



Assemblée générale

Distr. générale
29 août 2006
Français
Original : anglais

Soixante et unième session

Point 52 g) de l'ordre du jour provisoire*

**Développement durable : rapport du Conseil
d'administration du Programme des Nations Unies
pour l'environnement sur les travaux
de sa neuvième session extraordinaire**

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

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport fait suite à la demande adressée par l'Assemblée générale au Secrétaire général au paragraphe 6 de sa résolution 59/226 du 22 décembre 2004 d'établir un rapport sur la question importante et complexe de l'instauration d'une composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, y compris ses incidences juridiques, politiques, institutionnelles et financières et celles concernant l'ensemble du système des Nations Unies, en y incorporant les points de vue exprimés par les États Membres, le Conseil d'administration et les organismes compétents du système des Nations Unies. Il rend compte de la manière dont la question a été examinée sous les auspices du Conseil/Forum, résume brièvement les vues exprimées par les États Membres et recommande à l'Assemblée générale de décider de la formule à retenir à ce stade pour examiner la question à la lumière du cadre institutionnel envisagé pour les activités des Nations Unies en matière d'environnement pour donner suite au paragraphe 169 du Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1 de l'Assemblée générale).

* A/61/150.



I. Introduction

1. Depuis sa création par la résolution 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972 de l'Assemblée générale, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a évolué pour relever les défis allant se multipliant posés par la protection de l'environnement à l'échelle de la planète. En vertu de cette même résolution, le Conseil d'administration du PNUE est composé de 58 membres élus par l'Assemblée générale et est investi des principales fonctions et responsabilités suivantes :

a) Promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement et recommander, selon qu'il conviendra, des politiques orientées dans ce sens;

b) Fournir des directives générales pour l'orientation et la coordination des programmes relatifs à l'environnement dans le cadre des organismes des Nations Unies;

c) Recevoir et examiner les rapports périodiques du Directeur exécutif sur la mise en œuvre des programmes relatifs à l'environnement dans le cadre des organismes des Nations Unies;

d) Suivre la situation de l'environnement dans le monde, afin d'assurer que les problèmes de grande portée internationale qui surgissent dans ce domaine fassent l'objet, de la part des gouvernements, d'un examen approprié et adéquat;

e) Encourager les milieux scientifiques internationaux compétents et d'autres milieux professionnels à contribuer à l'acquisition, à l'évaluation et à l'échange de connaissances et d'informations sur l'environnement et, selon qu'il conviendra, aux aspects techniques de la formulation et de la mise en œuvre des programmes relatifs à l'environnement dans le cadre des organismes des Nations Unies;

f) Suivre systématiquement les incidences des politiques et des mesures nationales et internationales en matière d'environnement sur les pays en voie de développement, ainsi que le problème des coûts supplémentaires qui pourraient résulter pour lesdits pays de l'exécution de programmes et de projets concernant l'environnement, et veiller à ce que ces programmes et projets soient compatibles avec les plans et les priorités de développement de ces pays;

g) Examiner et approuver chaque année le programme d'utilisation des ressources du Fonds pour l'environnement.

2. Les décisions prises par le Conseil d'administration constitué de 58 membres ont notamment aidé à conclure un certain nombre d'accords multilatéraux sur des questions qui intéressent l'environnement mondial et à lancer des actions internationales visant à relever les nouveaux défis dans ce domaine. Au fil des années, le mandat du PNUE a été examiné et renforcé à la lumière des résultats de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement¹, ainsi que des décisions prises par le Conseil d'administration du PNUE à sa neuvième

¹ Voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs).

session, telles qu'elles ressortent de la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du Programme des Nations Unies pour l'environnement², et réaffirmé par l'Assemblée générale dans ses résolutions S-19/2 du 28 juin 1997 et 53/197 du 15 décembre 1998, soulignant que le PNUE est l'organisme principal des Nations Unies dans le domaine de l'environnement et qu'il constitue l'autorité reconnue en matière d'environnement mondial, qui définit les tâches mondiales dans le domaine de l'environnement, œuvre en faveur d'une application plus cohérente, au sein du système des Nations Unies, des politiques de développement durable touchant à l'environnement et plaide efficacement la cause de l'environnement mondial.

3. Dans le cadre du programme de réformes de l'Organisation des Nations Unies lancé par le Secrétaire général en 1998 sur le thème « Rénover l'Organisation des Nations Unies », l'Assemblée générale a examiné les recommandations de l'Équipe spéciale de l'Organisation des Nations Unies sur l'environnement et les établissements humains (voir A/53/463, annexe). Par sa résolution 53/242 du 28 juillet 1999, elle a pris note avec satisfaction de la proposition tendant à ce qu'un forum mondial sur l'environnement ait lieu chaque année au niveau ministériel, ce forum étant constitué par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement les années où celui-ci tient une session ordinaire et tenant lieu de session extraordinaire du Conseil d'administration les autres années. L'Assemblée a précisé que ce forum permettrait aux participants d'examiner les questions importantes et nouvelles qui se posent dans le domaine de l'environnement, compte dûment tenu de la nécessité d'assurer le fonctionnement efficace des mécanismes de gouvernance du PNUE, ainsi que des incidences financières éventuelles.

4. Lors de sa sixième session extraordinaire, tenue à Malmö (Suède) en mai 2000, le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement a constitué le premier Forum ministériel mondial pour l'environnement. Le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement a adopté la Déclaration ministérielle de Malmö³, dans laquelle il était fait référence au processus préparatoire du Sommet mondial pour le développement durable. La Déclaration soulignait que le Sommet devait examiner les moyens d'asseoir les structures institutionnelles pour une gestion internationale de l'environnement fondée sur une évaluation des besoins futurs, afin de disposer d'une architecture institutionnelle à même de répondre efficacement aux multiples menaces pesant sur l'environnement dans un monde de plus en plus interdépendant.

II. Gouvernance internationale de l'environnement

5. Pour atteindre cet objectif, le Conseil d'administration du PNUE a créé, en vertu de sa décision 21/21 du 9 février 2001, le Groupe intergouvernemental à composition non limitée des ministres ou de leurs représentants chargé de se pencher sur la gestion internationale de l'environnement, afin d'entreprendre une évaluation exhaustive et orientée vers des faiblesses institutionnelles existantes ainsi que des besoins futurs et des options qui permettraient de renforcer la gouvernance

² Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément n° 25 (A/52/25), annexe, décision 19/1, annexe.

³ Ibid., cinquante-cinquième session, Supplément n° 25 (A/55/25), annexe I, décision SS.VI/1, annexe.

internationale de l'environnement, notamment le financement du PNUE. Le Groupe s'est réuni à quatre reprises entre avril et décembre 2001 pour étudier ces questions et le résultat de ces réflexions a été présenté au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement à sa septième session extraordinaire.

6. Lors de cette session, tenue à Cartagena (Colombie) en février 2002, le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement a adopté le rapport du Groupe intergouvernemental à composition non limitée, dans sa décision SS.VII/1 du 15 février 2002 sur la gouvernance internationale de l'environnement, qui dispose que⁴ :

« Le processus de gouvernance internationale en matière d'environnement a mis en lumière la nécessité d'un forum de politique environnementale de haut niveau qui constituerait l'une des pierres angulaires de tout véritable système de gouvernance internationale en matière d'environnement. À cet effet, il faudrait utiliser plus efficacement le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement, tant pour promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement que pour donner de grandes directives et orientations, définir les priorités environnementales sur le plan mondial et formuler des recommandations, conformément aux alinéas a) et b) du paragraphe 2 de la résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale ... Cela devrait se faire dans le plein respect de l'autonomie juridique et des structures administratives propres à d'autres entités, et serait conforme au mandat donné par l'Assemblée générale au Conseil d'administration du PNUE dans la résolution 2997 (XXVII), dont les alinéas b) et c) du paragraphe 2 stipulent que le Conseil d'administration doit fournir des directives générales pour l'orientation et la coordination des programmes relatifs à l'environnement dans le cadre des organismes des Nations Unies, en suivre la mise en œuvre et en évaluer l'efficacité. Cette approche pourrait être mise en œuvre grâce à une série de mesures telles que celles proposées ci-après :

a) Il faudrait assurer une participation universelle des États Membres de l'Organisation des Nations Unies et des membres de ses institutions spécialisées aux travaux du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement. La question de la composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel pour l'environnement est à la fois importante et complexe et devrait être examinée dans le contexte plus large des préparatifs du Sommet mondial pour le développement durable et réexaminée à la vingt-deuxième session du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement, sur la base des résultats du Sommet. »

7. Le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable s'attache au renforcement du cadre institutionnel pour le développement durable au niveau international et dispose que⁵ :

⁴ Ibid., cinquante-septième session, Supplément n° 25 (A/57/25), annexe I, décision SS.VII/1, appendice, par. 11.

⁵ Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.II.A.1), chap. I, résolution 2, annexe, par. 140 d).

« La communauté internationale devrait ... mettre pleinement en œuvre la décision relative à la gestion internationale de l'environnement adoptée par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement lors de sa septième session extraordinaire et inviter l'Assemblée générale, à sa cinquante-septième session, à étudier la question importante et complexe de la composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement. »

8. Aux paragraphes 3 et 4 de sa résolution 57/251 du 20 décembre 2002, l'Assemblée générale a rappelé la décision prise au Sommet mondial pour le développement durable d'appliquer pleinement les dispositions de la décision sur la gestion internationale de l'environnement, adoptée par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement, invité les États Membres, le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement et les organismes compétents des Nations Unies à présenter au Secrétariat des observations écrites sur la question importante et complexe de l'ouverture à tous les États Membres du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement/Forum ministériel mondial pour l'environnement, y compris sur ses incidences juridiques, politiques, institutionnelles, financières et à l'échelle du système, et prié le Secrétaire général de lui présenter, pour examen, avant sa soixantième session, un rapport comprenant ces observations. Toutes ces requêtes figurent également au paragraphe 6 de la résolution 58/209 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 2003.

9. Lors de son examen des résultats du Sommet mondial pour le développement durable et de ses incidences sur les travaux du PNUE, et en application de sa décision SS.VII/1, le Conseil d'administration a pris note de la demande formulée par l'Assemblée générale, dans sa décision 22/17 (partie I) du 7 février 2003. À sa vingt-deuxième session, le Conseil a examiné un document de synthèse sur la question (UNEP/GC.22/INF/36), établi par le PNUE en consultation avec le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat et d'autres bureaux concernés de l'Organisation des Nations Unies, dans lequel les incidences de la composition universelle faisaient l'objet d'une analyse détaillée. Dans le cadre de l'application du paragraphe 4 de la résolution 57/251, le Conseil d'administration a ensuite prié le Directeur exécutif d'inviter les gouvernements à présenter des observations écrites sur la question et à lui présenter un rapport contenant ces observations, pour qu'il l'examine à sa huitième session extraordinaire, en mars 2004.

10. En application de la résolution 57/251 de l'Assemblée générale et de la décision 22/17 du Conseil d'administration, le Directeur exécutif a adressé une lettre, en date du 16 juin 2003, à tous les gouvernements pour les inviter à lui communiquer leurs vues sur la question de la composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement avant le 31 octobre 2003. Un document de synthèse mis à jour a été joint à la lettre pour information, qui a également été remis au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement aux fins d'examen à sa huitième session extraordinaire. Ce dernier s'est également vu communiquer une note du Directeur exécutif contenant une synthèse des vues des gouvernements ayant répondu à sa demande.

11. À sa huitième session extraordinaire, tenue à Jeju (République de Corée), le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement a

examiné l'application de sa décision SS.VII/1 sur la gouvernance internationale en matière d'environnement et adopté la décision SS.VIII/1 du 31 mars 2004. Dans cette décision, il a pris note des vues variées et divergentes des gouvernements sur la question de la composition universelle, exposées une nouvelle fois lors de la session, ainsi que de l'exposé sur la question, a prié le Directeur exécutif de continuer à inviter les gouvernements à faire connaître leurs vues sur la composition universelle afin qu'elles soient portées à l'attention du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour son information aux fins de l'établissement de son rapport à l'Assemblée générale, comme demandé dans ses résolutions 57/251 et 58/209, et l'a prié également de lui faire rapport à ce sujet à sa vingt-troisième session.

12. À 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 (A/59/262) faisant le point des délibérations sur la question. 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.

13. 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.

14. En application de la décision SS.VIII/1 du Conseil d'administration, le Directeur exécutif a invité les gouvernements à communiquer des vues supplémentaires sur la question de la composition universelle et présenté au Conseil/Forum un autre rapport sur ce sujet à sa vingt-troisième session, en février 2005 (UNEP/GC.23/6). Ce rapport exposait les vues des États Membres d'où il ressortait qu'il subsistait des divergences sur la question de la composition universelle du Conseil/Forum⁶.

15. 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

⁶ Le document UNEP/GCSS.VIII/INF/6 fait la synthèse de ces vues. Le document UNEP/GCSS.VIII/INF/11 est consacré à la question. Les deux documents ont été présentés au Conseil d'administration/Forum interministériel mondial sur l'environnement à sa huitième session extraordinaire.

l'environnement. La composition universelle est un élément crucial du processus de renforcement du PNUE;

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 États 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;

f) Une composition universelle pourrait rendre nécessaire d'étudier d'autres mesures pour améliorer l'efficacité et l'efficacé du processus décisionnel. À 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 équitable à assurer au sein d'un tel conseil et sur les liens entre ce dernier et le Comité des représentants permanents.

16. 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'États 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. 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 États Membres de participer au processus décisionnel, ce qui aboutirait à des divergences d'opinions 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. 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 États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont le droit de participer aux débats du Conseil d'administration du PNUE et de voter sur les textes issus des sessions du Conseil d'administration du PNUE lors des sessions de l'Assemblée générale.

17. Tenant compte de la résolution 59/226 de l'Assemblée générale et ayant reçu le rapport du Directeur exécutif sur ce sujet, le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement a examiné la question de la composition universelle à sa vingt-troisième session. Aux paragraphes 10 et 11 de sa décision 23/1 (UNEP/GC.23/11), le Conseil/Forum a noté qu'il existe jusqu'ici 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, et décidé de poursuivre l'étude et l'examen de la question à sa neuvième session extraordinaire en 2006 durant les consultations ministérielles, en vue de fournir des éléments d'information pour contribuer au rapport que le Secrétaire général présentera à l'Assemblée générale lors de sa soixante et unième session.

18. Par la suite, lors de sa neuvième session extraordinaire, tenue à Doubaï du 7 au 9 février 2006, le Conseil/Forum a poursuivi l'examen de la question de la composition universelle dans le contexte général de la suite donnée au Document final du Sommet mondial de 2005. Des divergences de vues ont continué d'être observées sur la question parmi les États Membres, qui ne sont parvenus à aucun consensus.

19. Durant les consultations ministérielles, quelques représentants ont appuyé l'institution de la composition universelle, estimant qu'elle renforcerait les fonctions décisionnelles du Conseil d'administration et du PNUE dans son ensemble. D'autres représentants, sans exprimer leurs vues sur la question, ont indiqué qu'elle méritait d'être examinée plus avant. Quelques représentants ont estimé qu'il était nécessaire de définir la valeur et les bienfaits additionnels qui s'attachent à l'institution de la composition universelle, se sont interrogés sur les coûts administratifs y afférents et demandé une analyse plus poussée des coûts et avantages escomptés. D'autres se sont toutefois élevés contre l'institution de la composition universelle, indiquant que la structure actuelle était appropriée. On a estimé par ailleurs que la question de la composition universelle devrait être examinée par le Groupe de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies ainsi que dans le cadre des consultations pertinentes devant être menées par l'Assemblée générale.

III. Recommandation

20. **L'Assemblée générale devrait prendre note du présent rapport et décider d'une nouvelle formule pour examiner la question de la composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement à la lumière de son examen du cadre institutionnel des activités des Nations Unies dans le domaine de l'environnement comme suite au paragraphe 169 du Document final du Sommet mondial de 2005.**