sur la base des recommandations de Carthagène;
 - Le siège de l’ONUE devrait être maintenu à Nairobi. L’ONUE serait ainsi la première institution spécialisée des Nations Unies à avoir son siège dans un pays en développement;
 - L’autonomie juridique des grandes conventions devrait être préservée;
 - L’ONUE n’aurait pas vocation à faire concurrence à l’OMC.
3. **Questions clefs** :
 - Le renforcement de la cohérence et de l’efficacité du dispositif international actuel, y compris dans sa dimension régionale;
 - L’expertise scientifique et les système d’alerte et de communication;

- Les réponses à apporter aux besoins particuliers des pays en développement afin d’assurer que l’environnement contribue pleinement à leur développement durable;
 - Les aspects financiers et l’importance d’une rationalisation afin de mobiliser plus de ressources en faveur des pays en développement;
 - Les aspects institutionnels et juridiques.
4. Sur cette base, le Ministre a proposé que le groupe examine les options concrètes permettant de répondre aux faiblesses identifiées, en cherchant à identifier la plus-value qu’apporterait une ONUE à cet égard.

V. Options concrètes

Durant la deuxième phase de ses travaux, le groupe a organisé ses discussions à partir des thèmes retenus durant la première phase. Il s’est efforcé, pour chacun d’entre eux, d’identifier les principaux enjeux, ainsi que les réponses possibles. Cette première analyse a permis de passer en revue des options concrètes apportant des réponses aux faiblesses de la situation actuelle. Les modalités techniques liées à certaines de ces options devraient naturellement être approfondies.

À ce stade, les points examinés par le groupe paraissent pouvoir être résumés de la manière suivante :

1. Cohérence de la gouvernance :

- **Enjeux** : la cohérence du dispositif international, l’efficacité des actions menées ainsi que la participation des États et la légitimité des décisions ont été examinées.
- **Réponses possibles** : les options retenues devraient prendre en compte la nécessité de répondre au problème de la fragmentation tout en préservant la souplesse nécessaire ainsi que l’autonomie juridique des grandes conventions. Dans ce contexte, la possibilité de confier à l’ONUE deux fonctions principales a été examinée : la définition d’orientations stratégiques approuvées par les États membres; la coordination, voire dans certains cas la mise en commun de certaines activités transversales (par exemple : collecte et échanges d’informations, alerte et analyse scientifique, renforcement des capacités et transferts de technologie, suivi des engagements).

Plusieurs options ont été proposées pour assurer cette coordination sans affecter l’autonomie juridique des conventions, en particulier de leurs activités normatives. Cette question est délicate et mérite d’être approfondie, la différence de composition entre une ONUE et des conventions spécifiques devrait, en particulier, être prise en compte. À cet égard, les modèles existant dans le système des Nations Unies (notamment l’OMS, l’OIT ou l’OMPI) pourraient servir d’inspiration.

Par ailleurs, afin de répondre à la question de la participation et de la légitimité, la possibilité a été examinée de doter l’ONUE d’un mandat clair sur trois points en particulier : la rationalisation du calendrier et de lieux de réunion, l’harmonisation et la simplification des demandes de rapports et d’informations, la simplification des mécanismes de suivi des engagements.

Le secrétariat de l’ONUE pourrait apporter une contribution importante sur ces points.

2. Besoins spécifiques des pays en développement :

- **Enjeux** : l'élaboration de politiques nationales de l'environnement robustes, la prise en compte des défis environnementaux dans le cadre des stratégies nationales de développement, ainsi que la mise en œuvre des AME ont été examinées.
- **Réponses possibles** : les réponses devraient se fonder sur le principe de l'appropriation par chaque État de l'élaboration des politiques environnementales. Le mandat de l'ONUE devrait clairement aborder l'environnement dans le contexte du développement durable. Une ONUE aurait essentiellement pour les pays en développement un rôle de soutien et d'accompagnement qui devrait être renforcé. Elle pourrait également faciliter leur participation au processus de décision.

Dans la ligne du plan stratégique pour le soutien technologique et le renforcement des capacités agréé à Bali en décembre 2004, l'ONUE pourrait aider au renforcement des capacités et au soutien technologique (coordination des programmes de renforcement des capacités en totale coopération avec le PNUE, aide à l'identification de projets, etc.).

L'ONUE pourrait également aider à renforcer l'expertise scientifique (renforcement de la capacité scientifique, association des chercheurs des pays en développement). Elle pourrait aussi promouvoir une approche régionale dans ce domaine (grâce à des bureaux régionaux renforcés).

L'ONUE pourrait s'attacher à favoriser l'intégration des considérations environnementales dans les politiques nationales, valoriser les bénéfices des mesures prises (économies d'énergie, tourisme, etc.) et promouvoir des mécanismes de prise en charge de certains coûts induits.

S'agissant enfin des AME, une ONU pourrait aider à la participation aux décisions ainsi qu'à la transcription des AME dans le droit national et à leur mise en œuvre au niveau national.

3. Aspects financiers :

- **Enjeux** : une meilleure mobilisation des ressources afin de contribuer plus efficacement aux actions menées dans le domaine de l'environnement (notamment en faveur des pays en développement), une allocation cohérente de ces ressources au regard des stratégies et des orientations déterminées par les États membres, un renforcement de la qualité scientifique et technique des activités opérationnelles dans le domaine de l'environnement et une rationalisation des coûts par une meilleure prise en charge de grandes questions transversales ont été examinés.
- **Réponses possibles** : le financement de l'environnement au niveau international recoupe notamment deux types de questions : le budget et les ressources de l'ONUE (et des organes des conventions), les financements apportés par le Fonds pour l'équipement mondial.

S'agissant du budget de l'ONUE, l'organisation pourrait voir, d'une part, ses activités renforcées dans un certain nombre de domaines clefs où elle apporterait une plus-value : alerte rapide, expertise scientifique, soutien aux pays en

développement, renforcement des capacités, coordination de la gouvernance internationale de l'environnement, suivi de la mise en œuvre, communication.

D'autre part, ce renforcement résulterait en large part de la rationalisation d'activités actuellement menées de manière dispersée par le PNUE et les organes des conventions, par une meilleure coordination et l'exploitation des synergies. Cette question mérite d'être approfondie.

L'estimation détaillée du budget de l'ONUE dans le cadre de la future gouvernance internationale de l'environnement supposerait aussi de préciser les missions exactes qui lui seraient confiées.

Sous réserve d'examens ultérieurs, il semble que les volumes budgétaires globaux ne devraient pas connaître d'augmentation significative.

S'agissant des ressources mobilisées dans le cadre de la gouvernance internationale de l'environnement, elles sont actuellement hétérogènes : contributions obligatoires, contributions volontaires, affectées ou non affectées, mécanismes de reconstitution. Dans le cadre d'une ONUE, plusieurs formules de financement pourraient être envisagées. Un dispositif combinant de manière plus claire contributions obligatoires et contributions volontaires non affectées a été notamment examiné, en prenant en compte les avancées réalisées grâce à l'échelle indicative volontaire des contributions.

Le FEM joue un rôle important dans la gouvernance internationale de l'environnement. Le fonctionnement du Fonds et les moyens dont il dispose lui accordent de facto une fonction de coordination entre les AME. Une ONUE pourrait permettre d'améliorer le fonctionnement du système en apportant une expertise scientifique et technique intégrée, en présentant, avec les conventions, les orientations stratégiques définies par les États membres et les conventions et en améliorant sa fonction d'agence d'exécution.

4. **Place de l'ONUE :**

- **Enjeux** : la cohérence du traitement des questions environnementales au sein du système des Nations Unies et l'intégration de l'environnement dans la perspective du développement durable ont été notamment examinées.
- **Réponses possibles** : les questions environnementales sont abordées dans un grand nombre d'enceintes des Nations Unies. Avec les autres agences des Nations Unies, les agences spécialisées et les institutions financières internationales, l'ONUE pourrait permettre une amélioration de la situation actuelle en apportant une expertise à ces organes et en améliorant la coordination (cadre de coopération négocié avec chaque agence, amélioration du rôle du groupe de gestion pour l'environnement).

Elle pourrait renforcer sa coopération avec le PNUD, dans la ligne du Mémoire d'entente (MoU) signé entre le PNUE et le PNUD. L'ONUE pourrait également renforcer la contribution aux travaux du GNUD en apportant son expertise sur les questions environnementales. Elle pourrait également développer une relation plus étroite avec la Banque mondiale qui développe une activité importante dans le domaine de l'environnement.

S'agissant des organes intergouvernementaux, l'ONUE devrait être reliée aux Nations Unies selon les dispositions des Articles 63 et 64 de la Charte. La

conclusion d'un accord négocié par l'ECOSOC avec l'ONUE permettrait la mise en place d'une relation renforcée entre les deux organisations. L'ONUE devrait pleinement prendre en compte les recommandations de l'ECOSOC et l'informer régulièrement de ses activités. L'ECOSOC serait en mesure de transmettre ses observations à l'Assemblée générale et de fournir des recommandations, afin de contribuer à la coordination et à la cohérence au sein du système des Nations Unies.

Enfin, une ONUE plus cohérente et légitime pourrait apporter une contribution efficace aux travaux de la Commission du développement durable afin d'intégrer pleinement l'environnement dans le développement durable. Elle serait mieux en mesure de mettre en œuvre les recommandations de la CDD.

5. Questions institutionnelles :

- **Enjeux** : donner plus de visibilité et de légitimité à l'action internationale dans le domaine de l'environnement; remédier aux risques de perte de cohérence et d'efficacité liés à la multiplication des enceintes ainsi qu'à l'éparpillement des accords multilatéraux d'environnement; contribuer au renforcement des capacités institutionnelles des pays en développement de façon à leur permettre de mettre en œuvre leurs engagements conventionnels; renforcer les capacités et l'expertise scientifique afin de proposer les meilleurs choix aux États membres constituent les enjeux qui ont été notamment examinés.

La structure institutionnelle de l'ONUE pourrait répondre, en particulier, aux deux critères suivants : assurer la légitimité des décisions prises par les États membres; donner la capacité à l'organisation d'exécuter son mandat.

- **Réponses possibles** : la transformation du PNUE en institution spécialisée des Nations Unies devrait conférer à l'ONUE la légitimité nécessaire pour assurer une mise en œuvre efficace de son mandat, par ses différentes fonctions, notamment : plate-forme de discussions politiques; cohérence de la gouvernance de l'environnement; soutien aux PED pour la mise en œuvre des politiques d'environnement; renforcement de la gouvernance au niveau régional, coordination et renforcement de l'expertise scientifique; surveillance et alerte; information, communication et mobilisation des institutions concernées; suivi des engagements.

Ces fonctions devraient être examinées en détail, à la lumière d'études ultérieures sur les principales questions.

À partir de plusieurs modèles existants (OMPI, OIT, OMS, etc.), les composantes institutionnelles suivantes pourraient être proposées sous réserve d'un examen plus approfondi : une assemblée ayant vocation à être universelle; l'élection par cette assemblée d'un directeur général (la désignation par le Secrétaire général est aussi possible); éventuellement, un organe exécutif; un secrétariat formé à partir du secrétariat du PNUE; des bureaux régionaux renforcés.

Un rapport sur les possibles modèles d'options pour une ONUE a été présentée par l'Allemagne.

6. Autres sujets

D'autres sujets techniques, examinés plus spécifiquement lors de réunions à Nairobi, ont également été présentés à New York, en particulier :

- **Renforcement de la gouvernance au niveau régional** : la prise en compte des phénomènes environnementaux au niveau régional paraît constituer un enjeu essentiel. L'ONUE pourrait être dotée de bureaux renforcés, dans la ligne des efforts actuels du PNUE, afin de contribuer à la cohérence des activités menées à ce niveau;
- **Coordination et renforcement de l'expertise scientifique en matière d'environnement** : l'ONUE pourrait jouer un rôle clef de coordination de l'expertise scientifique internationale sur les questions de l'environnement, en particulier par l'observation des interactions entre différents phénomènes. À cet effet, la création d'un réseau d'experts pourrait être étudiée. L'ONUE devrait également contribuer à améliorer l'expertise scientifique, par un renforcement des capacités nationales et régionales dans ce domaine. Elle devrait contribuer à une collecte plus efficace des données et à leur mise à disposition à l'ensemble des États;
- **Surveillance et alerte sur l'état de l'environnement** : l'ONUE pourrait définir un système global pour le suivi de l'état de l'environnement à partir du Global Resources Information Database (GRID). Elle pourrait, par ailleurs, développer des systèmes communs d'alerte – globaux ou sectoriels – à l'instar d'autres agences, comme l'OMS ou la FAO. En remplissant un rôle de « chambre de compensation des informations » (« clearing house mechanism »), l'ONUE aurait également la capacité d'identifier les lacunes dans ces domaines;
- **Communication et mobilisation** : la communication paraît constituer un facteur clef pour mobiliser les acteurs et les financements ainsi que pour mettre en œuvre les décisions et les stratégies. L'ONUE devrait être en mesure de rationaliser les activités à mener en matière de communication, d'en assurer la cohérence et d'en garantir la plus large diffusion auprès de l'opinion publique et des dirigeants.

Pièce jointe

Liste des participants au groupe de travail

Afrique du Sud
Allemagne
Belgique
Brésil
Burkina Faso
Canada
Chine
Colombie
France
Inde
Indonésie
Italie
Japon
Kenya
Luxembourg
Maroc
Mexique
Nicaragua
Nigéria
Norvège
République tchèque
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Sénégal
Suède
Suisse
Viet Nam

Commission européenne
