



Assemblée générale

Distr. générale
15 août 2013
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

Point 19 a) de l'ordre du jour provisoire*

**Développement durable: mise en œuvre
d'Action 21, du programme relatif
à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21
et des textes issus du Sommet mondial
pour le développement durable et de la Conférence
des Nations Unies sur le développement durable**

La solidarité intergénérationnelle et les besoins des générations futures

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport fait suite au paragraphe 86 du document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, dans lequel le Secrétaire général est prié de soumettre un rapport sur la nécessité de promouvoir la solidarité intergénérationnelle aux fins de la réalisation du développement durable, en tenant compte des besoins des générations futures.

Le rapport examine comment le système des Nations Unies peut répondre à la nécessité de promouvoir la solidarité intergénérationnelle et comment cette question est intégrée dans la notion de développement durable et dans les traités, déclarations, résolutions et décisions intergouvernementales existants. Il étudie les fondements conceptuels et éthiques de la solidarité intergénérationnelle et de la notion de générations futures et la façon dont la question a été prise en compte lors de l'élaboration de politiques nationales au sein de diverses institutions.

Le rapport propose des modèles pour une prise en compte institutionnelle, au sein des Nations Unies, des préoccupations à l'égard des générations futures et d'éventuels scénarios pour l'avenir.

* A/68/150.



I. Introduction

1. Le présent rapport fait suite au paragraphe 86 du document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, intitulé « L'avenir que nous voulons », dans lequel il a été décidé de promouvoir la solidarité intergénérationnelle aux fins de la réalisation du développement durable, en tenant compte des besoins des générations futures, y compris en invitant le Secrétaire général à présenter un rapport sur cette question. Le document final a par la suite été approuvé par l'Assemblée générale, dans sa résolution 66/288.

2. Le présent rapport a pour double objectif d'évaluer le caractère essentiel de la solidarité intergénérationnelle, compte tenu des besoins des générations futures, et d'examiner comment le système des Nations Unies peut répondre à une telle nécessité. Le rapport étudie la façon dont la question de la solidarité intergénérationnelle est intégrée dans la notion de développement durable et dans les traités, déclarations, résolutions et décisions intergouvernementales existants. Il examine les fondements éthiques de la solidarité intergénérationnelle et de la notion de générations futures et la façon dont les besoins des générations futures ont été pris en compte lors de l'élaboration de politiques nationales, au sein de diverses institutions. Enfin, il propose des modèles pour une prise en compte institutionnelle, au sein des Nations Unies, des préoccupations à l'égard des générations futures et d'éventuels scénarios pour l'avenir.

II. Cadre conceptuel

3. Le souci de protéger les générations futures s'observe partout dans le monde et dans la diversité de ses cultures. Il s'agit d'une valeur universelle, commune à l'humanité tout entière. Cette valeur occupe une place fondamentale dans les constitutions et traités internationaux; elle constitue un élément moteur de l'économie; et, dans chaque foyer, les croyances religieuses, les traditions et la culture s'en font l'écho. Les membres vivants d'une communauté bénéficient des sacrifices et des investissements des générations précédentes. Les responsabilités du monde à l'égard de ses enfants et petits-enfants s'imposent aux yeux de tous, tout au moins sur le plan moral, si ce n'est dans les textes juridiques. Nos prises de position politiques, reflets de cette prise de conscience, tiennent compte de ces obligations.

4. Cependant, la notion de responsabilité envers les générations futures, en théorie et surtout en pratique, est relativement nouvelle en droit et en politique. Selon certains, les progrès scientifiques et technologiques nous auraient aidés à admettre que les générations futures sont tributaires des actions et politiques actuelles¹. Grâce aux recherches scientifiques, les sociétés sont à même de comprendre les conséquences à long terme de leurs actes, et les progrès technologiques leur offrent les moyens d'en réduire les effets nocifs, si tel est leur choix.

5. Les générations futures sont politiquement impuissantes, leurs intérêts n'étant pris en compte et représentés que par le biais des générations actuelles. Comme l'indique la Commission mondiale sur l'environnement et le développement dans

¹ Ernest Partridge, « Future generations », in *A Companion to Environmental Ethics*, Dale Jamieson, ed. (Malden, Massachusetts, Blackwell Publishers, 2001).

son rapport intitulé « Notre avenir à tous », « nous agissons de la sorte parce que nous n'avons pas de comptes à rendre : les générations futures ne votent pas, elles n'ont aucun pouvoir politique ou financier, elles ne peuvent s'élever contre nos décisions » (A/42/427, annexe, par. 25).

6. Par solidarité intergénérationnelle, on entend généralement « cohésion sociale entre les générations ». Mais cette expression est très souvent employée pour désigner les relations entre générations vivantes, jeunes et plus âgées², et en particulier les relations parents-enfants, la participation sociale des personnes âgées et des enfants à la vie communautaire, ainsi que l'accessibilité des régimes de retraite et des soins gériatriques. Les politiques de la famille en matière de solidarité intergénérationnelle, à l'origine axées sur les familles ayant des enfants en bas âge, ont été progressivement étendues pour englober toutes les générations, compte tenu du vieillissement rapide des sociétés, et, partant, de la nécessité de prendre en compte l'évolution des rôles et des besoins de toutes les générations (voir A/68/61-E/2013/3, par. 46).

7. Le Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement, 2002 stipule que la solidarité entre générations à tous les niveaux – famille, communauté et nation – est essentielle à l'édification d'une société pour tous les âges, une condition préalable fondamentale de la cohésion sociale et un des fondements des services publics officiels de protection sociale et des systèmes non structurés de prestation de soins³. Dans sa résolution 2012/10, le Conseil économique et social a prié la Commission du développement social d'adopter l'intégration sociale, la promotion de l'intégration sociale et la solidarité entre les générations comme l'un des trois thèmes devant orienter les préparatifs du vingtième anniversaire de l'Année internationale de la famille.

8. Vue sous l'angle du développement durable, la solidarité intergénérationnelle va au-delà des relations entre représentants de diverses générations vivant au moment présent, pour englober les générations futures, celles qui n'existent pas encore. Lors du Sommet mondial pour le développement social, tenu en 1995, les États se sont engagés à établir un cadre d'action afin, notamment, de « s'acquitter de leurs responsabilités envers les générations actuelles et futures en veillant à ce qu'elles soient traitées équitablement ainsi qu'en protégeant l'intégrité de l'environnement »⁴. Selon ce point de vue, l'humanité dans son ensemble forme une communauté intergénérationnelle, dont tous les membres se respectent mutuellement et se soucient du bien-être des autres, œuvrant ainsi au but commun qu'est la survie de l'humanité.

9. La section III du présent rapport énumère une série de traités et de déclarations et examine leur pertinence et leur importance dans le cadre de l'élaboration de scénarios futurs pour la promotion de la solidarité intergénérationnelle et des besoins des générations futures au niveau international. Certaines dimensions

² http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_269_en.pdf.

³ *Rapport de la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, Madrid, 8-12 avril 2002*, (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.IV.4), chap. I, résolution, annexe II, par. 42.

⁴ *Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995*, publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.IV.8), chap. I, résolution I, annexe I, par. 26 b).

conceptuelles et éthiques du débat sur la notion de générations futures y sont par ailleurs analysées.

A. Dimensions conceptuelles et éthiques

10. L'équité entre générations fait partie intégrante de la notion de développement durable; répondre aux besoins des générations actuelles ne saurait se faire au détriment des générations à venir. D'une façon générale, la quête du bien-être par la génération actuelle ne saurait réduire les chances, pour les générations futures, de mener une vie agréable et décente. Le fait de se soucier des besoins des générations futures participe donc de l'équité intergénérationnelle ou de la justice intergénérationnelle, qui consiste, pour l'essentiel, à répartir les fardeaux et les bienfaits entre les générations. L'équité intergénérationnelle est définie comme la question de développement durable désignant, dans le contexte environnemental, l'équité dans la répartition intertemporelle du patrimoine en ressources naturelles ou des droits de les exploiter⁵. La justice intergénérationnelle est une notion très proche, mais plus large, qui peut recouvrir des aspects de la justice non seulement distributive, mais aussi procédurale, réparatrice et rétributive.

11. Il incombe aux générations actuelles de déterminer les fondements moraux sur lesquels se baser pour agir en faveur des générations futures, surtout si cela suppose d'importants sacrifices. Elles doivent en outre comprendre pourquoi il est de leur devoir de léguer à leurs descendants la planète dans un état au moins aussi bon que celui dans lequel elles l'ont trouvée.

Q'entend-on par générations futures?

12. Si l'intérêt du public pour l'avenir et les références à la postérité ont une longue histoire, ce n'est que tout récemment que les philosophes se préoccupent véritablement de la question de la responsabilité morale à l'égard des futures générations. La définition du statut moral des générations futures pose des problèmes moraux et méta-éthiques uniques et hors du commun, auxquels les théories morales et politiques classiques n'apportent pas de réponse satisfaisante⁶. Il nous est demandé d'agir avec le souci du long terme et de préserver la planète pour les générations futures, ou pour nos enfants et petits-enfants, sans que la distinction ne nous apparaisse clairement. Pourtant, d'un point de vue moral, il existe des différences importantes entre nos enfants et petits-enfants d'un côté et les générations lointaines, à naître, de l'autre. Les générations vivantes sont sans conteste des ayants-droit. Avant même d'appliquer la notion de justice intergénérationnelle, il importe de préciser sur qui doit porter le débat. Une hypothèse plausible – et qui correspondrait à notre intuition – serait que nos préoccupations à l'égard de ce que recèle l'avenir et pour ceux qui y vivront tendent à diminuer, plus nous avançons vers l'avenir. Toutefois, on fait valoir que la notion selon laquelle chaque génération a pour mission de gérer et de préserver la Terre pour ses descendants touche une corde profondément sensible dans toutes les cultures, religions et nationalités. Ainsi, la Confédération des six nations iroquoises

⁵ *Glossary of Environment Statistics*, Studies in Methods, Series F, n° 67 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.XVII.12).

⁶ Stephen M. Gardiner, *A Perfect Moral Storm: The Ethical Tragedy of Climate Change* (Oxford, Oxford University Press, 2011).

a adopté le principe selon lequel toute décision doit prendre en compte le bien-être et la prospérité des générations futures, jusqu'à la septième⁷. La plupart des traditions humaines reconnaissent que les êtres vivants ne sont que des hôtes sur la Terre, et les régisseurs temporaires de ses ressources⁸.

13. Notre intuition morale et l'observation des comportements humains nous amènent à conclure que nombre d'entre nous ont tendance à se soucier davantage de ceux qui nous sont le plus proches dans le temps et dans l'espace, par exemple notre famille immédiate, nos amis et les membres des groupes auxquels nous nous identifions. On constate que l'intérêt que nous manifestons pour nos semblables varie en fonction de la distance géographique – et, a fortiori, temporelle. Cela dit, la mondialisation de même que la révolution de l'information et de la communication ont eu tendance à raccourcir les distances au cours des dernières décennies, ce qui a peut-être étendu la zone bénéficiant de notre profonde empathie. En revanche, les technologies n'ont pas encore réussi à réduire véritablement la distance temporelle avec les générations futures. D'un point de vue moral, l'obligation de consentir des efforts et des sacrifices en vue de protéger le monde et de le rendre meilleur pour nos enfants et nos petits-enfants ne fait pas l'ombre d'un doute, mais il reste à définir clairement les fondements éthiques justifiant que les êtres humains doivent être traités différemment en fonction de leur date de naissance, étant donné que celle-ci n'a aucune incidence sur leur condition d'humain. L'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits, sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité. On peut donc faire valoir que nos obligations morales envers les hommes et femmes du futur trouvent leur fondement dans la sollicitude et le respect que nous devons à tous les êtres humains, indépendamment de leur lieu ou date de naissance.

14. S'agissant de certains problèmes environnementaux de portée mondiale, les conséquences de nos actions présentes ne seront pas visibles avant des décennies, voire des centaines d'années. Ainsi, nos enfants ou petits-enfants n'auront sans doute pas à subir certains effets à haut risque des changements climatiques; il est plus probable que les personnes qui naîtront au cours des 5, 10 ou 20 générations à venir en souffrent.

Sacrifier les intérêts des générations actuelles?

15. Le programme de développement durable est très étroitement lié aux questions d'équité et de justice intragénérationnelles. Ce n'est par hasard que, dans son document final, la Conférence des Nations Unies sur le développement durable affirme que : l'élimination de la pauvreté est le plus grand défi auquel l'humanité doit faire face aujourd'hui et un préalable indispensable au développement durable (résolution 66/288 de l'Assemblée générale, annexe, par. 2). La répartition juste et équitable des bienfaits et des chances entre les vivants constitue l'une des tâches les plus redoutables à l'échelon mondial. Il serait néanmoins vain de répondre aux besoins des générations futures sans se soucier de ceux des générations actuelles. L'élimination de la pauvreté ne concerne pas seulement l'équité intragénérationnelle mais aussi l'équité intergénérationnelle, étant donné que la pauvreté a souvent

⁷ Voir www.sehn.org/bemidjstatement.html.

⁸ Edith Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity* (Ardsley, New York, Transnational Publishers, 1989).

tendance à se transmettre de parents aux enfants. Il existe des variantes d'une société à l'autre en fonction de la mobilité sociale, mais cette mobilité semble être sur le déclin dans de nombreux pays développés, tout du moins au cours des dernières décennies. Les pauvres risquent de rester pauvres au cours de la prochaine génération.

16. Le développement durable tel qu'il est conçu ne suppose pas le sacrifice des aspirations légitimes des plus démunis au nom des générations futures. Toutefois, cela ne signifie nullement que les besoins des générations actuelles priment systématiquement sur ceux des générations futures; on ne saurait néanmoins exiger des plus démunis et des plus vulnérables qu'ils consentent des sacrifices pour le bien-être à long terme de l'humanité.

17. Dans un monde aux ressources limitées, la nécessité de répartir ces ressources entre des intérêts divergents ne disparaîtra pas comme par enchantement, et il faut donc aborder ce problème de front. Cela suppose en premier lieu que les besoins des générations futures soient recensés et définis avec la plus grande précision possible; les générations actuelles ne devraient pas renoncer à certains avantages, à moins qu'il existe de bonnes raisons de penser que cela avait un effet positif. En revanche, elles devraient s'abstenir de chercher à obtenir des avantages négligeables dans les cas où leurs actes risquent fort de causer de graves préjudices aux générations futures. En second lieu, les décisions prises par les générations actuelles qui influent sensiblement sur la répartition des fardeaux et des avantages entre les générations devraient être le fruit d'un processus de réflexion ouvert et rationnel, et non d'un système de prise des décisions confidentiel ou indirect.

18. D'aucuns font également valoir que la relation entre générations peut être conçue en termes positifs, l'accent étant mis moins sur les compromis et davantage sur les synergies, ou sur les situations profitant à tous⁹. Dans le même ordre d'idées, la justice est aussi une question d'égalité d'accès aux ressources communes que l'humanité doit se partager au fil du temps et non pas simplement une question de répartition de biens privés. Ceci implique le droit à un héritage ou patrimoine commun, dont ceux qui vivent aujourd'hui jouissent grâce aux générations précédentes et qu'il faut protéger et préserver pour les générations à venir. Ce patrimoine comprend les richesses de la nature tout comme les trésors culturels.

Les générations futures, des ayants-droit?

19. Si l'on s'accorde largement sur les obligations et devoirs des présentes générations à l'égard des générations futures, il est difficile, sur les plans moral et politique, de conférer une dimension morale à des êtres qui n'existent pas encore. On fait valoir que ceux-ci ne peuvent avoir de droits puisqu'ils n'existent pas encore : ils ne possèdent rien, pas même des droits. Sur le plan juridique, il est admis que les droits vont de pair avec les devoirs; les devoirs ne sauraient exister en l'absence de droits; juridiquement, les générations présentes ne peuvent donc avoir de devoirs envers celles à venir. Sans ayant-droit, il est difficile d'imaginer l'existence d'un devoir correspondant.

⁹ Voir www.futurejustice.org/wp-content/uploads/2013/07/Global-Conference-Synopsis.pdf.

20. Selon la même argumentation, les politiques actuelles, quelles qu'elles soient, ne sauraient améliorer la vie des membres des générations futures, car leur adoption même donnera naissance à un groupe de personnes différent¹⁰.

21. On peut répondre à cet argument en faisant valoir que le lien entre droits et devoirs n'est pas intangible, et qu'il est donc concevable que des personnes aient des devoirs sans que l'existence d'un ayant-droit soit strictement requise. Les générations futures seraient donc considérées comme détentrices de droits, par exemple le droit de ne pas être privées de possibilités du fait de l'épuisement des ressources naturelles ou de ne pas subir de préjudices dus à la dégradation de l'environnement¹. Dans cette hypothèse, on peut considérer que les générations actuelles ont le devoir de respecter ces droits.

22. Certains soutiennent que, pour mieux saisir les droits environnementaux des générations futures, il faudrait les examiner sous l'angle des droits collectifs (droits intergénérationnels planétaires⁸, communauté de droits)¹¹, par opposition aux droits individuels. Il n'existe pas de consensus quant aux droits dont les êtres humains devraient jouir à l'avenir; au regard des progrès rapides des technologies et d'autres évolutions touchant divers aspects de la vie humaine, il serait aléatoire de prétendre connaître les aspirations potentielles des hommes et femmes de l'avenir. Il est néanmoins généralement admis que certains droits fondamentaux (à la vie, à la santé, aux moyens de subsistance, à la paix, etc.) devraient à l'avenir être importants pour les hommes et les femmes, dans leur dimension d'êtres biologiques, et que les générations actuelles doivent protéger ces droits autant que faire se peut.

23. Selon une opinion dominante, le communautarisme, nous sommes moralement liés aux générations futures de par notre appartenance commune à une communauté transgénérationnelle¹². Les générations actuelles sont liées aux générations futures par le biais d'interactions culturelles et de similitudes morales; nous avons donc d'importantes obligations à l'égard des générations futures en tant que membres d'une même communauté. Pour certains, l'approche communautariste pourrait ne pas s'appliquer aux questions environnementales qui ont une portée mondiale. Les communautaristes appellent néanmoins à penser mondialement, mais à agir localement, en faisant valoir qu'un grand nombre de problèmes environnementaux relèvent de causes à la fois locales et mondiales et que les initiatives internationales visant à résoudre ces problèmes ne diminuent en rien l'importance des initiatives locales et ne dégagent pas les communautés locales de leur obligation morale de s'attaquer à ces problèmes.

24. Le principal devoir envers nos successeurs consiste, selon un autre point de vue, à préserver suffisamment de capital matériel pour garantir, au fil du temps, le maintien d'institutions justes, à savoir des systèmes équitables de gouvernance : c'est ce qu'on appelle le principe de juste épargne¹³. Cette épargne revêt des formes diverses, qu'il s'agisse de l'investissement net en équipement et autres moyens de production ou de l'investissement en formation et en éducation. Bien que l'accent soit mis sur le capital matériel, il importe que chaque génération préserve les acquis culturels et sociaux, maintienne intacts les mécanismes équitables de gouvernance

¹⁰ Derek Parfit, *Reasons and Persons* (Oxford, Oxford University Press, 1984).

¹¹ Alan Gewirth, *The Community of Rights* (Chicago, University of Chicago Press, 1996).

¹² Avner de-Shalit, *Why Posterity Matters: Environmental Policies and Future Generations* (London, Routledge, 1995).

¹³ John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971).

qui ont été mis en place, et, au cours de chaque période, mette de côté un montant adéquat de capital fixe. Initialement conçu dans un cadre national, ce point de vue a été par la suite étendu au niveau mondial et appliqué au domaine de l'environnement. Cette hypothèse de départ débouche sur un principe fondamental d'équité intergénérationnelle, selon lequel chaque génération devrait léguer à ses successeurs une planète qui soit dans un état au moins aussi bon que celui dans lequel elle l'avait trouvée⁸. Ce principe général comporte trois points :

a) *Préserver les possibilités.* Chaque génération serait tenue de préserver la diversité des ressources naturelles et culturelles, afin de ne pas indûment restreindre les possibilités offertes aux générations futures de régler leurs problèmes et de vivre en accord avec leurs propres valeurs, et devrait bénéficier d'une diversité comparable à celle dont ont joui les générations précédentes;

b) *Préserver la qualité.* Chaque génération serait tenue de maintenir la qualité de la planète afin de la laisser dans un état aussi bon que celui dans lequel elle l'a trouvée, et devrait bénéficier d'une qualité planétaire comparable à celle dont ont joui les générations précédentes;

c) *Préserver l'accès.* Chaque génération devrait accorder à ses membres des droits équitables d'accès à l'héritage des générations précédentes et garantir un tel accès aux générations futures.

25. D'autres conclusions pourraient utilement être tirées de ce bref exposé des points de vue éthiques sur les besoins des générations futures. En premier lieu, sachant que nous ne pouvons pas déterminer avec suffisamment de certitude les besoins et préférences des générations futures, nous pourrions au moins nous fonder, lors de l'élaboration des politiques, sur deux considérations : limiter au maximum les dégâts et agir pour le bien des générations actuelles et futures. En d'autres termes, plutôt que de chercher à définir et à promouvoir une hypothétique belle vie pour les générations futures, les politiques devraient, dans une optique prenant en compte ces générations, s'attacher à prévenir et à limiter le plus possible les dégâts. Concrètement, il faudrait éviter les activités ayant des effets irréversibles sur les écosystèmes qui constituent le fondement de toute vie humaine – aujourd'hui, tout comme à l'avenir.

26. En deuxième lieu, la prise en compte des besoins des générations futures favoriserait l'adoption de politiques qui servent les intérêts des générations actuelles et futures et qui, toutes choses étant à peu près égales par ailleurs, soient moins contraignantes pour la présente génération. En troisième lieu, si les risques de nuire aux intérêts des générations futures apparaissent suffisamment clairs et importants, les générations actuelles devraient faire preuve de retenue et renoncer à certains avantages. Le principe de précaution, qui est largement mais pas universellement admis, est l'illustration de cette position. Les activités causant des dégâts irréversibles aux grands écosystèmes ou détruisant gravement les ressources naturelles qui ne peuvent être aisément remplacées, pourraient relever de cette catégorie. Les considérations qui précèdent pourraient aussi amener à choisir les solutions présentant le moins de risques pour atteindre tel ou tel objectif.

27. En quatrième lieu, l'éducation a également un rôle décisif à jouer. Elle est indispensable pour la solidarité intergénérationnelle, en ce qu'elle permet de transmettre aux générations futures le savoir accumulé, ou tout au moins, les connaissances les plus récentes en matière scientifique ou autre. Le souci des

génération futures repose sur l'engagement ouvert et critique des parties prenantes à tous les niveaux en faveur de choix moraux et éthiques. Le renforcement de l'éducation civique, de l'éducation au service du développement durable et de la formation des dirigeants en vue de promouvoir des comportements plus favorables à la solidarité et la justice intergénérationnelles figurent parmi les initiatives envisageables. Promouvoir, auprès des enfants, des jeunes et des adultes, l'éducation au service du développement durable et le sentiment d'être citoyen du monde revêt une grande importance si l'on veut relever les défis du XXI^e siècle. Il importe de préconiser la liberté et la tolérance et de souligner la nécessité de protéger, de promouvoir et de préserver le patrimoine tangible (à la fois naturel et culturel) et le patrimoine culturel intangible pour les générations actuelles et futures.

28. En cinquième lieu, la recherche et les progrès scientifiques à long terme ont leur place dans toute stratégie intergénérationnelle. De telles recherches sont nécessaires si l'on veut trouver des solutions pour remplacer les ressources épuisées, exploiter plus rationnellement les ressources et comprendre et gérer, sur le long terme, les menaces susceptibles de nuire à la qualité de l'environnement⁸. Même si ces recherches sont, pour la plupart, menées dans le secteur privé, le soutien des pouvoirs publics est nécessaire pour susciter de profondes mutations dans les secteurs clefs, particulièrement en cas de défaillances des marchés.

B. Dimensions économiques

29. Depuis le début des années 90 au moins, les modèles économiques guident les politiques environnementales, y compris celles relatives à l'atténuation des effets des changements climatiques et à l'adaptation à ces derniers. L'application de ce cadre d'analyse peut s'avérer difficile dans le cas de phénomènes irréversibles, comme la disparition d'écosystèmes tels que les barrières de corail et pour les systèmes dont la valeur ne peut pleinement se mesurer en termes monétaires. On peut en outre avancer que des décisions telles que celles portant sur la lutte contre les changements climatiques et l'appauvrissement de la biodiversité, ne peuvent se fonder uniquement sur le coût des mesures à prendre, car notre appréciation des coûts repose sur un système présupposé de valeurs.

30. L'analyse coûts-avantages est généralement considérée comme une approche objective lors de l'élaboration des politiques. Toutefois, il a été souligné que les hypothèses de base sur lesquelles se fondent les projections sont des jugements de valeur¹⁴. De telles analyses comportent une comparaison entre le coût d'une politique particulière et ses avantages, par exemple les dommages que cette politique a permis d'éviter. Vu que les dommages peuvent ne survenir que beaucoup plus tard, il est nécessaire d'estimer la valeur actuelle de leur prévention. On y parvient en appliquant un taux d'actualisation, selon lequel plus un avantage ou un dommage évité est lointain dans le temps, moins il revêt de valeur pour nous au présent, au regard des autres possibilités d'investissement. Un taux élevé d'actualisation exige une intervention relativement modeste pour faire face au problème, tandis qu'un faible taux d'actualisation appelle une intervention

¹⁴ Nicholas Stern, « Ethics, equity and the economics of climate change », Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No. 97 (2012). Disponible à l'adresse suivante : www.cccep.ac.uk/Publications/Working-papers/Papers/90-99/WP97-ethics-equity-economics-of-climate-change.pdf.

immédiate et de grande ampleur. Par exemple, une perte qui serait subie dans 100 ans est 55 fois plus faible si l'on applique un taux d'actualisation de 5,5 % que si l'on retient un taux de 1,4 %. On fait donc valoir qu'en adoptant un taux d'actualisation élevé pour analyser les activités d'atténuation des changements climatiques, les membres de la génération actuelle se voient conférer une plus grande valeur que ceux des générations futures.

31. Plus généralement, on a avancé que lorsqu'une politique soulève des questions essentiellement normatives, politiques ou institutionnelles, plutôt que techniques, l'analyse coûts-avantages n'est pas efficace¹⁵. En outre, les arguments cliniques plaidant en faveur de l'analyse « coûts-avantages » ne peuvent s'appliquer au calcul de la valeur de phénomènes irréversibles¹⁶. Le choix de taux d'actualisation, fondés ou non sur les taux du marché, n'est d'ailleurs pas pleinement justifié dans les études et recherches. Toutefois, si l'on considère les besoins des générations futures, il y a d'excellentes raisons d'opter pour de faibles taux d'actualisation, compte tenu de la considération éthique selon laquelle le bien-être des générations actuelles ne devrait pas compter plus que celui des générations de l'avenir.

III. Accords existants et enseignements tirés

32. Les générations futures sont mentionnées dans divers instruments juridiques, notamment dans un nombre croissant de constitutions nationales. En outre, plusieurs juridictions ont créé des organismes nationaux chargés de protéger leurs intérêts.

A. Mention des besoins des générations futures dans les instruments juridiques internationaux

33. Aux niveaux régional et international, un certain nombre de traités et de déclarations font déjà mention des générations futures¹⁷. Dans son préambule, la Charte des Nations Unies stipule que l'un des buts et principes fondateurs de l'Organisation consiste à préserver les générations futures du fléau de la guerre. La Déclaration de Stockholm sur l'environnement (1972) mentionne les générations futures dans le contexte de l'environnement. Dans son Principe 1, la Conférence de Stockholm exprime la conviction commune que l'humanité a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. Le Principe 3 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) stipule que le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.

34. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992), et la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (1992), ainsi

¹⁵ Jonathan S. Masur et Eric Posner, « Climate regulation and the limits of cost-benefit analysis », *California Law Review*, vol. 99, n° 6 (2011), p 1557 à 1599.

¹⁶ Conseil consultatif allemand pour les changements climatiques à l'échelon mondial, *World in Transition: Environment and Ethics*, Rapport spécial (1999).

¹⁷ La présente étude doit beaucoup aux recherches menées par Halina Ward et Peter Roderick dans le cadre du document d'analyse intitulé « Committing to the future we want: a high commissioner for future generations at Rio+20 ». Disponible à l'adresse suivante : www.fdsd.org/2012/03/committing-to-the-future-we-want/.

que la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (1994) et la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997) accordent une importance particulière aux besoins des générations futures. La Déclaration sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture en 1997, traite directement de la question. D'autres déclarations, ainsi que la Charte mondiale de la nature (1982), évoquent aussi la nécessité de protéger les générations futures.

35. Les accords et déclarations qui font également référence aux générations futures et à l'héritage commun sont la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (1946); la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973); la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (1968); la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (1977); la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (1979); la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (1979), la Convention sur la protection du patrimoine architectural de l'Europe (1985); l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (1985); la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (1992); la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (1992); la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (1992); l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (1993); la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998); la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000); la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (2001); la Convention-cadre pour la lutte antitabac de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) (2003); la Déclaration et le Programme d'action de Vienne (1993); la Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme (2005); le Traité sur l'Antarctique (1959); l'Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes (1979); la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982); et la Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme (1997).

36. La portée et le nombre de ces instruments témoignent du fait que les préoccupations à l'égard des générations futures se sont érigées en principe directeur des normes internationales. L'existence de ces documents montre également que, du moins dans une certaine mesure, les États ne sont pas seulement disposés à prendre, mais ont déjà pris, des engagements en faveur des générations futures, à portée internationale. Les références aux générations futures se limitent néanmoins, pour la plupart, aux préambules, et ne figurent pas dans les dispositifs des instruments. Au niveau international, il n'existe pas d'instrument juridiquement contraignant engageant expressément la responsabilité des États de protéger les générations futures.

B. Dispositifs juridiques au niveau national

37. Plusieurs pays ont inclus des références aux générations futures dans leur constitution. L'Afrique du Sud, l'Allemagne, la Bolivie (État plurinational de), l'Équateur, le Kenya et la Norvège, par exemple, ont inscrit les droits des générations futures dans leur constitution. L'article 9 de la Constitution de l'État plurinational de Bolivie prévoit que l'utilisation responsable des ressources naturelles, la promotion de l'industrialisation et la préservation de l'environnement pour le bien-être des générations présentes et futures figurent parmi les objectifs et fonctions de l'État. En son article 317, la Constitution de l'Équateur dispose que, lors de la gestion des ressources non renouvelables, l'État doit considérer comme prioritaires la responsabilité entre les générations, la conservation de la nature, l'imposition de redevances et autres droits et le prélèvement d'impôts sur les actions des entreprises. Son article 400 stipule que l'État exerce sa souveraineté sur la biodiversité, dont l'administration et la gestion doivent se fonder sur la responsabilité entre les générations. L'article 110 b) de la Constitution de la Norvège stipule que chacun a droit à un environnement qui soit bon pour la santé et que la gestion des ressources naturelles doit être fondée sur une réflexion globale à long terme et ce droit devant aussi être garanti aux générations futures. L'article 20 a) de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne dispose que l'État assume la responsabilité de protéger les fondements naturels de la vie et les animaux pour le bien des générations futures, l'expression « fondements de la vie » recouvrant toutes les composantes de l'environnement qui sont nécessaires au maintien de la vie sur de longues périodes. Cet article confère donc à l'État la responsabilité de protéger l'environnement naturel. La Constitution de l'Afrique du Sud prévoit que chacun a droit à un environnement protégé, dans l'intérêt des générations présentes et futures, au moyen de mesures législatives et autres mesures raisonnables. De même, la Constitution du Kenya consacre le droit à un environnement propre et sain, qui inclut la protection de l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures au moyen de mesures législatives et autres.

38. On trouve des références aux générations futures dans les constitutions des États d'Hawaï et du Montana aux États-Unis. On en trouve aussi dans des lois-cadres pour l'environnement, comme la loi sur la politique environnementale nationale des États Unis (*United States National Environmental Policy Act*)¹⁸ et la loi sur la politique nationale de gestion de l'environnement de l'Afrique du Sud (*South African National Environmental Management Act*)¹⁹.

C. Institutions nationales pour les générations futures

39. Le Canada, la Finlande, la Hongrie, Israël, la Nouvelle-Zélande, et le pays de Galles (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) ont, ou ont eu dans le passé, un bureau chargé de la protection des besoins des générations futures. Bien

¹⁸ Le paragraphe 101 a) de la loi stipule que la politique poursuivie par le Gouvernement fédéral consiste notamment à répondre aux exigences sociales, économiques et autres des générations présentes et futures d'Américains.

¹⁹ Dans son préambule, la loi prévoit que chacun a droit à un environnement protégé, dans l'intérêt des générations présentes et futures, au moyen de mesures législatives et autres mesures raisonnables.

qu'un tel bureau s'existe pas aux Philippines, les tribunaux ont, dans une affaire notoire, pris en compte la protection des ressources naturelles dans l'intérêt des générations futures. Dans d'autres pays aussi, comme la Norvège, l'idée de créer une entité responsable des générations futures fait son chemin.

40. La Nouvelle-Zélande a créé le poste de commissaire parlementaire pour l'environnement en 1986. Bien qu'il ne traite pas expressément des besoins des générations futures, ce commissaire s'est engagé à en tenir compte, faisant en quelque sorte office d'ombudsman. Son rôle consiste principalement à mener des enquêtes. Son bureau recueille des informations sur l'environnement, examine la gestion des ressources par le Gouvernement, et enquête sur des questions ou problèmes environnementaux particuliers. Il joue également le rôle de conseiller, et peut recommander la prise de mesures correctives et faire rapport à la Chambre des représentants.

41. La Commission pour l'avenir a été créée en Finlande en 1993. Son rôle est relativement limité : elle peut mener des recherches sur les facteurs de développement et les modèles de développement pour l'avenir et évaluer les avancées technologiques et les effets de la technologie sur la société, mais elle ne participe aux délibérations au Parlement que si elle y est invitée.

42. Au Canada, le Commissaire à l'environnement et au développement durable, dont le poste a été créé en 1995, et qui relève du Bureau du Vérificateur général, effectue des audits de performance. Il est chargé d'évaluer dans quelle mesure les ministères et organismes fédéraux atteignent leurs objectifs de développement durable, et de gérer le processus de pétition en matière d'environnement. Le Commissaire peut en outre être amené à examiner des requêtes de citoyens sur des questions environnementales dans le contexte du développement durable et à suivre les mesures prises par les ministères fédéraux pour y donner suite.

43. Israël a été, en 2001, le premier pays à créer une commission pour les générations futures, ayant à sa tête un juge comme commissaire. La Commission avait pour fonction primordiale de mener des enquêtes. Elle était chargée d'examiner les ramifications de la législation et son impact sur les générations futures et avait en outre pour mandat de définir les domaines d'intérêt pour les générations futures. Elle était habilitée à enquêter : elle avait notamment la faculté d'exiger des informations des services gouvernementaux. Mais elle jouissait aussi d'un pouvoir consultatif considérable. Elle était habilitée à soumettre des recommandations au Parlement et à exprimer ses vues sur des projets de loi ou des lois. Dans le cadre de ses fonctions d'enquête et de consultation, elle avait également le droit d'émettre des avis fondés sur certains aspects de la législation qui pouvaient toucher les générations futures. Le temps qu'il lui fallait pour recueillir des informations et entreprendre une évaluation lui permettait d'influer sur la rédaction des lois d'une façon similaire à la tactique d'obstruction employée par le Sénat aux États-Unis. Son premier mandat est venu à expiration en 2006 et elle a été dissoute par le Parlement en 2007.

44. La Hongrie a créé le poste de commissaire parlementaire pour les générations futures en 2008. La responsabilité primordiale du Commissaire, qui était l'un des quatre médiateurs parlementaires, consistait à garantir le droit constitutionnel à un environnement sain. À ce titre, le Commissaire avait la faculté d'enquêter sur les plaintes de citoyens faisant état de problèmes environnementaux. Ce pouvoir d'enquête était considérable puisqu'il était notamment habilité à obtenir des

informations et à s'introduire sur des propriétés. Il avait en outre pour mandat de promouvoir des politiques durables prenant en compte les besoins des générations futures. Dans l'accomplissement de ces deux tâches, le Commissaire était chargé de mener des recherches, de recueillir des informations et d'établir des rapports sur l'environnement, la durabilité et l'évolution de la législation. En 2012, le bureau du Commissaire et ceux des autres commissaires parlementaires, ont été fusionnés en une seule entité plus importante, le Bureau du Commissaire pour les droits fondamentaux. Le nouveau Commissaire est appelé à porter une attention particulière à la protection des valeurs définies comme étant de l'intérêt des générations futures et son adjoint(e) est expressément chargé(e) de protéger les intérêts des générations futures.

45. Le Gouvernement gallois (Royaume-Uni), qui est juridiquement tenu de promouvoir le développement durable, a créé, en avril 2011, un poste de commissaire pour un avenir durable. Le Commissaire fait principalement office de guide et de conseiller en matière de développement durable. Il tient régulièrement des réunions avec les diverses parties prenantes, forge des partenariats et des coalitions sur une base volontaire, et promeut le développement durable auprès de la société civile et du Gouvernement gallois, auquel il fournit aussi des conseils sur les politiques et approches relatives au développement durable, en mettant particulièrement l'accent sur la mise en œuvre à long terme.

46. En Norvège, le Médiateur pour les enfants a compétence pour mener des enquêtes sur la base de plaintes individuelles et suit en outre la législation et les politiques concernant les enfants. La société civile a formulé des propositions en vue de la désignation d'un médiateur pour les générations futures.

47. En Allemagne, le Conseil consultatif parlementaire sur le développement durable créé par le Parlement en 2009 a pour mission d'inciter à prendre en compte la question de la responsabilité à long terme dans le processus politique. Il soutient notamment la Stratégie nationale pour le développement durable du Gouvernement fédéral au niveau parlementaire et peut soumettre des recommandations touchant la planification à moyen et à long terme. Il a évalué l'étude d'impact sur la durabilité requise pour tous décrets et lois. Cette étude, fondée sur la stratégie susmentionnée, porte sur quatre points : l'équité entre générations; la cohésion sociale; la qualité de la vie; et la responsabilité internationale. Les recommandations du Conseil consultatif relatives aux études d'impact sur la durabilité ont un caractère purement consultatif, car les règlements parlementaires ne précisent pas dans quelle mesure les autres commissions parlementaires doivent en tenir compte.

48. Plusieurs initiatives et entités s'intéressant aux besoins des générations futures existent à divers niveaux. Ainsi, la Commission Oxford Martin²⁰ pour les générations futures, qui compte un certain nombre de personnalités parmi ses membres, a pour objectif d'encourager la réflexion sur le long terme et de proposer diverses solutions pour l'avenir dans des domaines cruciaux, comme le climat, les échanges commerciaux et la sécurité. Le rapport de la Commission est attendu vers la fin 2013. Le premier rapport du Conseil national australien sur la durabilité est un autre exemple. Ce rapport, qui examine les fondements des tendances, problèmes et défis ayant un impact sur l'environnement, la société, l'économie et le bien-être

²⁰ Voir <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/commission>.

collectif, doit servir de base au débat sur le type de société que souhaitent les Australiens, tant pour eux-mêmes que pour les générations futures.

D. Les enfants et les jeunes

49. Le bien-être des générations futures dépend pour beaucoup de la manière dont nous traitons les enfants des générations actuelles. C'est pourquoi, pour protéger les générations futures, il est particulièrement important d'investir dans les droits de l'homme et le développement des enfants d'aujourd'hui. Le souci du bien-être des enfants dans l'optique de la justice intergénérationnelle a été exprimé dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment dans la Convention relative aux droits de l'enfant.

50. Il importe au plus haut point de comprendre les liens unissant les parents et les enfants. Des études confirment l'existence d'un rapport étroit entre la santé de la mère et celle de l'enfant, ainsi qu'entre leurs niveaux d'éducation, en particulier dans les pays en développement²¹. Le niveau de bien-être des parents détermine pour une large part l'éventail des possibilités qui s'offrent à leurs enfants, y compris les mécanismes de transmission intergénérationnelle de la pauvreté. La santé et l'instruction maternelles, ainsi que la qualité générale de la relation parents-enfants devraient être considérées comme une partie intégrante et un facteur essentiel de la solidarité intergénérationnelle.

51. La participation des enfants et des jeunes à la mise en œuvre d'activités liées au développement durable est un autre aspect important de la solidarité intergénérationnelle. Comme l'ont reconnu les dirigeants présents à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, les voix, les choix et la participation des enfants et des jeunes sont essentiels pour assurer un avenir durable. Le paragraphe 50 du document final de la Conférence intitulé « L'avenir que nous voulons » est très explicite à cet égard.

« Nous insistons sur l'importance de la participation active des jeunes aux processus décisionnels, les questions envisagées ici ayant de lourdes incidences sur les générations actuelles et futures, et la contribution des enfants et des jeunes étant indispensable à la réalisation du développement durable. Nous reconnaissons également la nécessité d'encourager le dialogue et la solidarité entre générations en tenant compte des points de vue de chacun. »

52. Il importe de signaler que, lors de la Conférence, c'est du grand groupe des enfants et des jeunes de la société civile, avec l'Alliance pour les générations futures, qu'a émané la proposition tendant à désigner un haut-commissaire pour les générations futures. Les enfants d'aujourd'hui, qu'ils soient inclus ou non dans les générations futures, méritent une attention particulière dans le contexte du développement durable et du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015.

²¹ Uchenna Onuzo *et al.*, *Intergenerational Equity: Understanding the Linkages between Parents and Children; A Systematic Review* (London School of Economics and Political Science, avril 2012). Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : www.unicef.org/socialpolicy/files/LSE_Capstone_Intergenerational_Equity.pdf.

E. Propositions concernant un haut-commissaire pour les générations futures

53. Lors de sa deuxième session, en mars 2011, le Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable a décidé d'inviter tous les États Membres, les organismes et programmes compétents des Nations Unies et les parties prenantes à fournir leurs apports et contributions au Secrétariat pour qu'ils soient inclus dans un document récapitulatif qui servirait de base lors de l'établissement de l'avant-projet de document final de la Conférence (A/CONF.216/PC/9, décision 2/1)²². Dans leurs communications, plusieurs États Membres ont souligné que la Conférence devait se pencher sur les besoins et les droits des générations futures. Il a été proposé que soit créée une entité chargée de veiller aux intérêts à long terme des générations futures et à la satisfaction de leurs besoins. Bien que plusieurs gouvernements et de nombreux groupes de la société civile l'aient reprise et soutenue, la proposition tendant à désigner un haut-commissaire a été présentée à l'initiative du grand groupe des enfants et des jeunes, et de l'Alliance pour les générations futures.

54. Le grand groupe des enfants et des jeunes a appelé à la création, au niveau national, de postes de médiateur pour les générations futures, qui seraient chargés d'évaluer l'impact à long terme des politiques gouvernementales et des propositions de loi. Ces médiateurs répondraient en outre aux requêtes des citoyens, en enquêtant sur les plaintes faisant état de crimes et délits environnementaux, et en engageant des procédures de conciliation ou des procédures judiciaires. D'autres parties prenantes se sont jointes à cet appel et ont, elles aussi, souligné la nécessité de désigner des entités indépendantes dotées de pouvoirs juridiques. Les médiateurs seraient mis en place, notamment avec le soutien du haut-commissaire pour les générations futures, dont le bureau serait chargé à la fois de définir les priorités et de leur fournir des conseils.

55. Cet appel a été renouvelé dans la Déclaration adoptée au cours de la soixante-quatrième Conférence annuelle du Département de l'information pour les organisations non gouvernementales, qui s'est tenue à Bonn (Allemagne), du 3 au 5 septembre 2011 (A/66/750, annexe). La déclaration appelait à la désignation aux niveaux mondial, national et local de médiateurs des droits des générations futures qui défendraient la cause du développement durable, comme prévu par la Commission mondiale de l'environnement et du développement, afin d'assurer un plus grand bien-être aux générations actuelles et futures et d'améliorer leurs chances de satisfaire leurs besoins, et qui joueraient le rôle d'interlocuteurs au sein des gouvernements et répondraient aux réclamations des citoyens.

56. Selon de nombreux groupes de la société civile, un haut-commissaire pour les générations futures servirait les objectifs en matière de justice intergénérationnelle, à l'échelon mondial, en appelant l'attention sur des questions essentielles au bien-être des générations futures, souvent reléguées au second plan dans le cadre des structures et procédures des institutions politiques et juridiques actuelles. La création d'un tel bureau au sein de l'ONU aiderait à examiner spécifiquement les conséquences à long terme des actions entreprises aujourd'hui, en soulignant en des termes clairs et concrets leur impact sur l'avenir et en mobilisant les initiatives

²² Toutes les communications sont disponibles à l'adresse suivante : www.uncsd2012.org/compdocument.html.

visant à intégrer la durabilité dans les processus décisionnels des gouvernements, des entreprises et des individus. Le bureau jouerait également un rôle de plaidoyer en mettant en relief l'impératif moral qui est le nôtre de léguer aux générations futures un monde sain dans lequel elles pourront jouir de leur vie. Enfin, un tel bureau aurait pleinement sa place au sein de l'ONU, où la vision d'un avenir meilleur et la prise en compte des générations futures sont conformes à l'esprit de la Charte et comptent parmi les valeurs fondamentales de l'Organisation²³.

57. Il existe déjà deux haut-commissaires au sein du système des Nations Unies : le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés depuis 1951 et le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme depuis 1993. Bien que ces postes soient différents, les responsabilités qui s'y attachent pourraient, sous certains aspects, servir de modèle pour définir les pouvoirs et attributions d'un haut-commissaire pour les générations futures. Celui-ci pourrait être investi des principaux pouvoirs et responsabilités énumérés ci-après : a) Définir les priorités et jouer le rôle de chef de file au niveau international; b) mener des activités de suivi, d'alerte rapide et d'examen; c) assurer la participation du public; d) manifester une aptitude à innover aux niveaux national et sous-national; e) sensibiliser l'opinion publique et diffuser des informations; et f) établir des rapports²³.

58. Le champ d'action du haut-commissaire pour les générations futures, en tant qu'entité internationale au sein du système des Nations Unies, serait sensiblement différent de celui des entités nationales qui servent les intérêts des générations futures. Ses partisans soutiennent que la dynamique, les responsabilités et les pouvoirs des entités nationales sur le plan politique seraient quasiment absents de la scène internationale, le haut-commissaire pour les générations futures jouant un rôle plus limité. Bien qu'utile à certains égards, l'étude des entités nationales ne saurait révéler ni prédire forcément les difficultés, les succès ou le rôle d'une entité internationale.

59. Les tentatives faites au niveau national pour conférer un caractère institutionnel à la protection des générations futures mettent néanmoins en évidence certains facteurs susceptibles de surgir également lors de l'établissement d'une entité analogue au niveau international. En premier lieu, le nombre de pays où de telles entités ont été créées, sous diverses formes, pourrait être un élément utile. En deuxième lieu, la manière dont cette idée a été mise en pratique au niveau des structures et des procédures pourrait guider utilement les décideurs face aux questions essentielles. En dernier lieu, les succès et difficultés rencontrés peuvent mettre concrètement en lumière les points qui risquent de poser problème.

60. On pourrait aussi proposer d'autres approches pour répondre aux besoins des générations futures, notamment une sensibilisation et une attention accrues au sein des institutions et bureaux existants, la prise en compte des besoins des jeunes et des générations futures dans le cadre des objectifs du développement durable ou la désignation d'un envoyé spécial. Toutefois, les partisans de la création d'un poste de haut-commissaire pour les générations futures font valoir que les approches plus limitées ou trop ambitieuses, bien qu'utiles, n'ont généralement pas réussi à répondre aux besoins des générations futures²³.

²³ Document de synthèse présenté à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable. Voir note 17.

61. En étroite parallèle avec l'appel lancé en faveur de la création d'un poste de haut-commissaire, il a été proposé au cours de la Conférence de désigner un défenseur du développement durable qui mènerait des activités de sensibilisation et mobiliserait des soutiens politiques. De même, certaines parties prenantes ont appelé de leurs vœux la nomination d'un fonctionnaire de haut niveau chargé de mener une étude sur les résultats et les déficiences des programmes des Nations Unies visant à aider les jeunes et les générations futures, et de formuler des recommandations sur les moyens de surmonter plus efficacement les difficultés qu'entravent le développement et la participation des jeunes.

IV. Scénarios pour l'avenir

62. Le présent rapport examine les diverses possibilités s'offrant aux États Membres et au système des Nations Unies pour renforcer la solidarité intergénérationnelle, sur la base des enseignements tirés dans des institutions analogues aux niveaux infranational, national et régional. Dans ce contexte général, les États Membres pourraient envisager diverses possibilités, dont les suivantes.

63. *Désignation d'un haut-commissaire.* Lors des travaux préparatoires de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, l'une des propositions présentées, qui a été fermement soutenue par la société civile, concernait la création d'un poste de haut-commissaire pour les générations futures :

a) Le haut-commissaire se ferait le défenseur de la solidarité intergénérationnelle dans ses rapports avec des États Membres et autres parties prenantes, ainsi qu'au sein des organismes et institutions spécialisées des Nations Unies;

b) Son bureau pourrait mener des recherches et promouvoir l'acquisition de connaissances sur les pratiques propres à renforcer la solidarité intergénérationnelle dans le contexte du développement durable aux niveaux international, régional, national et infranational, et transmettre ces connaissances, le cas échéant;

c) Le bureau pourrait, à la demande du système des Nations Unies ou de l'une de ses entités, institutions spécialisées ou organisations affiliées, fournir des conseils sur l'exécution des engagements pris au niveau intergouvernemental de promouvoir les droits des générations futures et de répondre à leurs besoins;

d) Il pourrait aussi apporter, notamment aux États Membres qui en feraient la demande, une assistance et des conseils en ce qui concerne les pratiques optimales et les mesures permettant de renforcer la solidarité intergénérationnelle.

64. Le bureau n'aurait pas de présence sur le terrain et ne recevrait pas de rapports des États Membres, sauf sur une base volontaire. La création d'un poste de haut-commissaire et d'un bureau y afférent nécessiterait un apport de ressources financières suffisant pour assurer la qualité des services requis.

65. *Désignation d'un envoyé spécial.* Dans le même ordre d'idées, une autre possibilité, qui aurait néanmoins un caractère moins institutionnel, consisterait à désigner un envoyé spécial du Secrétaire général pour les générations futures. Cet envoyé spécial jouerait, sur la scène internationale, le rôle de défenseur indépendant de la solidarité intergénérationnelle, en particulier du bien-être des générations futures, et encouragerait et faciliterait l'inclusion de pratiques optimales dans la

prise de décisions à tous les niveaux. Il encouragerait et faciliterait la collaboration et la pleine participation de toutes les parties prenantes aux mécanismes de l'ONU s'intéressant à la solidarité intergénérationnelle et aux générations futures, tels que le forum politique de haut niveau pour le développement durable, et mobiliserait l'opinion publique dans le but de lui faire mieux prendre conscience des mesures qui s'imposent à l'échelle mondiale. Il soumettrait un rapport annuel à l'Assemblée générale et, sur demande, au forum politique de haut niveau. Il serait engagé pour une durée déterminée. L'envoyé du Secrétaire général pour la jeunesse a pour mission de faire valoir les besoins des jeunes d'aujourd'hui, qui ont trait à l'éducation, à l'emploi et au respect de leurs droits. S'il couvre en partie les besoins des jeunes, le mandat de l'envoyé spécial pour les générations futures ne serait pas limité aux besoins d'une génération donnée. Le rôle d'un tel envoyé consisterait à examiner l'impact d'un éventail beaucoup plus large de considérations, pouvant englober aussi les besoins des générations futures.

66. *Inscription d'un point à l'ordre du jour du forum politique de haut niveau.* La question de la solidarité intergénérationnelle et des besoins des générations futures pourrait être inscrite régulièrement à l'ordre du jour du forum politique de haut niveau, ce qui permettrait de la maintenir au centre des préoccupations de la communauté internationale et favoriserait son intégration dans le cadre du développement durable. Cette question pourrait en particulier faire l'objet de sessions plénières thématiques ou de tables rondes, dont les recommandations éventuelles pourraient être reprises dans les déclarations du forum.

67. *Coordination interinstitutions aux fins de la prise en compte des besoins des générations futures.* Le Secrétaire général serait invité à promouvoir la solidarité intergénérationnelle et les générations futures au sein du système des Nations Unies dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination et de ses mécanismes afin de garantir la cohérence des politiques au sein du système.

Recommandation

68. **Les États Membres souhaiteront peut-être inviter le forum politique de haut niveau à examiner, au cours de sa deuxième réunion en 2014, les dispositifs institutionnels proposés dans le présent rapport ainsi que d'autres mécanismes appropriés pour promouvoir la solidarité intergénérationnelle aux fins de la réalisation du développement durable, en tenant compte des besoins des générations futures.**