



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

Distr. : Générale
23 décembre 2004

Français
Original : Anglais



**Vingt-troisième session du Conseil d'administration/
Forum ministériel mondial sur l'environnement**

Nairobi, 21–25 février 2005

Points 7 de l'ordre du jour provisoire*

Gouvernance internationale en matière d'environnement

Gouvernance internationale en matière d'environnement

Rapport du Directeur exécutif

Résumé

Le présent rapport résume les mesures prises ou proposées en ce qui concerne la gouvernance internationale en matière d'environnement aux fins de la mise en œuvre des décisions SS.VII/1 et SS.VIII/1 du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) relatives à la gouvernance internationale en matière d'environnement. Il traite des questions suivantes :

- a) Plan stratégique intergouvernemental pour l'appui technologique et le renforcement des capacités;
- b) Composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement;
- c) Renforcement de la base scientifique du PNUE;
- d) Renforcement du financement du PNUE;
- e) Questions relatives aux accords multilatéraux sur l'environnement;
- f) Amélioration de la coordination dans l'ensemble du système des Nations Unies, y compris le Groupe de la gestion de l'environnement.

* UNEP/GC.23/1.

I. Mesures suggérées au Conseil d'administration

1. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être tenir compte du projet de texte de décision ci-après lorsqu'il envisagera une décision concernant la gouvernance internationale en matière d'environnement :

23/[]. Application de la décision SS.VII/1 relative à la gouvernance internationale en matière d'environnement

Le Conseil d'administration,

Rappelant la résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale, en date du 15 décembre 1972, la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du Programme des Nations Unies pour l'environnement et la Déclaration ministérielle de Malmö,

Rappelant également les résolutions de l'Assemblée générale 57/251 du 20 décembre 2002, 58/209 du 23 décembre 2003 et 59/226 du 22 décembre 2004,

Rappelant en outre sa décision SS.VIII/1 du 31 mars 2004, et le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable, qui a insisté sur la pleine application de la décision SS.VII/1 du 15 février 2002,

Réaffirmant la nécessité de veiller à ce que la fourniture d'un appui technologique et le renforcement des capacités dans les domaines liés à l'environnement dans les pays en développement et les pays à économie en transition restent un volet important des activités du Programme des Nations Unies pour le développement,

Prenant note avec satisfaction des travaux du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée de haut niveau chargé d'élaborer un plan stratégique intergouvernemental pour l'appui technologique et le renforcement des capacités, ainsi que des contributions qui lui ont été soumises par des forums ministériels régionaux et d'autres forums intergouvernementaux dans le domaine de l'environnement, des organismes et institutions des Nations Unies, y compris les documents que ceux-ci ont présentés par l'intermédiaire du Groupe de la gestion de l'environnement, des organisations de la société civile, des grands groupes et des établissements spécialisés,

Ayant examiné le rapport du Directeur exécutif sur la gouvernance internationale en matière d'environnement¹,

1. *Adopte* le Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités, tel qu'il a été adopté par le Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée de haut niveau chargé d'élaborer un plan stratégique intergouvernemental pour l'appui technologique et le renforcement des capacités à sa troisième session, à Bali, le 4 décembre 2004;

2. *Lance* un appel aux gouvernements qui sont en mesure de le faire pour qu'ils fournissent les ressources financières supplémentaires requises aux fins de la pleine application du Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités;

3. *Prie* le Directeur exécutif de faire rapport sur les mesures prises aux fins de la pleine application du Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités lors de sa neuvième session extraordinaire, en 2006, et sur la poursuite de l'application de ce plan à sa vingt-quatrième session, en 2007;

4. *Note* qu'il existe des divergences de vues sur la question importante mais complexe de l'instauration d'une composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement;

5. *Décide* de poursuivre l'étude et l'examen de la question de la composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement en vue de fournir des éléments d'information pour contribuer au rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale lors de sa soixante et unième session;

¹ UNEP/GC.23/6.

6. [Insérer un paragraphe relatif à une décision sur le renforcement de la base scientifique du Programme des Nations Unies pour l'environnement à élaborer sur la base des mesures suggérées dans le document UNEP/GC.23/3];

7. *Souligne* la nécessité pour le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le Fonds pour l'environnement de disposer de ressources financières stables, suffisantes et prévisibles, dans le cadre du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'il ressort de la résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale;

8. *Prend note* à cet égard de la phase pilote de l'application d'un barème indicatif des contributions volontaires au Programme des Nations Unies pour l'environnement, et notamment de l'élargissement sensible de la base de donateurs et de l'augmentation des contributions totales au Fonds pour l'environnement;

9. *Décide* d'étendre la phase pilote à l'exercice biennal 2006-2007 et prie le Directeur exécutif de faire rapport sur sa mise en œuvre à la vingt-quatrième session du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement en 2007;

10. *Prend note également* des activités menées actuellement par le Programme des Nations Unies pour l'environnement en vue d'accroître la coordination entre les accords multilatéraux sur l'environnement et l'efficacité de ceux-ci en tenant compte du pouvoir de décision autonome dont disposent les conférences des Parties à ces accords ainsi que de la nécessité de promouvoir la dimension environnementale du développement durable au sein des autres organismes compétents des Nations Unies ;

11. *Note* à cet égard le rapport sur l'évaluation de l'emplacement du secrétariat du Groupe de la gestion de l'environnement et sur son mandat et son programme de travail futur;

12. *Prie également* le Directeur exécutif de poursuivre les mesures destinées à améliorer la coordination au sein du système des Nations Unies et de faire rapport à ce sujet à la neuvième session extraordinaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement en 2006.

II. Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités

2. Dans sa décision SS.VIII/1 III, le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement a décidé de créer un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée de haut niveau du Conseil/Forum, chargé d'élaborer un plan stratégique intergouvernemental pour l'appui technologique et le développement des capacités pour examen à sa vingt-troisième session.

3. En application de cette décision, le Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée de haut niveau chargé d'élaborer un plan stratégique pour l'appui technologique et le développement des capacités a tenu trois sessions, respectivement à New York, le 25 juin 2004, à Nairobi, du 2 au 4 septembre 2004, et à Bali (Indonésie), du 2 au 4 décembre 2004.

4. Les gouvernements ci-après étaient représentés à une ou plusieurs des sessions : Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Angola, Arabie saoudite, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Bahamas, Bangladesh, Bélarus, Belgique, Belize, Bhoutan, Brésil, Bulgarie, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Canada, Chili, Chine, Colombie, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Cuba, Danemark, Dominique, Egypte, Equateur, Erythrée, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Grenade, Guinée-Bissau, Honduras, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran (République islamique d'), Irlande, Israël, Italie, Jamahiriya arabe libyenne, Jamaïque, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Kirghizistan, Luxembourg, Malaisie, Maldives, Mali, Maroc, Maurice, Mexique, Monaco, Mongolie, Mozambique, Myanmar, Namibie, Népal, Nicaragua, Niger, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Pakistan, Palaos, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, Qatar, République centrafricaine, République de Corée, République démocratique du Congo, République tchèque, République-Unie de Tanzanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rwanda, Saint-Marin, Samoa, Sénégal, Seychelles, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Sri Lanka, Suède, Suisse, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Turquie, Tuvalu, Ukraine, Venezuela, Viet Nam, Yémen, Zambie et Zimbabwe.

5. Des observateurs de l'Autorité palestinienne et du Saint-Siège ont également participé.
6. En outre, des représentants des organismes ci-après étaient présents à une ou plusieurs des sessions : Banque mondiale, Centre régional africain de technologie, Commission européenne, Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, Convention sur la diversité biologique, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies, Fonds des Nations Unies pour la population, Fonds international de développement agricole, Institut des hautes études de l'Université des Nations Unies, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, Ligue des Etats arabes, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Organisation météorologique mondiale, Organisation mondiale de la santé, Programme des Nations Unies pour le développement et UICN – Union mondiale pour la nature.
7. De nombreuses organisations non gouvernementales étaient représentées à une ou plusieurs des sessions où ont présenté des contributions.
8. Le Groupe de travail a été présidé par M.Arcado Ntagazwa, Président du Conseil d'administration, pendant les trois sessions, avec le concours, lors des deuxième et troisième sessions, de M. Bagher Asadi (République islamique d'Iran) et de Mme Idunn Eidheim (Norvège).
9. Lors de ses sessions, le Groupe de travail a examiné les contributions des gouvernements à ses séances et aux réunions de forums ministériels régionaux et d'autres forums intergouvernementaux ainsi que de forums écologiques, et notamment des documents présentés par des forums régionaux d'Afrique, d'Asie et du Pacifique, d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Europe orientale et d'Asie centrale, d'Amérique du Nord et de la région de l'Organisation de coopération économique.
10. Le Groupe de travail a également examiné les contributions d'organismes, de programmes et d'institutions des Nations Unies, dont le Programme des Nations Unies pour le développement et le Fonds pour l'environnement mondial, des secrétariats de conventions, d'autres organisations intergouvernementales, d'organisations de la société civile et de grands groupes ainsi que d'experts et d'établissements spécialisés. Le Groupe de la gestion de l'environnement a également présenté une contribution au Groupe de travail, et notamment des études de cas sur des activités de développement des capacités dans les domaines de la diversité biologique et des produits chimiques et une déclaration commune des organismes membres établie par un groupe de gestion thématique sur le plan stratégique qu'il avait élaboré, groupe qui a été coprésidé par le PNUE et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le Directeur exécutif a présenté au Groupe de travail un inventaire des activités pertinentes du PNUE.
11. A sa troisième session, tenue à Bali, le Groupe de travail, ayant mené ses négociations à bonne fin, a adopté à l'unanimité un plan stratégique intergouvernemental, qu'il a appelé Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités. Le Plan stratégique de Bali a été soumis au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement pour adoption. Le texte du Plan stratégique de Bali figure dans le document UNEP/GC.23/6/Add.1.

III. Composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement

12. En application de la résolution 57/251 de l'Assemblée générale et de la décision 22/17 I du Conseil d'administration, le Directeur exécutif a, le 16 juin 2003, adressé une lettre à tous les gouvernements les invitant à faire connaître, le 31 octobre 2003 au plus tard, leurs vues sur la question de la composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement. Un document de synthèse à jour était joint à la lettre d'information UNEP/IEG/UM/1/1 et a été présenté pour examen au Conseil/Forum à sa huitième session extraordinaire (document UNEP/GCSS.VIII/INF/11).
13. Avant la huitième session extraordinaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, le secrétariat du PNUE a reçu des observations écrites des gouvernements des pays suivants : Barbade, Canada, Chili, Chine, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Géorgie, Italie (au nom des 25 Etats membres et adhérents de l'Union européenne), Malaisie, Mexique, Monaco, Norvège, Nouvelle-Zélande, République arabe syrienne, Slovaquie, Slovaquie, Suisse, Turquie et

Venezuela. Douze de ces gouvernements se sont déclarés favorables à une composition universelle, trois ont dit y être opposés, deux ont fait savoir qu'ils n'avaient pas encore arrêté leur position et avaient besoin de plus de temps pour examiner la question et un a indiqué qu'il étudiait celle-ci favorablement. Une synthèse de ces vues a été présentée dans les documents UNEP/GCSS.VIII/5 et UNEP/GCSS.VIII/INF/6.

14. Le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, après avoir examiné la question à sa huitième session extraordinaire, a adopté la décision SS.VIII/1 relative à la gouvernance internationale en matière d'environnement. Dans la partie I de cette décision, le Conseil/Forum a pris note des vues variées et divergentes des gouvernements sur la question de la composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement présentées dans la note du Directeur exécutif² et exposées au cours de cette session. Le Conseil/Forum a pris note en outre de l'exposé sur la question de la composition universelle figurant dans la note du Directeur exécutif³ et a prié ce dernier de continuer à inviter les intéressés à faire connaître leurs vues sur cette question afin de porter les vues exprimées par les gouvernements à l'attention du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour contribuer au rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies demandé dans ses résolutions 57/251 du 20 décembre 2002 et 58/209 du 23 décembre 2003. Le Conseil/Forum a également prié le Directeur exécutif de lui faire rapport à ce sujet à sa vingt-troisième session.

15. A la lumière des résultats de la huitième session extraordinaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement et conformément aux résolutions 57/251 et 58/209 de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a présenté à cette dernière, lors de sa cinquante-neuvième session, un rapport faisant le point des délibérations sur la question⁴. En conséquence, l'Assemblée générale, à sa cinquante-neuvième session, a procédé à un examen de la question, dont les résultats ont été consignés dans la résolution 59/226.

16. Dans cette résolution, l'Assemblée générale a noté que la question restait importante mais complexe et que des divergences de vues subsistaient. Elle a en outre noté que cette question serait examinée à la vingt-troisième session du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement et a demandé que l'on continue à communiquer des vues aux fins de leur incorporation dans un rapport du Secrétaire général de façon que l'Assemblée puisse prendre une décision sur la question à sa soixante et unième session.

17. En application de la décision SS.VIII/1 du Conseil d'administration, le Directeur exécutif a, le 25 août 2004, adressé une lettre à tous les gouvernements leur demandant de continuer à communiquer leurs vues sur la question de la composition universelle. Au 10 décembre 2004, le secrétariat du PNUE avait reçu des réponses des gouvernements des pays suivants : Arménie, Australie, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Iran (République islamique d'), Japon, Pays-Bas (au nom de l'Union européenne et de ses 25 Etats membres), Soudan, Thaïlande et Turquie.

18. En outre, le Gouvernement suédois a présenté un résumé du président d'un séminaire international sur la gouvernance future du PNUE qu'il avait organisé à Stockholm les 22 et 23 novembre 2004, résumé qui contenait notamment des vues sur la composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement.

19. Les vues supplémentaires communiquées montraient que les divergences sur la question de la composition universelle subsistaient.

20. Les vues des gouvernements qui se sont déclarés favorables à une composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement peuvent se résumer comme suit :

a) Le renforcement de la gouvernance internationale en matière d'environnement devrait se traduire par un renforcement du PNUE; on avait besoin de meilleures orientations politiques, qui rendraient le PNUE mieux à même de s'attaquer aux problèmes qui se font jour et le processus décisionnel plus efficace et plus efficient. Ce renforcement devrait être assuré par le biais d'un assortiment ou d'un ensemble de mesures fondées sur les résultats de la septième session extraordinaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement. La composition universelle est un élément crucial du processus de renforcement du PNUE;

² UNEP/GCSS.VIII/INF/6.

³ UNEP/GCSS.VIII/INF/11.

⁴ A/59/262.

b) Le PNUE étant chargé d'assurer le bien-être environnemental à l'échelle mondiale et de coordonner les activités correspondantes des pays, il est logique que ses décisions soient fondées sur des discussions directes et adoptées avec la participation, sur un pied d'égalité, de tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies;

c) Le sentiment d'être partie prenante aux activités du PNUE est important, et le système actuel de représentation élue au Conseil d'administration du PNUE fait obstacle à une pleine participation de tous les pays en excluant du processus décisionnel effectif ceux qui ne sont pas représentés au Conseil d'administration;

d) Une composition universelle rendrait le processus décisionnel plus participatif et plus transparent. Une pleine participation de tous les pays aboutirait en outre à favoriser un esprit de démocratie accru. Les décisions du PNUE liées à son rôle normatif et catalytique gagneraient en légitimité, ce qui serait de nature à renforcer l'engagement des pays en faveur de leur application;

e) Les droits de vote renforceront le sens des responsabilités de chaque pays pour ce qui est des décisions adoptées et des obligations souscrites et seront à la base d'une participation plus responsable, plus active et plus collective de tous les pays aux activités menées à l'échelle mondiale dans le domaine de l'environnement. Le PNUE sera en mesure de régler les questions complexes liées à l'amélioration des arrangements concernant le vote et l'adoption des décisions par un forum élargi de participants placés sur un pied d'égalité;

f) Une composition universelle pourrait rendre nécessaire d'étudier d'autres mesures pour améliorer l'efficacité et l'efficacé du processus décisionnel. A cette fin, on pourrait associer l'introduction d'une composition universelle avec la création d'un conseil exécutif qui pourrait faire fonction d'organe de décision programmatique se réunissant plus régulièrement que le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement. Il faudrait également se pencher sur la question de la représentation géographique à assurer au sein d'un tel conseil et sur les liens entre ce dernier et le Comité des représentants permanents à Nairobi.

21. Certains gouvernements étaient opposés à une composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement. Leurs vues peuvent se résumer comme suit :

a) Les organes subsidiaires de l'Assemblée générale sont normalement dirigés par un conseil exécutif ou un comité exécutif comptant un nombre restreint d'Etats membres et très peu d'organes subsidiaires de l'Assemblée générale ont une composition universelle. La composition restreinte du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement du PNUE est donc conforme aux règles et à la pratique des organes subsidiaires et des programmes de l'Assemblée générale des Nations Unies. L'absence de composition universelle n'empêche pas les entités de s'acquitter de leur tâche importante. En instituant une composition universelle, le PNUE s'écarterait de la pratique établie dans le système des Nations Unies. Doter le PNUE d'un organe à composition universelle signifierait qu'il faudrait faire de même dans l'ensemble du système des Nations Unies;

b) L'idée selon laquelle l'absence de composition universelle réduit la légitimité et le soutien dont bénéficie le PNUE sous-entend que les décisions de l'ensemble des organes des Nations Unies ayant une composition restreinte sont illégitimes ou manquent de soutien, ce qui n'est pas exact;

c) Une composition universelle au PNUE entraînerait probablement des dépenses d'administration sensiblement plus élevées pour l'organisation au détriment de son mandat environnemental;

d) Dans la pratique, la composition restreinte du Conseil d'administration du PNUE a très peu d'effets car ce dernier prend presque toutes ses décisions par consensus sans recourir à un vote. Aucune décision du Conseil d'administration n'a, semble-t-il, désavantagé un pays ou ignoré ses vues parce que ce pays ne possédait pas de droit de vote formel. Les décisions prises par le Conseil d'administration sont déjà extrêmement ouvertes par nature et pleinement transparentes tant pour les gouvernements que pour les organisations non gouvernementales;

e) Le système actuel fonctionne bien et il n'est pas nécessaire de le modifier. La composition actuelle du Conseil d'administration du PNUE correspond à une représentation géographique équitable et à un équilibre adéquat entre pays développés et pays en développement. L'introduction d'une composition universelle rendrait difficile le fonctionnement de l'organisation et impossible son administration efficace. Une composition universelle permettrait à tous les Etats

membres de participer au processus décisionnel, ce qui aboutirait à des divergences d'opinion et rendrait donc difficile une gestion coordonnée du Conseil d'administration;

f) L'histoire montre que ce qui est important pour le fonctionnement du PNUE, c'est une participation universelle et non une composition universelle. Tous les pays, qu'ils soient membres ou non, tirent profit d'une participation universelle et peuvent faire entendre leur voix aux sessions du Conseil d'administration du PNUE. L'instauration du Forum ministériel mondial sur l'environnement a rehaussé encore le profil politique et le caractère participatif du Conseil d'administration et a ouvert de nouvelles possibilités de dialogue multilatéral inclusif. Les ministres de tous les pays sont encouragés à prendre une part active au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement et beaucoup le font. Les pays qui s'intéressent aux activités du PNUE peuvent faire entendre leur voix et jouer un rôle grâce à cette participation universelle. Tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ont le droit de participer aux débats du Conseil d'administration du PNUE. Ils peuvent tous voter sur les textes issus des sessions du Conseil d'administration du PNUE lors des sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies.

IV. Renforcement de la base scientifique du PNUE

22. Dans sa décision SS.VIII/1 II, le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement a pris note avec satisfaction des processus consultatifs lancés par le Directeur exécutif en vue de renforcer la base scientifique du PNUE conformément à la décision 22/1 I A, en particulier de la participation étendue et équilibrée sur le plan régional à la consultation intergouvernementale et multiparties prenantes qu'il avait favorisée, ainsi que des efforts qu'il avait déployés pour assurer la légitimité et l'utilité des processus relatifs à l'évaluation et à la surveillance de l'environnement. Le Conseil/Forum a pris note du rapport du Directeur exécutif présentant la synthèse des réponses concernant le renforcement de la base scientifique du PNUE ainsi que des conclusions et recommandations figurant dans le rapport de la consultation intergouvernementale sur le renforcement de la base scientifique du PNUE⁵. Le Conseil/Forum a prié le Directeur exécutif d'évaluer les conclusions et recommandations figurant dans le rapport de la consultation intergouvernementale et d'établir un rapport au Conseil d'administration pour examen à sa vingt-troisième session et a décidé qu'il examinerait la mise en œuvre des conclusions et recommandations figurant dans le rapport de la consultation intergouvernementale à sa vingt-troisième session. Dans la même décision, le Conseil/Forum a engagé les pays développés et les pays en développement en mesure de le faire, ainsi que les autres partenaires s'occupant de développement, à envisager de fournir des ressources financières supplémentaires pour la mise en œuvre des conclusions et recommandations figurant dans le rapport de la consultation intergouvernementale sur le renforcement de la base scientifique du Programme des Nations Unies pour l'environnement, en particulier de celles qui ont trait à la participation des pays en développement et des pays à économie en transition et au renforcement de leurs capacités ainsi qu'à l'appui aux évaluations sous-mondiales dans ces pays.

23. Le rapport du Directeur exécutif demandé dans la décision SS.VIII/1 II figure dans le document UNEP/GC.23/3 et des renseignements supplémentaires sont fournis dans le document d'information UNEP/GC.23/INF/18. Ces documents présentent la proposition du Directeur exécutif tendant à définir une nouvelle approche théorique, baptisée provisoirement « Veille écologique », en vue de maintenir l'état de l'environnement mondial à l'étude. La consultation intergouvernementale a également appelé l'attention sur la question fondamentale des données environnementales pour les évaluations, l'alerte rapide et l'élaboration d'indicateurs. Le document d'information UNEP/GC.23/INF/15 décrit la coopération en la matière entre le PNUE et la Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies, qui appuie également le système proposé de veille écologique. Le document UNEP/GC.23/3 indique également les mesures suggérées pour l'élaboration, la mise en place et l'application du nouveau système en consultation avec les gouvernements et les autres parties prenantes pertinentes.

V. Renforcement du financement du PNUE

A. Application du barème indicatif des contributions volontaires

24. Dans sa décision SS.VII/1, le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement a souligné que tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies devraient contribuer financièrement au PNUE et a approuvé l'application d'un barème indicatif des contributions

⁵ UNEP/GCSS.VIII/5/Add.4, annexe I.

volontaires. Le Directeur exécutif a été prié de communiquer le barème proposé à tous les Etats membres, et tous les pays ont été invités instamment à faire savoir au PNUE s'ils utiliseraient ou non le barème proposé ou s'ils choisiraient une autre base pour leurs contributions.

B. Barème indicatif en 2003 : phase pilote

25. En septembre 2002, à la lumière de la décision SS.VII/1 ainsi que du Plan d'application de Johannesburg, dans lequel il était préconisé d'appliquer pleinement cette décision, le Directeur exécutif du PNUE a adressé une lettre aux gouvernements de tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies les invitant à participer à la phase pilote du barème indicatif des contributions volontaires en 2003.

26. La méthodologie employée pour l'établissement du barème se fondait sur les grandes considérations suivantes :

- a) Préserver le caractère volontaire des contributions au Fonds pour l'environnement;
- b) Porter le montant annuel des contributions à 60 millions de dollars, somme équivalant à la moitié du budget du Fonds pour l'environnement approuvé par le Conseil d'administration pour l'exercice biennal 2002-2003;
- c) Elargir la base de donateurs et inviter tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies à envisager de verser régulièrement des contributions suffisantes au Fonds pour l'environnement;
- d) Faire en sorte que les principaux pays donateurs cautionnent à verser des contributions élevées et suffisantes;
- e) Inviter les principaux pays donateurs qui versaient alors des contributions inférieures au barème de l'ONU et à celles qu'ils versaient antérieurement à accroître progressivement leurs contributions.

27. Le principal résultat obtenu au cours de la phase pilote a résidé dans un élargissement sensible de la base pour les contributions volontaires. Cent vingt-six pays ont annoncé et versé des contributions, soit un accroissement d'environ 70 % par rapport au nombre annuel moyen de 74 pays qui contribuaient au Fonds pour l'environnement les années précédentes.

28. Un autre résultat important enregistré au cours de la phase pilote a consisté en un accroissement des paiements des pays au Fonds pour l'environnement. Les pays donateurs ont annoncé et versé au total 52,69 millions de dollars. Les annonces et les versements accrus de la part de plus de 70 gouvernements ont entraîné une augmentation de plus de 9 % des contributions (comptabilisées en dollars des Etats-Unis) par rapport à l'année précédente. Plus de 50 pays ont accru leurs allocations budgétaires pour les contributions au PNUE; 36 d'entre eux promettaient des contributions pour la première fois ou reprenaient leurs versements au Fonds pour l'environnement. Un taux de change plus favorable s'est traduit par une augmentation du montant en dollars des Etats-Unis des contributions provenant d'une vingtaine d'autres pays.

C. Barème indicatif en 2004-2005

29. A la suite de la décision SS.VII/1 et compte tenu du retour d'information des gouvernements au cours de la phase pilote, le PNUE a établi un nouveau barème indicatif des contributions pour l'exercice biennal en cours (2004-2005). Ce nouveau barème envisageait une augmentation du montant des contributions annuelles pour le porter à 65 millions de dollars, somme équivalente à la moitié du budget du Fonds pour l'environnement approuvé par le Conseil d'administration pour l'exercice biennal 2004-2005. Au 1^{er} décembre 2004, 97 pays avaient déjà annoncé et versé leurs contributions et l'on compte que le montant total des contributions annoncées pour 2004 par 120 à 130 pays au total augmentera d'environ 9 % pour passer à 57,36 millions de dollars. Pour de plus amples informations, on voudra bien se reporter au document UNEP/GC.23/INF/12.

30. A sa cinquante-neuvième session, l'Assemblée générale s'est félicitée des progrès accomplis dans l'application de la section III.B de la décision SS.VII/1, relative au renforcement du rôle et de la situation financière du Programme des Nations Unies pour l'environnement, et notamment de l'élargissement sensible de la base de donateurs ainsi que de l'augmentation des contributions totales au Fonds pour l'environnement.

D. Utilisation plus efficace et rationnelle des ressources disponibles, notamment possibilité d'avoir recours à des mécanismes extérieurs d'examen de la gestion, compte tenu des recommandations formulées lors d'examens antérieurs de la gestion du PNUE

31. La décision SS.VII/1 mentionne la « possibilité d'avoir recours à des mécanismes extérieurs d'examen de la gestion » dans le cadre des efforts déployés pour assurer « une utilisation plus efficace et rationnelle des ressources disponibles » en vue de faire face à la situation financière générale du PNUE. Le secrétariat a répondu à cet appel en recourant à divers mécanismes pour procéder à des examens, et notamment :

- a) A des experts extérieurs mandatés par le Groupe de l'évaluation et du contrôle du PNUE;
- b) Au Bureau des services de contrôle interne, créé par l'Assemblée générale pour s'acquitter spécialement de la tâche consistant à évaluer les structures et pratiques de gestion du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et des organismes, fonds et programmes des Nations Unies;
- c) Au Corps commun d'inspection, organe statutaire bien établi créé par l'Assemblée générale et faisant rapport à cette dernière et aux organes directeurs des organismes, fonds et programmes des Nations Unies;
- d) Aux vérificateurs externes des comptes de l'ONU.

32. Pour de plus amples informations, on voudrait bien se reporter au document UNEP/GC/INF/12.

E. Mobilisation accrue de ressources auprès du secteur privé et d'autres grands groupes conformément aux règles et procédures applicables de l'Organisation des Nations Unies

33. Le PNUE a continué à mobiliser des contributions supplémentaires auprès de diverses sources non gouvernementales, y compris des versements non affectés au Fonds pour l'environnement et des contributions affectées à l'appui d'activités de projet et de programme prioritaires du PNUE.

34. La majorité des partenaires non gouvernementaux n'étaient pas favorables, semble-t-il, au versement de contributions non affectées au Fonds pour l'environnement, considérant que cette responsabilité incombait principalement aux gouvernements des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies. Cette approche a été confirmée par les gouvernements dans la stratégie de mobilisation de ressources du PNUE examinée lors de la vingt et unième session du Conseil d'administration en 2001. Aux termes du document de stratégie, « le PNUE étant une organisation intergouvernementale, la majeure partie de son financement doit être assurée par les contributions des gouvernements ».

35. En 2002-2003, les efforts de collecte de fonds auprès du secteur privé et d'autres grands groupes ont visé principalement à stimuler le cofinancement de projets prioritaires, le rôle principal en matière de financement étant laissé aux gouvernements donateurs. Des annonces et des contributions affectées ont été obtenues de la Fondation des Nations Unies par le biais du mécanisme du Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux (FNUPI). En 2002-2003, les dépenses consacrées aux activités de programme du PNUE qui ont été financées par le biais du FNUPI se sont élevées à 12,3 millions de dollars environ. En 2004, les allocations reçues du FNUPI par le PNUE ont dépassé 8,5 millions de dollars. Des contributions affectées supplémentaires ont été obtenues auprès de diverses sociétés nationales et internationales du secteur privé et d'autres grands groupes. En 2002-2003, plus de 110 de ces donateurs ont versé plus de 2 millions de dollars. En 2004, le PNUE a reçu 1,3 million de dollars supplémentaires de 116 sociétés du secteur privé, et de nombreuses firmes ont apporté des contributions en nature pour appuyer des initiatives prioritaires du PNUE.

VI. Questions relatives aux accords multilatéraux sur l'environnement

36. Comme l'a demandé le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement dans sa décision SS.VIII/1 V, le Directeur exécutif a continué à promouvoir la mise en œuvre des recommandations du Conseil/Forum relatives à la coordination entre les accords multilatéraux sur l'environnement et à l'efficacité de ces accords, conformément à sa décision SS.VII/1, en tenant compte du pouvoir des conférences des Parties à ces accords de prendre des décisions en toute autonomie. Les activités très diverses que le secrétariat du PNUE a menées en la matière sont examinées dans le document UNEP/GC.23/3/Add.4.

VII. Groupe de la gestion de l'environnement

37. Le Groupe de la gestion de l'environnement a été créé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies conformément à la résolution 53/242 de l'Assemblée générale, en date du 28 juillet 1999, pour améliorer la coordination interinstitutions dans le domaine de l'environnement et des établissements humains. Le PNUE assure le secrétariat du Groupe de la gestion de l'environnement.

38. Dans sa décision SS.VIII/1 VI, le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement a prié le Directeur exécutif de présenter, à sa vingt-troisième session, un rapport sur le renforcement de la coordination au sein du système des Nations Unies, y compris le Groupe de la gestion de l'environnement, et a demandé que ce rapport comprenne une évaluation circonstanciée de l'emplacement du secrétariat du Groupe de la gestion de l'environnement, compte tenu notamment des efforts entrepris actuellement pour renforcer l'Office des Nations Unies à Nairobi, siège du Programme des Nations Unies pour l'environnement et du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, ainsi que le mandat et la composition du Groupe de la gestion de l'environnement.

39. Les activités menées sous les auspices du Groupe de la gestion de l'environnement pour renforcer la coordination au sein du système des Nations Unies ainsi que les activités qu'il prévoit de mener dans un proche avenir sont examinées dans un rapport distinct sur les travaux du Groupe (UNEP/GC.23/7).

40. En ce qui concerne l'emplacement du secrétariat du Groupe de la gestion de l'environnement, le Directeur exécutif a procédé à une évaluation circonstanciée avec le concours d'un consultant indépendant spécialisé dans les arrangements institutionnels.

41. Cette évaluation, qui a consisté en une étude du Groupe de la gestion de l'environnement, a débuté le 8 novembre 2004 et le rapport sur ses résultats a été finalisé le 6 décembre 2004. On a recouru à une approche participative aux fins de l'étude en question. Pour la collecte et l'analyse des informations, on a procédé éventuellement comme suit :

a) Tous les documents, produits et rapports pertinents, tels que les décisions, les résolutions et les autres textes relatifs à la mise en place du Groupe de la gestion de l'environnement et du secrétariat, au programme de travail du Groupe pour l'exercice biennal 2003-2004 et aux projets de programmes à moyen et à long termes qui sont en cours de préparation ont été examinés;

b) De longs entretiens ont été conduits avec le personnel du secrétariat du Groupe de la gestion de l'environnement;

c) Des entretiens ont eu lieu avec le personnel du PNUE et d'ONU-HABITAT participant directement aux travaux du Groupe de la gestion de l'environnement;

d) Des entretiens téléphoniques ont été conduits avec plusieurs hauts fonctionnaires des organismes membres du Groupe de la gestion de l'environnement. Quarante-neuf personnes travaillant dans les organismes membres du Groupe à Nairobi, Genève, Vienne, Paris, Washington et Montréal ont été interviewées. Certains ont fait connaître leurs vues par courrier électronique;

e) Des discussions ont eu lieu avec les représentants permanents et les représentants permanents adjoints auprès du PNUE de cinq missions permanentes à Nairobi.

42. L'étude, après avoir passé en revue le mandat et divers aspects du Groupe de la gestion de l'environnement, a insisté sur un certain nombre de questions fondamentales. Le Groupe de la gestion de l'environnement, conformément à la résolution 53/242 de l'Assemblée générale, est un mécanisme destiné à améliorer la coordination dans le domaine de l'environnement à l'échelle du système des Nations Unies. On a donc estimé dans l'étude qu'il fallait se préoccuper des intérêts et des questions concernant l'ensemble de ses organismes membres.

43. De nombreux organismes membres du Groupe de la gestion de l'environnement (principalement en Europe) ont souligné qu'il fallait prendre en considération la question de la proximité pour les contacts.

44. On a également estimé que le Groupe de la gestion de l'environnement devrait bénéficier de ressources en rapport avec les responsabilités qu'il assume à l'échelle du système des Nations Unies. On recherche actuellement des ressources budgétaires régulières.

45. Parmi les questions abordées dans l'étude figure celle de l'emplacement du secrétariat du Groupe de la gestion de l'environnement, qui est analysée dans l'extrait suivant du rapport sur l'étude :

« Le secrétariat du Groupe est situé à Genève et dispose de deux administrateurs – un de la classe D-1, qui est le chef du secrétariat, et un de la classe P-3 – ainsi que d'une secrétaire G-4. Le Chef du secrétariat a été recruté en juin 2003. Quels sont les facteurs à prendre en considération pour le choix de l'emplacement du secrétariat d'un organisme? Chacun admettra qu'il devrait être situé là où il peut le mieux s'acquitter de son mandat et de ses fonctions et atteindre ses objectifs. Cela dépend aussi de sa nature. Doit-il servir les intérêts d'une seule ou de nombreuses organisations? Qui sont ses « clients » et où se trouvent-ils? Avec quelle fréquence doit-il avoir des contacts directs avec ses clients?

Il ne fait pas de doute que Nairobi est un bon emplacement doté de toutes les installations nécessaires pour un bureau de l'ONU. Ces dernières années, des progrès considérables ont été réalisés dans l'amélioration des moyens de communication à partir de Nairobi. L'auteur du présent rapport a dirigé, pendant plus de neuf ans, le secrétariat de l'ozone, qui est le secrétariat du Protocole de Montréal et qui est installé à Nairobi, et le secrétariat n'a eu aucune difficulté à s'acquitter de ses tâches. Il convient toutefois de souligner que les clients du secrétariat de l'ozone étaient constitués principalement par l'ensemble des gouvernements de la planète et que tout emplacement pourvu d'installations suffisantes serait à la même distance totale de tous ces gouvernements. Nairobi constituait donc un emplacement aussi valable que tout autre.

Les services du PNUE ont à faire avec d'autres organismes et leurs principaux clients sont les pays, qui sont répartis sur l'ensemble de la planète. Comme l'illustre l'exemple du secrétariat du Protocole de Montréal installé à Nairobi, il est possible de traiter avec les pays à partir de Nairobi et de n'importe quel autre lieu. Toutefois, si le PNUE a un service qui ne traite qu'avec certains pays d'une région (les conventions régionales ou ses bureaux régionaux par exemple), il est logique de l'implanter dans cette région. Le cas du secrétariat du Groupe est analogue. Les clients de ce dernier, à savoir les organismes des Nations Unies, sont au nombre de 108 selon le décompte le plus récent. Vingt-sept d'entre eux sont installés à Genève, 24 à New York, trois à Nairobi et le reste dans quelque 25 autres villes. Si on les répartit par continent, cinq se trouvent en Afrique, quatre en Asie, 62 en Europe, quatre en Amérique latine et 33 en Amérique du Nord. Du point de vue de la proximité des clients, New York et Genève l'emportent sur Nairobi pour l'emplacement du secrétariat du Groupe. Ce dernier devait être situé en un lieu où il peut avoir des contacts fréquents avec les organismes membres du Groupe.

Il convient de noter que le choix d'un emplacement pour le secrétariat, que ce soit Genève ou Nairobi, ne signifie pas que toutes les réunions en rapport avec le Groupe doivent se tenir à Nairobi. Le secrétariat de l'ozone a tenu la plupart des réunions des Parties et de ses groupes de travail hors de Nairobi, conformément aux vœux des Parties au Protocole de Montréal. Le Groupe sera lui aussi contraint de tenir de nombreuses réunions hors de Nairobi pour la commodité de ses membres et compte tenu de leur budget.

Le budget annuel du secrétariat pour 2004 est de 464 000 dollars. Les dépenses sont constituées essentiellement par les traitements du personnel, qui s'élèvent à 320 000 dollars environ. Les coûts salariaux standard annuels comparés (compte tenu de toutes les charges) des deux administrateurs et de la secrétaire communiqués par l'ONUN dans le cas de Nairobi et de Genève sont les suivants (en milliers de dollars des Etats-Unis) :

	Nairobi	Genève	Différence annuelle
Administrateur D-1	229,3	245,4	16,1
Administrateur P-3	130,7	147,3	16,6
Secrétaire	14,9	65,6	50,7

La différence totale annuelle est d'environ 83 400 dollars

Certaines des autres dépenses, par exemple pour les réunions, les services de consultants, etc. , restent les mêmes quel que soit l'endroit où se trouve le secrétariat. Si le secrétariat est installé à Nairobi et que les réunions se tiennent dans cette ville, les autres organismes devront dépenser beaucoup plus que dans le cas de Genève pour se rendre à Nairobi et nombre d'entre eux ont dit franchement qu'ils ne disposaient pas de crédits budgétaires à cette fin et que

beaucoup pourront ne pas y assister ou y envoyer leurs fonctionnaires en poste à Nairobi. Ainsi, pour que les réunions soient fructueuses, il faudra généralement qu'elles aient lieu ailleurs. Le secrétariat du Groupe à Genève dispose pour les voyages d'un budget de 45 000 dollars pour 2004. Si le secrétariat du Groupe est installé à Nairobi et que son personnel doit se rendre ailleurs en Europe ou en Amérique du Nord pour assister aux réunions du Groupe ou de l'IMG ou contacter personnellement les organisations, ce budget augmenterait sensiblement. Chaque voyage d'un membre du secrétariat pourra coûter entre 2 000 et 4 000 dollars de plus. Les économies réalisées seront donc probablement insignifiantes si le secrétariat est installé à Nairobi.

Vues et conceptions d'autres organismes

Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, on craint parmi les membres du Groupe que ce dernier ne serve qu'aux fins du PNUE. Il est important de dissiper cette impression si l'on veut que le Groupe fonctionne bien. Transférer le secrétariat à Nairobi ne ferait que renforcer cette impression. Tous les organismes membres interrogés sont favorables au maintien du secrétariat à Genève. Cela est illustré par l'exemple du Groupe consultatif pour la science et la technologie du FEM, qui travaille pour tous les agents d'exécution du Fonds, à savoir le PNUE, le PNUD et la Banque mondiale. Le PNUE gérait le secrétariat du Groupe consultatif et l'avait installé à Nairobi. Or, ce secrétariat a été transféré à Washington à la demande instantane des autres organismes.

Il n'y a donc rien à redire à l'installation du secrétariat du Groupe à Genève et, à bien des égards, il y a avantage à le maintenir à Genève. »
