Nations Unies A/64/83–E/2009/83

# Assemblée générale
# Conseil économique et social

Distr. générale
20 mai 2009
Français
Original : anglais

**Assemblée générale**
**Soixante-quatrième session**
Points 54 et 133 de la liste préliminaire*

**Développement durable**

**Corps commun d'inspection**

**Conseil économique et social**
**Session de fond de 2009**
Point 13 e) de l'ordre du jour provisoire**
**Environnement**

## Rapport du Corps commun d'inspection sur l'examen de la gouvernance environnementale dans le système des Nations Unies

### Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Examen de la gouvernance environnementale dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2008/3).

* A/64/50.
** E/2009/100.

09-34467 (F) 260509 260509

Merci de recycler

**JIU/REP/2008/3**

# EXAMEN DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

*Rapport établi par*

***Tadanori Inomata***

**Corps commun d'inspection**

**Genève, 2008**

**Nations Unies**

**JIU/REP/2008/3**

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

# EXAMEN DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

*Rapport établi par*

***Tadanori Inomata***

**Corps commun d'inspection**

**Nations Unies, Genève, 2008**

# RÉSUMÉ

## Examen de la gouvernance environnementale dans le système des Nations Unies
## JUI/REP/2008/3

**OBJECTIF:** Renforcer la gouvernance des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) par les organismes des Nations Unies, ainsi que l'appui qu'ils apportent à ces accords dans le cadre de programmes et sur le plan administratif, en définissant des mesures propres à promouvoir la coordination, la cohérence et les synergies entre les AME et le système des Nations Unies de façon à mieux contribuer à l'adoption d'une démarche plus intégrée à l'égard de la gouvernance environnementale internationale et de la gestion de l'environnement aux niveaux national, régional et international.

### Principales constatations et conclusions

Les recommandations 2, 3, 5 et 9 du présent rapport s'adressent directement aux organes délibérants pour qu'ils y donnent suite.

**Cadre de la gouvernance environnementale**

- Le cadre actuel de la gouvernance internationale en matière d'environnement pâtit du cloisonnement et de la spécialisation des institutions ainsi que de l'absence de démarche globale à l'égard des problèmes écologiques et du développement durable. Le chevauchement et la dispersion des travaux des organismes des Nations Unies découlent principalement du fait que leurs programmes de travail ne font guère la distinction entre protection de l'environnement et développement durable, ainsi que de l'absence de cadre de planification stratégique unique.

- Les organismes des Nations Unies n'ont pas défini clairement les responsabilités qui leur incombent en vertu du cadre de gouvernance, qui vise à intégrer la protection de l'environnement dans le développement économique et social et à prendre en considération les aspects environnementaux dans les politiques relatives au développement durable. Ils n'ont pas établi non plus de liens opérationnels entre les programmes de développement, d'une part, et, de l'autre, les programmes d'aide au respect des normes et au renforcement des capacités pour la protection de l'environnement dans les pays en développement. Les entités responsables de la mise en œuvre des programmes opérationnels de développement ont accru l'assistance relative à l'environnement, concernant notamment le renforcement des capacités normatives sur le terrain, sans beaucoup se préoccuper des interactions avec les AME. De leur côté, la plupart des AME ne disposent pas de moyens de financement suffisants pour leurs propres programmes d'aide au respect des normes et au renforcement des capacités dans les pays en développement. La gouvernance environnementale gagnerait à faire l'objet d'une division du travail entre les organismes de développement, le PNUE et les AME, qui soit clairement fixée par l'Assemblée générale, de façon à définir leurs domaines de compétence respectifs et les types d'activités de renforcement des capacités d'ordre normatif et opérationnel à entreprendre en matière de protection de l'environnement et de développement durable (**voir la recommandation 1**).

- Actuellement, il n'y a aucun cadre de planification stratégique englobant l'ensemble du système des Nations Unies: celui-ci a cessé de se fonder sur le plan à moyen terme quadriennal de l'ONU à la suite d'une décision prise par l'Assemblée générale en 1999; le PNUE a perdu un instrument efficace de coordination, de planification et de programmation lorsque son programme à moyen terme à l'échelle du système en matière d'environnement a été supprimé la même année; enfin, sa stratégie à moyen terme pour 2010-2013 n'est pas applicable à l'échelle du système. Tout cela n'a fait que contribuer aux doubles emplois et aux chevauchements des programmes et des ressources. L'Assemblée générale devrait envisager de faire du Cadre stratégique de l'ONU et de la Stratégie à moyen terme du PNUE des instruments applicables à l'échelle du système afin de permettre l'intégration des objectifs stratégiques des organisations s'occupant de l'environnement dans un cadre de gouvernance unique pour le développement durable et l'environnement (**voir les recommandations 2 et 3**).

- La plupart des AME administrés par le PNUE ou l'ONU ont des secrétariats distincts. Une telle pratique est relativement exceptionnelle dans les arrangements institutionnels existant pour les conventions multilatérales dans le système des Nations Unies. Il est à noter à cet égard que les institutions spécialisées gèrent leurs conventions plus efficacement dans le cadre de leurs programmes de travail ordinaires. Pour éviter que les secrétariats d'AME ne continuent de se multiplier, le Secrétaire général devrait présenter à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE, des propositions relatives aux modalités à prévoir pour que les États Membres puissent élaborer et intégralement gérer des instruments multilatéraux relatifs à l'environnement de façon plus satisfaisante sans créer de nouveaux secrétariats indépendants (**voir la recommandation 4**).

- En dépit du mandat qui lui a été conféré à Carthagène, lui prescrivant d'examiner l'efficacité des AME, le PNUE n'a pas défini de modalités ou de moyens concrets lui permettant de s'en acquitter. Ses diverses initiatives visant à créer des synergies et à corriger les disparités entre les AME par des arrangements pratiques complexes se sont révélées coûteuses. L'Assemblée générale devrait apporter un appui au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE pour lui permettre de procéder à l'examen périodique de l'efficacité de la mise en œuvre de tous les AME administrés dans le système des Nations Unies, conformément à la Décision de Carthagène (**voir la recommandation 5**).

**Cadre de gestion**

- Tant au niveau des pays qu'à l'échelle régionale, il reste à intégrer les aspects environnementaux et le respect des dispositions des AME dans les stratégies de développement conçues pour les pays en développement, par le biais des bilans communs de pays (BCP) et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Le Secrétaire général devrait à cet égard soumettre à l'Assemblée générale, pour examen et approbation, des directives relatives à la mise en place de plates-formes nationales, voire régionales, pour les politiques relatives à la protection de l'environnement et au développement durable, qui puissent aider les États Membres à coordonner entre les parties concernées l'action à mener en vue de la mise en œuvre intégrée des AME à la faveur des processus liés aux BCP et aux PNUAD (**voir la recommandation 6**).

- Les instances interinstitutions n'ont pas réussi à mettre en place un mécanisme de partage des informations sur les myriades de projets relatifs à l'environnement qu'exécutent les organismes des Nations Unies et d'autres organisations. Il reste encore à introduire la gestion axée sur les résultats (GAR) à l'échelle du système. Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, devrait encourager l'élaboration de programmes et de projets communs par les institutions et organisations concernées, grâce à la création d'un cadre commun de planification à l'échelle du système fondé sur la GAR et s'appuyant sur un inventaire des initiatives et des acteurs liés à l'environnement qui servirait d'outil pour des consultations préalables sur l'harmonisation des programmes et les activités prioritaires à financer dans le système des Nations Unis (**voir la recommandation 7**).

- La création de toutes sortes de nouveaux mécanismes financiers pour les AME n'a pas incité le PNUE à réformer son système de financement. Les ressources financières allouées à l'application des AME sont souvent imprévisibles et insuffisantes. De plus, le principe du financement intégral du «surcoût» de la protection de l'environnement et de l'ajout d'un tel financement à l'aide au développement, énoncé dans le Protocole de Montréal et les conventions de Rio, s'est effrité. En s'inspirant d'une étude du Secrétaire général (**voir la recommandation 8**), l'Assemblée générale devrait redéfinir la portée et l'objet des coûts supplémentaires envisagés dans les mécanismes financiers existant pour les AME, en tenant compte des rapports entre ces mécanismes et les fonds disponibles pour le développement durable (**voir la recommandation 9**). L'objectif est de faire en sorte que les mécanismes en question répondent aux besoins des pays en développement en matière de mise en œuvre et d'étendre le Fonds pour l'environnement mondial à de nouveaux AME.

- Les retards enregistrés dans l'adoption de mesures administratives visant à donner effet aux engagements pris par les conférences des Parties aux AME atteignent des niveaux alarmants. Un tel état de choses s'explique à la fois par le fait que le Système intégré de gestion (SIG) ne contient pas d'informations aisément accessibles sur les questions budgétaires, que les services administratifs et d'appui aux programmes fournis par le PNUE et l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN) en faveur des AME ne sont pas intégrés, que les AME établis à Genève ne semblent guère intéressés par le Centre d'appui administratif du PNUE et que les dépenses d'appui aux programmes ne sont pas réparties équitablement entre les AME. En outre, la répartition géographique des effectifs est déséquilibrée dans le secteur de l'environnement. Le Secrétaire général devrait, en se fondant sur la proposition du PNUE et en concertation avec les secrétariats des AME, examiner et définir une délégation des pouvoirs suffisamment claire ainsi qu'une division des tâches et des responsabilités entre les entités qui fournissent aux conférences des Parties des services administratifs, de gestion financière et de gestion des ressources humaines (**voir la recommandation 10**) et revoir et améliorer la répartition géographique des effectifs (**voir la recommandation 11**). Il devrait également introduire plus de transparence dans l'utilisation des ressources correspondant aux dépenses d'appui aux programmes, celles-ci devant être prélevées en fonction des dépenses effectivement engagées par les AME. Par ailleurs, ces ressources devraient être regroupées dans un budget commun d'appui administratif aux AME (**voir la recommandation 12**).

## TABLE DES MATIÈRES


| | | | *Paragraphes* | *Page* |
|---|---|---|---|---|
| RÉSUMÉ | | | | iii |
| ABRÉVIATIONS | | | | ix |
| *Chapitre* | | | *Paragraphes* | *Page* |
| I. | INTRODUCTION | | 1 − 10 | 1 |
| | A. | Généralités | 1 − 3 | 1 |
| | B. | Objet du rapport | 4 − 5 | 1 |
| | C. | Aspects méthodologiques | 6 − 10 | 2 |
| II. | LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE | | 11 − 66 | |
| | A. | Historique | 11 − 20 | 2 |
| | B. | Cadre de la gouvernance environnementale dans le système des Nations Unies | 21 − 36 | 5 |
| | C. | Établissement d'une liste des priorités sur la base d'évaluations scientifiques | 37 − 41 | 9 |
| | D. | Gouvernance des accords multilatéraux sur l'environnement | 42 − 66 | 10 |
| III. | CADRE DE GESTION | | 67 − 133 | 16 |
| | A. | Cadre de gestion des ressources aux niveaux national16 et régional | 69 − 84 | 16 |
| | B. | Cadre de gestion des ressources au niveau mondial | 85 − 99 | 19 |
| | C. | Financement | 100 − 117 | 23 |
| | D. | Services administratifs fournis aux accords multilatéraux sur l'environnement | 118 − 133 | 27 |
| IV. | OBSERVATIONS SUR LES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS FUTURS | | 134 − 138 | 32 |

Annexes

| | | |
|---|---|---|
| I. | Liste des accords multilatéraux sur l'environnement de portée mondiale | 34 |
| II. | Ressources financières disponibles pour les activités multilatérales relatives à l'environnement | 38 |
| III. | Panorama morcelé de la gouvernance environnementale | 42 |
| IV. | Répartition par sexe et par secteur géographique des effectifs du PNUE, des AME et du Fonds multilatéral | 43 |
| V. | Vue d'ensemble des décisions que les organisations participantes auront à prendre pour donner suite aux recommandations du CCI | 44 |

## ABRÉVIATIONS

| | |
|---|---|
| AIEA | Agence internationale de l'énergie atomique |
| AME | Accords multilatéraux sur l'environnement |
| BCAH | Bureau de coordination des affaires humanitaires |
| BCP | Bilan commun de pays |
| BSCI | Bureau des services de contrôle interne |
| CA/FMME | Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement |
| CCI | Corps commun d'inspection |
| CCQAB | Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires |
| CCS | Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination |
| CITES | Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FEM | Fonds pour l'environnement mondial |
| FNUAP | Fonds des Nations Unies pour la population |
| FNUF | Forum des Nations Unies sur les forêts |
| FPM | Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal |
| GAR | Gestion axée sur les résultats |
| GIEC | Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat |
| GNUD | Groupe des Nations Unies pour le développement |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OIT | Organisation internationale du Travail |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le développement |
| OMI | Organisation maritime internationale |
| OMM | Organisation météorologique mondiale |

| | |
|---|---|
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| ONG | Organisations non gouvernementales |
| ONUDI | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel |
| ONUG | Office des Nations Unies à Genève |
| ONUN | Office des Nations Unies à Nairobi |
| PAM | Programme alimentaire mondial |
| PNUAD | Programme-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PNUE | Programme des Nations Unies pour l'environnement |
| SIG | Système intégré de gestion |
| UNESCO | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |

# I. INTRODUCTION

## A. Généralités

1. En décidant de procéder au présent examen, le Corps commun d'inspection (CCI) a tenu compte des suggestions faites par les secrétariats de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et du PNUE concernant son programme de travail annuel pour 2006.

2. Comme suite au document final du Sommet mondial de 2005[1], l'Assemblée générale a lancé un processus de consultations informelles sur le cadre institutionnel des activités de l'ONU en matière d'environnement. En avril 2007, le Secrétaire général a en outre porté à l'attention de l'Assemblée générale et des organes intergouvernementaux compétents du système des Nations Unies le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement, intitulé «Unis dans l'action»[2].

3. En vue de renforcer le PNUE, de le doter de véritables pouvoirs en tant que pilier des politiques en matière d'environnement et d'améliorer l'efficacité des activités relatives à l'environnement dans le système des Nations Unies, le Groupe de haut niveau a recommandé au Secrétaire général de faire réaliser une évaluation indépendante du système actuel de gouvernance internationale en matière d'environnement mis en place par les Nations Unies.

## B. Objet du rapport

4. Aux fins du présent examen, la gouvernance internationale en matière d'environnement consiste à la fois: a) à prendre des décisions et à fixer les objectifs des politiques internationales de manière cohérente pour les différents accords et organismes traitant de l'environnement; b) à prévoir une architecture institutionnelle permettant de mettre en œuvre et de coordonner les politiques et les décisions relatives à l'environnement; c) à gérer et mettre en œuvre ces politiques et décisions; et d) à coordonner au niveau des pays l'application concrète des décisions prises dans le cadre de la gouvernance internationale en matière d'environnement[3].

5. Par cet examen, le CCI entend analyser les principaux aspects de la gouvernance et de la gestion de l'environnement dans le système des Nations Unies en centrant son attention sur l'appui à fournir à l'échelle du système aux accords multilatéraux sur l'environnement (AME), tant dans le cadre de programmes que sur le plan administratif, notamment les services communs d'appui. Le rapport passe en revue les questions suivantes:

- Principes, politiques et cadre applicables à la gouvernance environnementale pour créer des synergies entre les AME et les autres organisations qui ont des activités liées à l'environnement;

- Cadre de gestion existant pour le financement, la gestion des ressources et la coordination interorganisations des activités environnementales; et

[1] Voir la résolution 60/1 de l'Assemblée générale, du 16 septembre 2005.
[2] A/61/583 et A/61/836.
[3] Selon la définition arrêtée à la réunion consultative des AME sur la question de la gestion internationale de l'environnement, le 12 avril 2001 (pour plus de précisions, voir UNEP/IGM/2/INF/3).

- Prise en compte de la protection de l'environnement, notamment par la mise en œuvre des AME au niveau des pays, en particulier dans la perspective des bilans communs de pays (BCP) et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).

### C. Aspects méthodologiques

6. Conformément aux normes, directives et procédures internes du CCI, le présent rapport a été établi à partir d'un examen préliminaire, de questionnaires, d'entretiens et d'une analyse approfondie. Des questionnaires détaillés ont été adressés à toutes les organisations participantes ainsi qu'aux secrétariats des divers AME et à d'autres organismes et entités (Université des Nations Unies, École des cadres du système des Nations Unies, Fonds pour l'environnement mondial, Organisation mondiale du commerce, Banque mondiale et Fonds international de développement agricole).

7. Se fondant sur les réponses reçues, l'Inspecteur a eu des entretiens avec des fonctionnaires des organisations participantes. Il a également sollicité les avis de plusieurs autres organisations internationales, d'organisations non gouvernementales (ONG) et de représentants des États Membres. Il a été demandé aux organisations participantes de formuler des observations au sujet du projet de rapport, observations dont il a été tenu compte pour y mettre la dernière touche.

8. Conformément à l'article 11.2 des statuts du CCI, la version finale du rapport a été mise au point après consultation entre les inspecteurs pour que ses conclusions et recommandations soient validées collectivement.

9. Pour faciliter l'analyse du rapport et l'application de ses recommandations, l'annexe V contient un tableau indiquant si le rapport est présenté aux organisations concernées pour suite à donner, pour information ou pour examen. Le tableau fait apparaître les recommandations intéressant chaque organisation, en précisant si elles appellent une décision de l'organe délibérant ou de l'organe directeur, ou si son responsable exécutif peut lui donner suite.

10. L'Inspecteur souhaite remercier tous ceux qui l'ont aidé à établir le présent rapport, en particulier toutes les personnes qu'il a rencontrées et qui l'ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leurs compétences.

## II. LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

### A. Historique

11. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement tenue en 1972 à Stockholm représentait la première tentative ayant pour objet d'examiner la question de l'environnement mondial et ses rapports avec le développement. Une Déclaration de principes et un Plan d'action pour l'environnement ont été adoptés à cette occasion. Dans sa résolution 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972, l'Assemblée générale a créé le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et son Conseil d'administration, composé de 58 membres devant être élus par l'Assemblée. Celle-ci a chargé le Conseil d'administration de «promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement et [de] recommander, selon qu'il conviendra, des politiques orientées dans ce sens» ainsi que de «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 vertu de la même résolution, il a également été décidé de créer un Fonds pour l'environnement pour répondre à la nécessité d'assurer une coordination efficace

dans l'exécution des programmes internationaux relatifs à l'environnement entrepris par les organismes des Nations Unies, et par «d'autres organisations internationales». De larges pouvoirs ont en outre été conférés au directeur exécutif du PNUE pour coordonner les programmes relatifs à l'environnement dans le système des Nations Unies.

12. Au moment de sa création, le PNUE a été doté d'un imposant cadre de gouvernance à l'échelle du système, s'appuyant sur divers organes de coordination[4] et un instrument de planification commune, le programme à moyen terme à l'échelle du système en matière d'environnement. Cependant, ces mécanismes ont été abandonnés, l'ampleur et la nature des problèmes d'environnement ayant entre-temps évolué.

13. Dans les années qui ont suivi la Conférence de Stockholm, le système des Nations Unies a mis au point des principes fondamentaux et des politiques visant à traiter un large éventail de questions internationales relatives à l'environnement et à établir une base normative pour la gouvernance environnementale, tant dans le cadre du système des Nations Unies que pour les AME. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, également connue sous le nom de Sommet «planète Terre», a adopté le plan Action 21 et la Déclaration de Rio, prévoyant l'application, selon le principe de précaution, de mesures de réglementation fondées sur des évaluations scientifiques, des responsabilités communes mais différenciées à l'égard de la protection de l'environnement mondial et la prise en charge par la communauté internationale des coûts supplémentaires[5] des mesures de réglementation. Bon nombre des principes de Rio s'inspiraient du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, de 1989. Le Sommet planète Terre a également donné l'occasion de mettre en chantier et de faire signer trois conventions mondiales relatives à l'environnement[6] conçues sur le modèle du Protocole de Montréal, et a favorisé l'élaboration d'autres instruments relatifs à l'environnement.

14. Les préoccupations croissantes suscitées, entre autres, par le développement durable, de même que la multiplication et l'éparpillement des initiatives ayant trait à l'environnement ont affaibli le mandat global du PNUE en matière de gouvernance environnementale. Les multiples initiatives qui ont surgi dans le domaine de l'environnement après les sommets de 1992 et 2002 ont entraîné une dispersion des moyens institutionnels et un chevauchement des politiques et des activités. La dégradation constante de l'état général de l'environnement de la planète et l'importance grandissante accordée au développement durable ont entraîné la création de la Commission du développement durable (CDD), l'adoption de nombreux accords multilatéraux sur l'environnement (AME), la mise en place du Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal et du Fonds pour l'environnement mondial, et une participation accrue des organisations internationales et des donateurs bilatéraux au renforcement des normes et des institutions, à l'octroi de moyens financiers et au développement des capacités dans le domaine de l'environnement (voir l'annexe III).

15. Les vives inquiétudes liées à la dégradation continue de l'environnement ont conduit l'Assemblée générale à approuver la création d'une commission spéciale pour l'environnement et

[4] Le Comité de coordination pour l'environnement, ensuite remplacé par les Fonctionnaires chargés des questions d'environnement, le Groupe de la coordination interinstitutions en matière d'environnement (GCIE) et le Comité interinstitutions du développement durable (CIDD).

[5] Le surcoût découlant de la mise en œuvre d'une mesure additionnelle de protection de l'environnement.

[6] Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Convention sur la diversité biologique et Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique.

le développement en 1983[7]. Cette commission était chargée de présenter une nouvelle approche de la coopération internationale en matière de développement et d'environnement fondée sur le «développement durable», à savoir «un développement répondant aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins». Son rapport (le «Rapport Brundtland»)[8] a été l'élément catalyseur du Sommet planète Terre de 1992.

16. Dans le cadre de son programme de réformes de 1997[9], le Secrétaire général a constitué une Équipe spéciale sur l'environnement et les établissements humains chargée d'étudier les défis liés à la recherche d'un équilibre durable entre croissance économique, justice sociale et protection de l'environnement et de remédier à la multiplication et à la dispersion des initiatives relatives à l'environnement. Parmi les résultats les plus significatifs de la réforme proposée par l'Équipe spéciale, il convient de mentionner l'approbation par l'Assemblée générale de la création du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement (CA/FMME), qui devait se réunir en tant que session extraordinaire du Conseil d'administration du PNUE pour examiner d'importantes questions de politique générale relatives à l'environnement, et du Groupe de la gestion de l'environnement, organe interorganisations qui rend compte au Conseil d'administration.

17. En 2000 et 2002, le Forum ministériel mondial pour l'environnement a successivement adopté la Déclaration de Malmö et la Décision de Carthagène[10] sur le renforcement de la gouvernance environnementale, reposant sur les travaux de son Groupe intergouvernemental à composition non limitée de ministres ou de représentants de ministres sur la gouvernance internationale en matière d'environnement. La Décision de Carthagène comprenait des recommandations visant à étoffer la capacité du PNUE d'améliorer les synergies entre les AME à la faveur d'un examen périodique de l'efficacité de ces accords par le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement et à mieux coordonner les politiques relatives à l'environnement dans le système des Nations Unies en tirant parti des travaux du Groupe de la gestion de l'environnement.

18. Le Sommet mondial pour le développement durable organisé à Johannesburg en 2002 a entériné la Décision de Carthagène. La communauté internationale a également réaffirmé sa volonté de promouvoir le développement durable en intégrant ses trois piliers interdépendants et complémentaires − développement économique, justice sociale et protection de l'environnement. Le Sommet a étendu la portée de la gouvernance bien au-delà du champ de compétence du PNUE, ce qui a rendu la coordination des politiques et décisions multilatérales bien plus complexe pour cet organe.

19. Cela étant, de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, notamment la résolution S-19/2 de l'Assemblée générale du 28 juin 1997, constatent que, dans le cadre d'une saine conduite des affaires publiques, des stratégies correctement élaborées peuvent améliorer les perspectives de croissance économique et d'emploi tout en protégeant l'environnement. La Décision de Carthagène affirme également qu'une gouvernance environnementale efficace nécessite la prise en compte de la protection de l'environnement dans les politiques économiques et de développement grâce à la mise en place d'orientations cohérentes à l'échelle du système et d'un cadre de gestion des ressources par l'intermédiaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE. Le Sommet mondial

[7] Résolution 38/161 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1983.
[8] A/42/427, annexe.
[9] A/51/950.
[10] Décision SS.VII/1 du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE sur la gouvernance internationale en matière d'environnement.

a réaffirmé que l'Assemblée générale devrait donner une orientation politique d'ensemble pour la mise en œuvre d'Action 21 en intégrant d'une manière équilibrée les trois dimensions du développement durable avec le concours du Conseil économique et social et de la Commission du développement durable, le PNUD étant chargé de donner effet à cette intégration sur le terrain.

20. L'objectif et la portée de la gouvernance environnementale font donc théoriquement l'objet d'un consensus dans le système des Nations Unies, de même que la corrélation entre développement durable et protection de l'environnement et les mesures d'ordre institutionnel à prendre pour mettre en pratique de tels principes.

### B. Cadre de la gouvernance environnementale dans le système des Nations Unies

21. Comme on l'a vu, les documents issus du Sommet planète Terre, à savoir la Déclaration de Rio, Action 21[11] et la Décision de Carthagène, ont développé les principes fondamentaux et les politiques à appliquer pour faire face à un large éventail de problèmes internationaux liés à l'environnement et asseoir la gouvernance environnementale sur des normes tant dans le système des Nations Unies que dans le cadre des AME. Deux questions essentielles se posent à cet égard.

#### 1. Comment le cadre de gouvernance environnementale défini par les Sommets de Rio et de Johannesburg peut-il promouvoir le développement durable?

22. La structure de gouvernance environnementale définie par les Sommets de Rio et de Johannesburg, qui s'appuie sur le PNUE, les AME et les organismes du développement, englobe à la fois l'évaluation, l'élaboration des politiques et l'exécution de projets au niveau des pays. L'Inspecteur note, d'après une analyse systémique[12] effectuée par un cabinet d'experts conseils pour le compte du PNUE, que cette structure repose sur un enchaînement de phases: a) évaluation de l'état de l'environnement; b) élaboration de politiques internationales; c) formulation d'AME; d) mise en œuvre des politiques; e) évaluation des politiques; f) application effective; et g) développement durable. Le PNUE s'est jusqu'ici concentré sur le rôle normatif d'un engagement dans les trois premières phases. Les phases d) à f) sont assumées par les AME et celle du développement durable fait intervenir des organismes de développement tels que le PNUD et la Banque mondiale.

23. Cependant, la gouvernance environnementale envisagée sous cet angle n'est en fait mise en pratique ni au niveau normatif ni sur le plan opérationnel, le développement durable n'étant guère dissociable de la protection de l'environnement. Durant les entretiens, l'Inspecteur a constaté que ses interlocuteurs avaient du mal à distinguer et à coordonner ces deux notions dans leurs programmes de travail. Les difficultés découlent de plusieurs facteurs.

24. Premièrement, la mise en place d'un cadre de gouvernance environnementale par des instances de coordination telles que le Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE, la Commission du développement durable, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale a été peu utile pour des organisations ayant des responsabilités concrètes ou d'ordre sectoriel liées à l'environnement. Les Parties aux AME, par exemple, s'intéressent surtout au respect des mesures de réglementation touchant à l'environnement, plutôt qu'à une démarche globale en matière de gouvernance environnementale.

---

[11] Action 21 définit des programmes d'action sous quatre rubriques: a) dimensions sociales et économiques; b) conservation et gestion des ressources aux fins du développement; c) renforcement du rôle des principaux groupes; et d) moyens d'exécution.

[12] Dalberg, Operationalizing the Bali Plan, PNUE, texte définitif, 28 mars 2006, p. 6.

25. Deuxièmement, les personnes interrogées dans les organismes de développement estiment, compte tenu de leur mission fondamentale qui est de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté, que la dégradation de l'environnement, qui va de pair avec la pauvreté, peut être enrayée si l'on vient à bout de la misère. Même si ces organismes entendent faire cadrer leurs activités avec les normes écologiques, il ne semble guère que des efforts délibérés aient été entrepris pour intégrer le respect des dispositions des AME dans leurs activités opérationnelles[13]. La plupart des activités environnementales des coordonnateurs pour les problèmes d'environnement en poste dans les bureaux de pays du PNUD se rapportent à la mise en œuvre du programme de travail du FEM et des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et non à l'application des AME.

26. Troisièmement, lorsque des organismes internationaux de développement intensifient l'assistance qu'ils accordent aux pays en développement pour atteindre les OMD liés au développement durable, ils s'attachent souvent à accroître l'aide au renforcement des capacités normatives en matière d'environnement sans la coordonner suffisamment avec les programmes d'assistance des AME relatifs au respect des dispositions conventionnelles. Or, à l'inverse, la plupart des AME n'ont pas pu mobiliser des moyens financiers suffisants, non seulement pour leurs propres programmes d'aide au respect des dispositions normatives et de renforcement des capacités, mais également pour l'assistance économique et sociale connexe, en bénéficiant d'un cofinancement par d'autres entités.

27. Quatrièmement, ni le PNUE ni les AME n'ont mis à profit les BCP et les PNUAD pour intégrer les aspects environnementaux dans le développement durable au niveau opérationnel (pour plus de précisions, voir le chapitre III.A ci-dessous). Leur compétence et leur capacité d'exécuter des activités opérationnelles sur le terrain restent limitées[14].

28. L'aide au renforcement des capacités accordée par le Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal est un exemple exceptionnel mais tangible de mécanisme financier permettant de prendre intégralement en charge le surcoût des activités normatives − indépendamment du financement du développement − tout en intégrant efficacement des activités environnementales dans le cadre plus large du développement durable sur le terrain.

29. Entre 2000 et 2006, les dépenses des organismes de développement consacrées à des activités opérationnelles liées à l'environnement se sont nettement accrues par rapport aux dépenses engagées par le PNUE et les AME pour des activités normatives dans ce domaine (voir l'encadré ci-dessous). Ce type d'assistance liée à l'environnement est du reste imprévisible et tributaire du bon vouloir des donateurs, vu la diversité des objectifs et des priorités en matière de développement. Tant qu'il n'y aura pas une véritable corrélation entre les activités normatives et les activités opérationnelles dans le domaine de l'environnement, les doubles emplois ne peuvent que perdurer.

[13] Les cas recensés sont, par exemple, les activités d'éradication de la pauvreté entreprises par la Banque mondiale, l'Initiative Pauvreté et environnement, l'Initiative commune relative aux changements climatiques et le Partenariat sur les substances chimiques du PNUD et du PNUE.

[14] Voir le paragraphe 79.

**Dépenses consacrées aux activités normatives et aux activités opérationnelles en matière d'environnement dans le système des Nations Unies**
(en millions de dollars des États-Unis)

| | 1993 | 2000 | 2006 |
|---|---|---|---|
| **I. Activités normatives** | | | |
| Activités de protection de l'environnement financées par les ressources du PNUE | 89,8 | 139,8 (6,5 %)** | 132,5 (-0,9 %)** |
| Dépenses totales en faveur d'AME administrés par l'ONU ou le PNUE*** | 6,8 | 45,0 (31,0 %) | 78,3 (9,7 %) |
| **II. Activités opérationnelles** | | | |
| Activités opérationnelles de développement consacrées à l'environnement, hors PNUE* | 149,4 | 176,7 (2,4 %) | 332,7 (10,6 %) |
| Activités opérationnelles de développement émanant du système des Nations Unies | 5 153,3 | 6 494 (3,4 %) | 16 368,4 (16,7 %) |

* Exécutées par le PNUD, l'UNICEF et des institutions spécialisées.

** Le pourcentage entre parenthèses indique l'accroissement par an enregistré par rapport à la période précédente.

*** Activités de base.

*Source*: Pour les activités opérationnelles, A/61/77-E/2006/59 et A/63/71-E/2008/46. Pour les activités normatives: En 1993 et 2000, rapports financiers et états financiers vérifiés figurant dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes (par exemple, A/49/5/Add.6 à A/63/5/Add.6) et A/61/203 sur la Convention-cadre sur les changements climatiques; et 2006, rapports sur l'exécution du budget des organisations concernées.

30. Le cadre actuel de la gouvernance internationale en matière d'environnement pâtit de l'absence d'approche intégrée à l'égard des problèmes écologiques et du fait que l'aide au développement n'est pas clairement liée − sur le plan opérationnel − à l'aide au respect des dispositions et au renforcement des capacités pour la protection de l'environnement dans les pays en développement. Les programmes de travail des organismes des Nations Unies ne font pas de distinction et n'assurent pas de coordination entre développement durable et protection de l'environnement, ce qui a grandement contribué aux doubles emplois et à la dispersion de leurs travaux, problème auquel les États Membres doivent remédier. Conscient de la nécessité d'établir une telle distinction, d'assurer une coordination et d'établir les liens opérationnels voulus, le Secrétaire général devrait aider les États Membres à définir une division du travail entre les organismes de développement, le PNUE et les AME en précisant leurs domaines de compétence respectifs et les types d'activités de renforcement des capacités d'ordre normatif et opérationnel que les uns et les autres doivent entreprendre pour la protection de l'environnement et le développement durable.

L'application des recommandations 1 à 3 ci-dessous devrait améliorer l'efficacité générale de la gouvernance environnementale dans le système des Nations Unies.

**Recommandation 1**

**Le Secrétaire général devrait présenter à l'Assemblée générale pour examen par l'entremise du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE un arrangement clairement défini concernant la division du travail entre les organismes de développement, le PNUE et les AME, où seraient indiqués leurs domaines de compétence respectifs et les types d'activités de renforcement des capacités d'ordre normatif et opérationnel que doivent entreprendre les uns et les autres en matière de protection de l'environnement et de développement durable.**

**2. Comment les objectifs stratégiques de protection de l'environnement et de développement durable peuvent-ils être intégrés dans un cadre axé sur les résultats à l'échelle du système pour gérer les programmes et les ressources?**

31. La mise en place d'un tel cadre se heurte à trois types d'obstacles.

32. Premièrement, il n'y a pas de cadre stratégique unique englobant l'ensemble des organismes des Nations Unies. En 1998, l'Assemblée générale a décidé que le plan quadriennal à moyen terme ne fixerait plus l'orientation générale du système des Nations Unies[15], tandis que le document qui lui a succédé − à savoir le cadre stratégique pour les périodes 2008-2009[16] et 2010-2011[17] − n'est pas un instrument applicable à l'échelle du système. Du même coup, le programme à moyen terme à l'échelle du système en matière d'environnement, qui faisait partie intégrante du plan à moyen terme, a cessé de s'appliquer à l'ensemble des organismes des Nations Unies. La stratégie à moyen terme actuelle du PNUE pour 2010-2013[18], qui lui servait d'outil d'évaluation, n'est pas applicable non plus à l'échelle du système.

33. Deuxièmement, ainsi qu'il ressort de l'analyse de l'exécution des programmes de l'ONU pour l'exercice biennal 2004-2005[19], des activités analogues ont été exécutées au titre des chapitres du budget consacrés au développement durable et à l'environnement, l'objectif déclaré étant de prendre en compte l'environnement dans le développement durable, ou d'intégrer la dimension écologique du développement durable dans le processus de développement. Ces chapitres englobent l'un et l'autre des questions sectorielles ayant trait à l'environnement envisagées dans Action 21 (mers et océans, eau douce, gestion des terres, forêts, diversité biologique, substances chimiques, déchets dangereux, pollution atmosphérique, utilisation durable de l'énergie et d'autres ressources, etc.).

34. Troisièmement, des organismes des Nations Unies ont formulé en diverses occasions des demandes de crédits faisant double emploi, en particulier dans des secteurs liés à l'environnement, sans les justifier dans le cadre d'une planification stratégique à l'échelle du système. Dans les prévisions révisées relatives au budget ordinaire pour l'exercice 2008-2009, le Secrétaire général a demandé par exemple des postes supplémentaires pour renforcer la capacité de coordination et d'évaluation de divers départements et commissions régionales dans les domaines des changements climatiques et du développement durable, mais n'a pas fourni de précisions sur les mécanismes de coordination avec les autres entités du système qui accomplissent des mandats connexes[20].

[15] Voir la résolution 53/207 de l'Assemblée générale, du 18 décembre 1998, et le document A/53/133.
[16] A/61/6.
[17] A/63/6.
[18] UNEP/GCSS.X/8.
[19] A/61/64.
[20] A/62/7/Add.40, rapport du CCQAB, et A/62/708.

35. L'ajout d'objectifs à long terme au cadre stratégique de l'ONU et l'extension de la stratégie à moyen terme du PNUE à des instruments applicables à l'échelle du système permettraient d'intégrer les buts stratégiques des organisations s'occupant de l'environnement dans un cadre de gouvernance unique pour le développement durable et l'environnement. Dans cette optique, le cadre stratégique de l'ONU pourrait inclure dans son premier volet (plan d'ensemble exposant les objectifs à plus long terme de l'Organisation) l'orientation générale du système des Nations Unies en matière de protection de l'environnement et de développement durable à compter de l'exercice 2012-2013. Si une décision était prise à cet effet, l'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général de lui présenter un projet d'orientation à l'échelle du système à l'issue de consultations interorganisations dans le cadre du CCS.

36. En même temps, en s'inspirant de l'expérience du programme à moyen terme à l'échelle du système en matière d'environnement, l'Assemblée générale devrait autoriser le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE à adopter une stratégie à moyen terme qui serait un moyen de planifier les activités environnementales du système des Nations Unies et ferait partie intégrante du cadre stratégique.

**Recommandation 2**

**L'Assemblée générale devrait envisager d'ajouter au cadre stratégique de l'ONU pour le plan-programme biennal une orientation générale applicable à l'échelle du système des Nations Unies en matière de protection de l'environnement et de développement durable; si une telle décision était prise, elle devrait prier le Secrétaire général de mettre au point cette orientation en vue de la lui soumettre pour approbation par l'intermédiaire du Conseil des chefs de secrétariat.**

**Recommandation 3**

**L'Assemblée générale devrait également décider d'autoriser le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE à adopter la stratégie à moyen terme du PNUE comme instrument applicable à l'échelle du système et faisant partie intégrante du cadre stratégique de l'ONU.**

### C. Établissement d'une liste des priorités sur la base d'évaluations scientifiques

**Rôle des évaluations indépendantes**

37. Les AME, les organismes des Nations Unies, les ONG et d'autres parties prenantes s'occupent d'un large éventail de problèmes environnementaux déjà recensés ou nouveaux par l'intermédiaire de leurs organes scientifiques et techniques. Ces organes doivent en principe fournir des avis indépendants reflétant les points de vue des communautés épistémiques, des institutions spécialisées et des ONG du monde entier: leurs évaluations servent de base à l'établissement d'une liste des priorités dans le domaine de l'environnement.

38. Dans le cas du Protocole de Montréal, par exemple, des groupes d'experts collaborent avec des établissements de recherche partout dans le monde. Leurs évaluations communes sont en général impartiales et constituent une base objective de négociations entre les Parties. En vertu de l'article 6 du Protocole, les Parties peuvent envisager des ajustements et des amendements aux mesures de réglementation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone uniquement en se fondant sur des recommandations formulées par les groupes d'experts compétents. Suivant

la même procédure, la réunion des Parties contractantes traite les questions nouvelles et se prononce sur la reconstitution des ressources du Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal en s'en remettant aux avis de ses experts.

39. À la différence des groupes d'experts du Protocole de Montréal et des autres organes scientifiques et techniques indépendants traditionnels, les organes scientifiques constitués en application d'autres AME font généralement appel à des experts nommés par les gouvernements ou les conférences des Parties. Certains de ces experts sont employés en qualité de consultants des secrétariats et ne sont donc pas entièrement indépendants. Dans de rares cas, les conclusions des organes scientifiques créés dans le cadre d'autres AME sont le seul élément sur lequel se fondent les décisions des Parties.

**Conflit d'intérêts et choix d'experts**

40. Les organes scientifiques et techniques constitués au titre des AME sont généralement composés d'experts désignés par les gouvernements et le coût de leur participation aux réunions est principalement pris en charge par leurs employeurs et les gouvernements, ou financé par des fonds de contributions volontaires. L'Inspecteur estime que, mis à part les critères généraux de sélection fondés sur une représentation régionale équitable et les compétences requises, il faudrait également adopter d'autres critères pour obtenir les avis représentatifs des communautés épistémiques du monde, pour en garantir l'indépendance et l'impartialité et pour éviter les conflits d'intérêts. À cet égard, l'Inspecteur a été informé de bonnes pratiques − consistant par exemple à prêter serment et à communiquer des renseignements personnels sur les intéressés − adoptées en la matière en vue de prévenir les conflits d'intérêts au titre de plusieurs AME, dont le Protocole de Montréal, la Convention-cadre sur les changements climatiques, la Convention de Rotterdam (décision RC-1/7), la Convention de Stockholm (décision SC-1/8) et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) (voir Conférence des Parties, CoP Doc. 8.4 (Rev.)).

41. Vu les diverses procédures suivies par les AME, l'Inspecteur est d'avis que le Secrétaire général devrait, avec le concours du directeur exécutif du PNUE, envisager d'harmoniser ces procédures en formulant des lignes directrices à appliquer pour éviter les conflits d'intérêts dans le cas d'experts qui participent aux travaux de groupes et de comités techniques et scientifiques dans le domaine de l'environnement.

## D. Gouvernance des accords multilatéraux sur l'environnement

**Multiplicité des secrétariats d'accords multilatéraux sur l'environnement**

42. Le premier traité multilatéral relatif à l'environnement date de 1868 (Convention révisée sur la navigation du Rhin). Cependant, la plupart des AME ont été adoptés depuis la Conférence de Stockholm de 1972. Selon le PNUE, on compte aujourd'hui plus de 500 traités internationaux et autres accords liés à l'environnement, dont 70 % ont une portée régionale. Il y a actuellement 45 AME ayant un champ d'application mondial qui comptent au moins 72 pays signataires (voir la liste figurant à l'annexe I).

43. Diverses organisations du système des Nations Unies gèrent des AME et d'autres conventions relatives à l'environnement, qu'il s'agisse de faciliter l'établissement de normes, d'encourager une sensibilisation et le transfert de connaissances ou d'entreprendre des activités plus concrètes visant à aider les Parties à se conformer à l'obligation de présenter des rapports et à mettre en œuvre ces instruments au niveau intérieur. Les AME peuvent être rangés en trois grandes catégories.

44. La première comprend les accords relatifs à l'environnement adoptés sous l'égide d'organismes des Nations Unies. Les fonctions de secrétariat prévues dans ces accords sont exercées dans les organisations concernées, qui gèrent les conventions dans le cadre de leur programme de travail.

45. L'OMI administre 50 conventions et protocoles multilatéraux relatifs à la sécurité maritime et au milieu marin. L'OIT assure les services de secrétariat de 11 conventions ayant trait à l'environnement dans le domaine de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, sur un total de 187 conventions fixant des normes internationales en matière d'emploi. De même, l'AIEA fournit des services de secrétariat aux Parties à 5 conventions relatives à la sûreté nucléaire. La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) fait bénéficier 5 conventions régionales relatives à l'environnement et 12 protocoles des services de secrétariat de la Division de l'environnement, du logement et de l'aménagement du territoire qui comprend seulement 20 administrateurs permanents. La FAO entretient des liens analogues avec plusieurs conventions et accords dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture. Le Centre pour le patrimoine mondial, qui sert de secrétariat à la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, fait partie intégrante de l'UNESCO: il n'a donc pas été nécessaire de conclure un accord de tutelle avec la conférence des Parties. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 dispose de services de secrétariat à la Division des affaires maritimes et du droit de la mer de l'ONU à New York.

46. Les ressources disponibles pour les conventions de cette catégorie au sein des organisations qui les administrent sont plus modestes que celles de secrétariats indépendants. Elles n'augmentent pas automatiquement lorsqu'un nouvel AME est créé.

47. La deuxième catégorie d'AME comprend les accords adoptés par des conférences de plénipotentiaires et des comités de négociation sous l'égide du PNUE ou d'autres organismes extérieurs au système des Nations Unies, tels que l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) dans le cas de la CITES. Bon nombre de ces AME ont désigné le PNUE comme leur organisation hôte pour leur fournir des services de secrétariat. Le PNUE exerce cette fonction par l'intermédiaire de 7 secrétariats pour 9 conventions et protocoles de portée mondiale et de 8 autres s'occupant de 8 conventions régionales.

48. La troisième catégorie d'AME comprend des accords dont les secrétariats ont des liens institutionnels avec l'ONU sans être pleinement intégrés dans le programme de travail et la structure de gestion de l'Organisation. En font partie la Convention-cadre sur les changements climatiques, la Convention sur la lutte contre la désertification et, dans une certaine mesure, la Convention sur la diversité biologique. Les conférences des Parties ont conclu avec l'ONU des accords de tutelle reconnaissant le statut indépendant de ces AME et la capacité de leur secrétariat d'exécuter de façon autonome le programme de travail, le budget et les politiques qu'elles ont fixés.

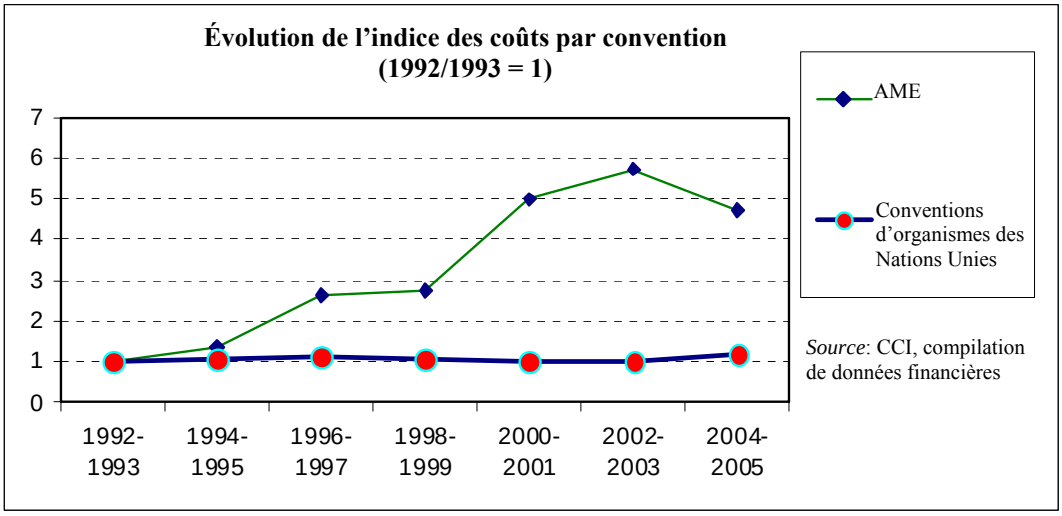
49. Ces AME ont été élaborés pour l'essentiel dans le cadre de l'ONU. De nouveaux accords continuent d'être produits sous l'égide du PNUE, qui encourage souvent la mise en place de services de secrétariat distincts. Parmi les exemples récents, il convient de mentionner la Convention sur la protection et le développement durable des Carpates de 2003, dont le secrétariat provisoire est hébergé par le PNUE à Vienne, et la Convention-cadre pour la protection de l'environnement de la mer Caspienne de 2006.

50. La séparation des pouvoirs entre la conférence des Parties et l'organisation hôte a souvent causé des frictions au sujet de questions telles que les ressources à affecter à l'appui aux

programmes et les dispositions à prendre en matière de personnel, notamment la désignation des chefs de secrétariat. En outre, les nouvelles conventions de cette catégorie nécessitent l'affectation de fonds à un personnel de base comprenant un directeur exécutif et au moins trois agents d'administration et des finances.

51. Comme le montre le graphique ci-dessous, la création de secrétariats indépendants pour les AME (ceux des deuxième et troisième catégories désignés par l'abréviation «AME») a des incidences financières non négligeables. Les indices retenus sont fondés sur les coûts unitaires par AME et par convention, calculés en divisant le montant total du budget ordinaire/de base de ces AME et des autres conventions (première catégorie désignée par l'expression «conventions d'organismes des Nations Unies») placées sous la garde de certaines institutions des Nations Unies[21] par le nombre correspondant d'AME et de conventions en vigueur au cours de chaque exercice biennal de 1992-1993 à 2004-2005[22]. Durant la période considérée, le coût unitaire des AME a été multiplié par 4,7 %, contre 1,2 % pour les conventions dont la garde a été confiée à des organisations du système des Nations Unies.

**Figure 1**




52. Le PNUE n'est pas habilité à administrer ou à mettre en œuvre des AME élaborés sous son égide, sauf s'il en a été expressément convenu ainsi avec les conférences des Parties. En outre, il ne peut à proprement parler administrer des AME qui comptent un nombre de parties contractantes supérieur à celui du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement.

53. Une participation universelle au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement[23] pourrait représenter une avancée majeure car elle renforcera la légitimité du PNUE en lui permettant d'adopter et d'administrer des AME dans le cadre de sa structure permanente. L'autre solution serait que l'Assemblée générale puisse adopter des AME fondés sur les travaux du PNUE en chargeant celui-ci de les gérer et de les mettre en œuvre.

[21] OIT, FAO, OMI, AIEA et UNESCO.
[22] Le nombre total de conventions est passé de 239 en 1992-1993 à 269 en 2004-2005, alors que le nombre d'AME de portée mondiale des deux premières catégories est passé de 6 à 12 (9 accords et 3 protocoles administrés par l'ONU et son programme relatif à l'environnement).
[23] Note du directeur exécutif (UNEP/GCSS.VIII/INF/6).

54. Le dispositif susmentionné sera plus rationnel et d'un meilleur rapport coût-efficacité que les dispositions actuelles relatives aux AME, vu qu'il nécessitera un seul organe plénier et moins d'organes subsidiaires et de services de secrétariat. En outre, il permettra de suivre une démarche plus cohérente concernant les aspects financiers et administratifs, les dispositions à prendre en matière de personnel et les règlements intérieurs.

55. L'Inspecteur est d'avis que l'ONU devrait minutieusement examiner la question de savoir s'il est opportun de créer un secrétariat indépendant chaque fois que les États Membres conviennent d'un nouvel AME. Pour faciliter à cet égard la tâche de l'Assemblée générale, le Secrétaire général devrait, avec le concours du directeur exécutif du PNUE, étudier la procédure d'adoption et la gestion des AME à la lumière de l'expérience acquise par les organisations qui fournissent aux conventions relatives à l'environnement des services de secrétariat intégrés à leur propre structure. En fonction de cela, il devrait présenter à l'Assemblée générale − par l'intermédiaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE − des propositions concernant des modalités qui permettent aux États Membres d'élaborer et de gérer de façon plus satisfaisante des AME sans créer un secrétariat indépendant chargé de s'occuper de telle ou telle convention.

L'application de la recommandation 4 ci-dessous devrait améliorer l'efficacité des AME et se traduire par des économies et une utilisation plus rationnelle des ressources.

**Recommandation 4**

**Le Secrétaire général devrait, avec le concours du directeur exécutif du PNUE, proposer à l'Assemblée générale − par l'intermédiaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE − des modalités permettant aux États Membres d'élaborer et de gérer de façon plus satisfaisante des AME sans créer un secrétariat indépendant pour telle ou telle convention.**

**Mise en œuvre coordonnée et intégrée des accords multilatéraux sur l'environnement**

56. La mise en œuvre coordonnée et intégrée des AME a représenté pour le PNUE une tâche particulièrement délicate à assumer conformément au mandat qui lui avait été initialement confié en matière de coordination. Avant l'adoption de la Décision de Carthagène en 2002, le Groupe interorganisations de la gestion de l'environnement et le Groupe intergouvernemental à composition non limitée de ministres ou de représentants de ministres sur la gouvernance internationale en matière d'environnement, constitués par le PNUE, avaient recensé divers domaines clefs dans lesquels les organismes des Nations Unies pouvaient favoriser des synergies entre les AME[24].

**Synergies entre les conférences des Parties**

57. L'expérience de quelques AME montre que les différentes conventions n'ont guère de possibilités d'exploiter des effets de synergie en l'absence de mécanisme permanent permettant de remédier aux disparités d'ordre administratif et en matière de programmes et de résoudre les contradictions sur des questions de fond entre les conventions relatives à l'environnement.

[24] Ces domaines étaient notamment les suivants: évaluations scientifiques et techniques; mise en œuvre, respect et application; information et communication; prise en compte de la protection de l'environnement dans le développement durable; dispositions financières et administratives; renforcement des capacités et assistance technique; suivi et établissement de rapports; réunions communes, programmation commune; et gestion de l'information.

58. En 2006, se fondant sur des propositions du secrétariat du PNUE, les Parties contractantes concernées se sont efforcées de regrouper les trois conventions relatives aux substances chimiques[25] pour parvenir à une fusion de facto des services de secrétariat et réaliser des économies. Entre mars 2007 et mars 2008, elles ont convoqué à trois reprises un groupe de travail spécial conjoint tripartite pour examiner la question de la coopération et de la coordination; ce groupe, composé de 45 pays, est convenu d'une recommandation que devaient adopter les trois conférences des Parties[26]. Une telle initiative s'est révélée onéreuse[27]. La recommandation doit encore être approuvée par chacune des conférences des Parties respectives, qui se réuniront en principe entre juin 2008 et mai 2009, puis être effectivement mise en œuvre après une réunion extraordinaire simultanée des conférences des Parties en 2010.

59. L'autre exemple de tentative ayant pour objet de venir à bout des disparités actuelles entre les AME concerne l'appauvrissement de la couche d'ozone et les changements climatiques, qui font l'objet du Protocole de Montréal et de la Convention-cadre sur les changements climatiques, assortie du Protocole de Kyoto. Ces deux régimes prévoient des mesures contradictoires: l'utilisation de certains gaz à effet de serre tels que les hydrofluorocarbones (HFC), qui sont réglementés en vertu du Protocole de Kyoto, a souvent été admise au titre du Protocole de Montréal comme solution de rechange aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone. L'utilisation des hydrochlorofluorocarbones (HCFC) tels que le HCFC 22, qui a un fort potentiel de réchauffement de la planète, est autorisée avec certaines réserves dans le Protocole de Montréal, mais ne fait l'objet d'aucune restriction dans le Protocole de Kyoto.

60. En 2007, à la réunion tenue à l'occasion du vingtième anniversaire du Protocole de Montréal, les Parties à ce protocole sont parvenues à un accord[28] visant à avancer la date de l'élimination définitive des HCFC, connus pour leur potentiel élevé du réchauffement de la planète, de façon à empêcher un doublement de leur production. Le résultat concluant de cette réunion montre qu'une conférence des Parties peut tout à fait introduire une mesure de transition pour assurer la complémentarité avec d'autres AME. Cependant, il convient de rappeler qu'aucun mécanisme permanent ne pouvait remédier aux contradictions de fond entre les mesures de réglementation prévues, en dépit d'une solution proposée aux États Membres dès 1997 par les organes d'experts compétents suivant le principe de la responsabilité environnementale auquel souscrivent les politiques découlant des deux conventions[29].

**Initiatives prises par le PNUE**

61. Le PNUE a grandement contribué à développer les filières de communication intersecrétariats par l'intermédiaire de sa Division du droit environnemental et des conventions. Une de ses initiatives a consisté à convoquer 10 réunions de coordination des secrétariats d'AME. La dernière, tenue en 2004, s'est soldée par un accord sur la nécessité d'améliorer la coordination entre les secrétariats des AME et de leur fournir un appui accru. Il a été convenu, entre autres

[25] La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants et la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international.
[26] UNEP/CHW.9/14.
[27] Le coût d'une réunion du groupe de travail d'une durée de trois jours à Helsinki est estimé à 112 500 dollars des États-Unis environ, rien que pour les frais de voyage et les indemnités journalières de subsistance.
[28] Décision XIX/6 de la Réunion des Parties au Protocole de Montréal, UNEP/OzL.Pro.19/7.
[29] Équipe spéciale des HFC et des PFC du Groupe de l'évaluation technique et économique, «The implications to the Montreal Protocol of the inclusion of HFCs and PFSc in the Kyoto Protocol», PNUE, octobre 1999. Rapport spécial du GIEC/GETE sur la préservation de la couche d'ozone et du système climatique planétaire: questions liées aux hydrofluorocarbones et aux hydrocarbures perfluorés, novembre 2005.

choses, que le PNUE devait: a) soutenir davantage les AME au plan politique en constituant une base de données pour la recherche sur les lacunes et les problèmes naissants; b) se pencher sur les conflits potentiels entre les AME et mettre en relief les liens entre les programmes des diverses réunions internationales; et c) assurer le suivi des décisions des Parties contractantes relatives au renforcement des capacités[30].

62. Aussi convaincantes que fussent ces recommandations, elles sont restées lettre morte, principalement parce qu'elles n'étaient pas étayées par les décisions intergouvernementales voulues.

63. Au niveau intergouvernemental, le PNUE s'est vu confier la responsabilité principale de l'amélioration de la coordination et de la cohérence entre les AME[31] et du développement du droit international de l'environnement[32] en vertu du Programme de Montevideo III. Cependant, les initiatives lancées dans ces domaines n'ont été que partiellement concluantes. Concernant les procédures de respect des dispositions et de mise en application, le Conseil a limité sa compétence à l'élaboration de lignes directrices de caractère consultatif et non contraignant, tandis que les avis techniques, scientifiques et juridiques et l'appui au renforcement des capacités ont été fournis uniquement au niveau interorganisations et sur demande.

64. La Décision de Carthagène pourrait offrir une solution car elle prévoyait «un examen périodique de l'efficacité des AME» en spécifiant que, afin de favoriser la coordination, «le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement pourrait examiner les progrès accomplis par les conférences des Parties aux AME, compte dûment tenu de leurs mandats respectifs, pour développer des synergies dans les domaines où des questions d'intérêt commun se posent». Cependant, le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement étant un organisme à composition limitée, sa compétence ne lui permet guère de procéder à des examens périodiques des synergies et des liens entre les AME. Par ailleurs, selon la Décision de Carthagène, le PNUE ne peut assurer une coordination et fournir un appui qu'à la demande des conférences des Parties.

65. Vu le rôle qui lui incombe d'assurer globalement la mise en œuvre d'Action 21, l'Assemblée générale reçoit et examine régulièrement des rapports soumis par les conventions de Rio au sujet de leurs activités. Elle pourrait à cette occasion favoriser les complémentarités entre les AME et dynamiser le processus d'examen de l'efficacité de ces accords par le Conseil d'administration/Forum mondial pour l'environnement du PNUE, renforçant ainsi la capacité du PNUE d'appliquer la Décision de Carthagène.

**Observations**

66. Le système de gouvernance internationale en matière d'environnement se caractérise par une multiplicité d'efforts complexes visant à créer des synergies, notamment en procédant à des regroupements pour remédier à la dispersion des activités, en tentant de combler les lacunes, en assurant une coordination sur le plan administratif ou en lançant de coûteuses initiatives intergouvernementales ad hoc afin de résoudre les contradictions entre différents traités et organismes ayant des responsabilités dans le domaine de l'environnement. À cet égard, l'Inspecteur estime que l'Assemblée générale devrait faciliter l'accomplissement, par le PNUE, du mandat qui lui a été confié en vertu de la Décision de Carthagène, pour qu'il puisse à la fois

[30] UNEP/GC.23/3/Add.4.
[31] Décision SS.VII/1 du Conseil d'administration/Fonds ministériel mondial pour l'environnement du PNUE sur la gouvernance internationale en matière d'environnement, 2002.
[32] Conférence de Rio, Action 21, chap. 38.

procéder à un examen horizontal périodique de l'efficacité des AME et à des consultations avec les secrétariats de ces accords, faire office de mécanisme permanent pour corriger les incohérences éventuelles entre les AME[33] et exploiter les effets de synergie sur des questions d'intérêt commun.

L'application de la recommandation 5 ci-dessous devrait favoriser l'exécution efficace du mandat confié au PNUE et une mise en œuvre cohérente des AME.

**Recommandation 5**

**En s'employant elle-même activement à examiner périodiquement les rapports des AME, l'Assemblée générale devrait dûment soutenir le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE pour que celui-ci soit mieux à même de s'acquitter de son mandat, consistant à examiner et évaluer régulièrement la mise en œuvre de tous les AME administrés dans le cadre du système des Nations Unies en vue d'assurer une coordination et une cohérence entre ces accords conformément à la décision SS.VII/1, et de tenir l'Assemblée informée des progrès accomplis.**

## III. CADRE DE GESTION

67. Ainsi qu'il est indiqué ci-dessus au chapitre II, le système de gouvernance internationale en matière d'environnement reste peu cohérent et mal coordonné car il lui manque à la fois: a) un mécanisme commun permettant de résoudre les contradictions entre les AME; b) un document de planification à l'échelle du système des Nations Unies pour l'assistance en matière d'environnement; et c) un cadre général pour les services communs d'appui administratif, financier et technique, qui permettrait de favoriser les synergies entre les organismes des Nations Unies et les AME. Cette combinaison d'éléments nuit tant à la gouvernance environnementale qu'à la gestion des ressources au siège et sur le terrain.

68. L'évaluation des politiques requises et des ressources disponibles au niveau des pays garantit généralement une bonne gestion des ressources permettant de créer des synergies dans la mise en œuvre des AME. Un processus d'évaluation «de bas en haut», au niveau local, entraînera du même coup une gestion rationnelle des ressources au niveau mondial. Or un tel processus ne peut avoir lieu, faute d'un cadre cohérent de gestion des ressources reposant sur des services communs d'appui assurés par les organismes des Nations Unies.

### A. Cadre de gestion des ressources aux niveaux national et régional

**Difficultés liées à la mise en place de plates-formes nationales dans le domaine de l'environnement**

69. L'affaire des déchets toxiques déchargés d'un navire étranger en Côte d'Ivoire en août 2006 est un exemple qui aide à comprendre combien il est nécessaire que les parties contractantes qui sont des pays en développement prennent mieux conscience de l'importance du respect des dispositions des AME ayant trait aux menaces écologiques transfrontières. Or l'utilité des AME et leur contribution au développement durable restent à démontrer dans les pays en développement.

70. Une application efficace des AME nécessite la mise en place de plates-formes ou de mécanismes propres au pays considéré pour assurer une coordination et une collaboration entre les

[33] Décision SS.VII/1 du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement, notamment les paragraphes 11 h) iii), 28 et 30.

parties intéressées en ce qui concerne à la fois l'évaluation de l'état de l'environnement, les dispositifs d'alerte rapide, la prise de décisions et le respect des conventions.

71. Dans la plupart des pays en développement, les agents de coordination des AME sont principalement concentrés dans quelques services gouvernementaux, alors que dans d'autres pays ils sont dispersés dans de multiples ministères d'exécution et administrations provinciales n'ayant guère d'autorité au niveau central pour coordonner les politiques et assurer la liaison avec les AME et les organisations internationales. L'Inspecteur a relevé un cas exemplaire, celui du Conseil national de l'environnement de la Thaïlande. Cet organe, composé de représentants des ministères d'exécution, d'administrations provinciales, de groupes de réflexion privés et d'ONG, sert de cadre à des échanges pour promouvoir un consensus national sur les problèmes d'environnement et les besoins du pays tout en respectant les dispositions des AME.

72. Le PNUE et le PNUD ont commencé à aider les pays en développement à établir des rapports nationaux sur la mise en œuvre des AME, à créer des comités thématiques, à assurer une coordination et à mettre en commun les meilleures pratiques des différents organes grâce au soutien financier du FEM, par exemple dans le cadre des auto-évaluations des capacités nationales, de l'Initiative pour l'organisation d'ateliers de dialogue national et du Programme d'appui aux pays du PNUD. Cependant, de tels programmes n'ont pas encore contribué de façon déterminante à faciliter la création de comités de coordination/plates-formes au niveau national pour la mise en œuvre des AME. De surcroît, la liste des coordonnateurs de pays du PNUE n'a pas été actualisée ni utilisée pour mettre en contact les agents de coordination nationaux des AME.

**Difficultés liées à l'intégration des plates-formes environnementales dans les processus liés au BCP/PNUAD**

73. Les organismes des Nations Unies et les AME se sont heurtés à d'importantes difficultés dans la mise en œuvre du principe de l'unité d'action en matière d'environnement dans les processus liés au BCP/PNUAD.

74. Premièrement, ces processus ne portent pas sur les questions de respect des AME. Comme l'a fait observer un haut responsable du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), il s'agit de processus qui ne traitent pas encore à proprement parler des différents enjeux car ils reposent essentiellement sur l'assemblage, par les organismes d'exécution, d'initiatives distinctes émanant des donateurs, sous réserve de la disponibilité de ressources permettant de financer des mesures de développement.

75. Deuxièmement, les réponses au questionnaire du CCI ont montré que la quasi-totalité des secrétariats d'AME indépendants et le Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal, y compris ses organismes d'exécution, jugeaient les processus liés au BCP/PNUAD peu utiles pour la mise en œuvre de leurs programmes et projets relatifs au respect des dispositions par les pays, même s'ils utilisent les moyens logistiques des bureaux des coordonnateurs résidents des Nations Unies ou des représentants résidents du PNUD.

76. Troisièmement, le Groupe des Nations Unies pour le développement n'a pas encore prévu de modalités permettant de prendre en compte les préoccupations d'organisations non résidentes telles que les AME, le PNUE, l'OMI, l'OMM et l'AIEA. Plusieurs coordonnateurs résidents en Asie ont laissé entendre que des entités non résidentes auraient pu participer aux réunions au cours desquelles les équipes de pays des Nations Unies et leurs groupes thématiques adoptent d'importantes décisions si elles en avaient été averties suffisamment à l'avance.

77. Quatrièmement, tant les coordonnateurs nationaux des AME que les interlocuteurs de programmes précis du PNUE (l'Initiative «Douanes vertes» et l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, par exemple) ont rarement participé aux travaux des équipes de pays des Nations Unies et de leurs groupes thématiques. Les représentants des centres régionaux de la Convention de Bâle à Beijing et au Caire n'y ont jamais été invités non plus.

78. L'Inspecteur note néanmoins que les Directives révisées de 2007 pour les équipes de pays des Nations Unies sur l'élaboration du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement sont conçues de façon à corriger de telles insuffisances. Il espère que ces directives aideront les équipes de pays des Nations Unies à mettre au point de bonnes pratiques et à intégrer la gestion durable de l'environnement et la mise en œuvre des AME dans leur programme de travail. À cet égard, il constate également que les Parties à la Convention sur la diversité biologique s'intéressent activement au programme d'unité dans l'action («Une seule ONU»)[34].

**Mémorandum d'accord entre le PNUE et le PNUD**

79. En 2004, le PNUE et le PNUD ont conclu un mémorandum d'accord[35] fixant le cadre général de leur coopération en vue du développement des capacités dans le secteur de l'environnement. En vertu de ce mémorandum d'accord, le PNUD a été dûment habilité à exécuter et coordonner des activités opérationnelles à tous les niveaux, concernant en particulier le développement durable et la prise en compte de l'environnement dans ce domaine. Cependant, le mémorandum d'accord n'autorise le PNUE et les AME à exécuter des activités opérationnelles que lorsque des projets, des programmes et des ressources spécifiques leur sont confiés par leurs mécanismes financiers multilatéraux.

80. S'il est évident que tout État doit donner effet aux AME au niveau national, le mémorandum d'accord ne fait quasiment pas mention des mandats dévolus au PNUE et aux AME concernant les activités opérationnelles à entreprendre au niveau des pays pour leur venir en aide. Des problèmes de ressources et une interprétation simpliste du mémorandum d'accord par les représentants sur le terrain font que le PNUE n'a pas mis en place suffisamment de coordonnateurs pour l'environnement dans les bureaux de pays du PNUD.

81. L'Inspecteur a pris note avec intérêt des Directives pour l'intégration de la Stratégie de prévention des catastrophes aux BCP et aux PNUAD[36] et des Principes directeurs régissant les plates-formes nationales pour la réduction des risques de catastrophe[37] qui présentent des pratiques optimales susceptibles d'être adoptées.

82. L'Inspecteur estime que, dans le cadre des processus liés aux BCP/PNUAD et en concertation avec les organismes compétents et les AME, le Secrétaire général devrait, avec le concours du PNUE et du PNUD, élaborer des directives visant à établir des plates-formes nationales et régionales et des mécanismes de coordination propres à rationaliser le respect des dispositions des AME par les États membres, de façon à assurer la mise en œuvre des politiques relatives à la protection de l'environnement et au développement durable, et faire réviser en conséquence le mémorandum d'accord conclu entre le PNUE et le PNUD.

---

[34] UNEP/CBD/COP/9/4, p. 22.
[35] UNEP-GC.23/INF/13.
[36] Figurant dans un projet de note d'orientation, secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) et PNUD, 23 mars 2006.
[37] Document de travail du secrétariat de la SIPC, 17 octobre 2005 (disponible à l'adresse www.unisdr.org/eng/country-inform/ci-guiding-princip.htm).

**Coopération et coordination au niveau régional**

83. Les organes régionaux jouent également un rôle important dans le système de gouvernance environnementale. Grâce à leur positionnement stratégique, les commissions régionales de l'ONU ont, depuis 1992, servi de cadre à la formation d'un consensus régional pour le Sommet planète Terre. Les commissions s'attachent également à promouvoir les normes et conventions relatives à l'environnement et à fournir une aide technique par des services consultatifs, des ateliers de renforcement des capacités et des projets au niveau régional. Ainsi qu'il a été constaté au Sommet planète Terre, les démarches suivies à l'échelle régionale pour élaborer et mettre en œuvre des conventions pourraient être rendues plus efficaces dans certains domaines, en particulier sur les questions transfrontières, comme l'attestent les conventions de la CEE et les protocoles qui s'y rapportent.

84. L'Inspecteur est d'avis que le Conseil économique et social devrait fournir un cadre pour la coordination entre les commissions régionales et le PNUE de façon à permettre aux États Membres de mieux tirer parti des lieux de discussion et du savoir-faire offerts par les commissions au lieu de s'en remettre exclusivement aux services et à l'appui du PNUE.

L'application de la recommandation 6 ci-dessous permettrait de coordonner plus efficacement les activités de renforcement des capacités sur le terrain.

**Recommandation 6**

**Se fondant sur une proposition du directeur exécutif du PNUE et sur des consultations avec les secrétariats des AME, le Secrétaire général devrait présenter à l'Assemblée générale, pour examen et approbation, des directives relatives à l'établissement de plates-formes nationales et, s'il y a lieu, régionales pour les politiques relatives à la protection de l'environnement et au développement durable, qui puissent intégrer la mise en œuvre des AME dans les processus liés aux BCP et aux PNUAD.**

## B. Cadre de gestion des ressources au niveau mondial

**Coordination administrative interorganisations**

**Cadre prévu par le CCS**

85. De 1993 à 2001, le Comité administratif de coordination (CAC) et le CCS disposaient d'une instance centrale, à savoir le Comité interinstitutions du développement durable (CIDD), pour recenser les principales questions d'orientation ayant trait au suivi de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) et donner des conseils sur les moyens de traiter ces questions de façon à assurer une coopération et une coordination efficaces à l'échelle du système dans la mise en œuvre d'Action 21.

86. En 2001, le CCS a renoncé à toute approche intégrée. Il a dissout le CIDD et a pris des mesures en vue d'établir et d'étoffer les dispositifs de collaboration interorganisations voulus dans divers domaines clefs (eau douce, assainissement, énergie, océans et zones côtières, modes de consommation et de production). Le CCS a recensé 27 initiatives de collaboration prises par des organismes des Nations Unies en vue d'atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement consistant à «préserver l'environnement»[38] et il a constitué les groupes sectoriels suivants:

[38] Voir le rapport du CCS au Sommet mondial de 2005, intitulé «One United Nations catalyst for progress and change».

ONU-Eau, ONU-Océans, Stratégie internationale de prévention des risques de catastrophe, Processus de Marrakech et ONU-Énergie[39].

**Cadres prévus par le PNUE et le Groupe de la gestion de l'environnement**

87. Le PNUE n'a aucune base de données offrant une vue d'ensemble de tous les programmes, projets, dépenses, mémorandums d'accord et lettres d'engagement échangées avec d'autres organismes et institutions des Nations Unies concernant l'appui aux AME. Cependant, l'Inspecteur a appris qu'en septembre 2007 une liste indicative du PNUE recensait 49 projets et programmes communs dans les domaines ci-après: évaluation des incidences sur le climat au niveau mondial, diversité biologique, protection des mers régionales, pollution marine, réglementation des produits chimiques et des déchets, douanes et commerce illégal, harmonisation des procédures de présentation de rapports au titre des AME, initiatives relatives à la santé et à l'environnement, éducation au développement durable et activités de sensibilisation.

88. L'établissement de cette liste de partenariats devrait être considéré sous l'angle du rôle de chef de file incombant au PNUE et de ses programmes à moyen terme à l'échelle du système en matière d'environnement[40], qui englobaient naguère toutes les activités des organismes des Nations Unies ayant trait à l'environnement[41]. Selon le CAC, un tel instrument s'est avéré «utile», ce programme à moyen terme étant à la fois un état récapitulatif des activités et un outil de coordination dans le domaine de l'environnement[42]. Le CAC a estimé qu'il devait être transformé en un document contenant des «objectifs stratégiques communs» à l'échelle du système[43].

89. La réforme du Secrétariat de l'ONU lancée en 1996 a tenté de développer de tels objectifs, mais en vain, faute d'une approche intégrée de gestion des problèmes[44] inhérente à la démarche prônée par le Groupe de la gestion de l'environnement.

90. Même sur des questions d'intendance telles que le choix d'achats responsables, les économies d'énergie et l'élimination des déchets par les secrétariats, le Groupe de la gestion de l'environnement n'a pas réussi à convaincre les organisations membres d'adopter des politiques pertinentes à l'échelle du système cautionnées par le Comité de haut niveau sur la gestion. Mis à part l'Université des Nations Unies et l'AIEA, aucun organisme des Nations Unies n'a, par exemple, adopté la norme de management environnemental 14001[45] de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

91. Dans son étude de 2004 sur le Groupe de la gestion de l'environnement, le Groupe de l'évaluation et du contrôle du PNUE a constaté que les donateurs avaient engagé des ressources en faveur de 60 000 projets des Nations Unies liés à l'environnement et a recommandé la mise en place d'un système de partage des informations sur les programmes de travail respectifs des organismes s'occupant de l'environnement. Malheureusement, et bien que le Conseil

[39] Voir http://www.unwater.org/flashindex.html; http://www.un.org/esa/sustdev/inter_agency/inter_agency_2_un_oceans.htm; www.unisdr.org/unistr/; http://esa.un.org/marrakechprocess/; et http://esa.un.org/un-energy/index.htm.
[40] Le premier portait sur la période 1984-1989 et le second sur la période 1990-1995.
[41] Voir par exemple le programme à moyen terme à l'échelle du système en matière d'environnement pour 1990-1995 dans le document UNEP/GCSS.1/7/Add.1, approuvé par le Conseil d'administration dans la décision SS.I/3 du 18 mars 1988.
[42] UNEP/GC.17/6, par. 14.
[43] UNEP/GC.18/36, par. 9.
[44] A/51/950, par. 248 à 250.
[45] Applicable à toute organisation qui souhaite protéger l'environnement, prévenir la pollution et améliorer sa performance environnementale d'ensemble. La nouvelle norme ISO 14001 officiellement publiée le 15 novembre 2004 annule et remplace l'ancienne norme ISO 14001 de 1996.

d'administration l'y ait invité à maintes reprises, le directeur exécutif du PNUE, en sa qualité de coordonnateur du CAC/CCS et de président du Groupe de la gestion de l'environnement, n'a élaboré aucun instrument de stratégie à l'échelle du système qui détermine les rôles, les responsabilités et les activités des organismes des Nations Unies directement concernés par l'environnement et les AME[46].

**Mécanismes de regroupement des AME**

92. Dès l'entrée en vigueur des AME, la plupart des conférences des Parties ont demandé à leur secrétariat de mettre au point des systèmes d'information, notamment un centre d'échange sur les compétences techniques, les capacités et les moyens financiers dont les Parties et les organisations internationales compétentes peuvent disposer pour la mise en œuvre des conventions, plutôt que de faire appel à leurs propres ressources. L'Inspecteur a noté qu'une des bonnes pratiques adoptées par plusieurs AME prévoyant des activités d'assistance normative et technique consistait à recourir, sur la base d'un calcul des coûts, aux ressources communes disponibles en vue de faciliter le processus de mise en œuvre[47].

93. La plupart des initiatives de ce type, de caractère thématique et sectoriel, se fondaient sur des mémorandums d'accord: elles se sont traduites par des dispositifs de coopération pour la diversité biologique, les substances chimiques[48], le projet «Douanes vertes» et ONU-Océans.

94. Il convient de noter à cet égard la création en 2001 du Groupe mixte de liaison entre les conventions de Rio[49], organe de concertation informel permettant d'échanger des informations et d'étudier les possibilités d'activités synergiques et de coordination. Le Groupe est convenu d'accorder la priorité aux questions de l'adaptation, du renforcement des capacités et du transfert de technologies, a élaboré un programme de travail commun aux niveaux national et international et a organisé des réunions communes des organes scientifiques. Le Groupe de liaison des conventions relatives à la diversité biologique[50], créé par le Secrétaire exécutif de la Convention sur la diversité biologique à la demande de la conférence des Parties à cette convention[51], a également produit un document sur les solutions envisageables pour renforcer la coopération entre les cinq conventions portant sur la question de la biodiversité.

**Bonnes pratiques: CITES, Convention sur la diversité biologique et Convention sur les espèces migratrices**

95. La CITES a défini une vision stratégique prévoyant plusieurs objectifs prioritaires jugés essentiels pour atteindre un des buts de la Convention, à savoir «renforcer la coopération avec ses partenaires internationaux et conclure des alliances stratégiques avec eux». Elle a adopté un programme de travail chiffré pour 2009-2011 visant à exécuter des projets et des programmes de travail conjoints avec d'autres organisations au moyen de mémorandums d'accord conclus avec

[46] Voir les décisions 19/9 de 1997 et 20/13 de 1999 du Conseil d'administration.
[47] Voir le cas de la CITES évoqué au paragraphe 112 ci-dessous, ainsi que les décisions Conf. 14.2 de la CITES, SC-2/9 à 11 et SC-3/17 de la Convention de Stockholm et RC-1-14 de la Convention de Rotterdam.
[48] La Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques a adopté par exemple en 2006 l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, qui est administrée par le secrétariat de l'Approche stratégique du PNUE à Genève.
[49] Convention sur la diversité biologique, Convention sur la lutte contre la désertification et Convention-cadre sur les changements climatiques.
[50] À l'origine, ce groupe était initialement composé de la CITES, de la Convention de Ramsar, de la Convention sur les espèces migratrices et de la Convention sur le patrimoine mondial. Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture s'y est associé en 2006.
[51] Décision VII/26 du 20 février 2004.

l'autorisation de la conférence des Parties. La Convention sur les espèces migratrices a également mis au point des mécanismes de collaboration avec d'autres organisations par l'intermédiaire de son groupe d'étude scientifique sur la grippe aviaire et les oiseaux sauvages, qui s'est employé à élaborer des stratégies d'intervention et d'alerte rapide et à réfuter les informations infondées diffusées dans les médias concernant le rôle des oiseaux migrateurs en tant que vecteurs du H5NI.

**Cadre de planification à l'échelle du système et gestion axée sur les résultats**

96. Compte tenu de ce qui précède, on distingue à l'évidence trois ensembles de mécanismes de coordination administrative qui restent à intégrer dans un cadre unique de programmation à l'échelle du système.

97. À cet égard, force est de constater qu'il n'existe aucun cadre général de gestion axée sur les résultats dans lequel des objectifs seraient établis en tenant rigoureusement compte de l'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire, de l'Avenir de l'environnement mondial (GEO) du PNUE et d'autres évaluations de l'environnement et des écosystèmes, en associant les ressources mobilisées à des améliorations et des impacts dûment mesurés et évalués en matière d'environnement. Plusieurs organismes des Nations Unies ayant des responsabilités dans le domaine de l'environnement, tels le PNUE, le PNUD et le FEM, ont pris des dispositions visant à adopter une gestion axée sur les résultats[52], à la différence des AME recevant l'assistance de l'ONU ou du PNUE.

98. L'Inspecteur considère que l'adoption d'une méthode de planification et de gestion à l'échelle du système, de caractère stratégique et axée sur des résultats, pourrait remédier à la fragmentation du régime de gestion de l'environnement à l'intérieur comme à l'extérieur du système des Nations Unies. Il rappelle à ce propos que l'Assemblée générale a approuvé le cadre de référence pour la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats proposé par le CCI[53] et que l'importance de ce cadre a été reconnue dans l'examen triennal des activités opérationnelles de développement[54].

99. Compte tenu des bonnes pratiques susmentionnées et de l'expérience fournie par le Programme à moyen terme à l'échelle du système en matière d'environnement, l'Inspecteur est convaincu que les chefs de secrétariat devraient et pourraient établir et développer un système commun de planification à l'échelle du système des Nations Unies pour la gestion et la coordination des activités relatives à l'environnement, en s'inspirant du cadre de gestion axée sur les résultats. Il estime également que les chefs de secrétariat devraient établir un document de planification administrative de caractère indicatif fondé sur une base d'informations en ligne à l'échelle du système comprenant un inventaire de tous les programmes, projets et fiches descriptives des organisations ayant des activités dans le domaine de l'environnement. Cela constituerait un point de départ pour leurs consultations sur la planification commune et l'exécution des projets. Il serait utile que le Secrétaire général tienne le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial pour l'environnement du PNUE et l'Assemblée générale informés de l'application de ces mesures, selon que de besoin.

L'application de la recommandation 7 ci-dessous contribuerait à renforcer l'efficacité globale de la gouvernance environnementale dans le système des Nations Unies.

---

[52] Rapport sur l'état d'avancement de la préparation du mécanisme de gestion à objectifs de résultat, GEF/C.30/4, 2006.
[53] Voir la résolution 60/257 de l'Assemblée générale et les recommandations du Comité du programme et de la coordination figurant dans son rapport sur sa quarante-cinquième session (A/60/16), par. 248.
[54] Résolution 62/208 de l'Assemblée générale.

**Recommandation 7**

**Le Secrétaire général, agissant en qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat, devrait encourager les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies et les AME:**

**a) À élaborer un cadre commun de planification à l'échelle du système pour la gestion et la coordination des activités relatives à l'environnement, en s'inspirant du cadre de gestion axée sur les résultats approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/257 et, à cet effet,**

**b) À établir un document de planification indicative servant à la programmation conjointe de leurs activités dans le domaine de l'environnement.**

## C. Financement

100. On ne dispose pas d'estimations concrètes des ressources financières globales allouées aux divers éléments du système de gouvernance environnementale. Selon une estimation sommaire, le montant total alloué aux organismes des Nations Unies en 2006 était de l'ordre de 1 milliard 650 millions de dollars des États-Unis. Ce montant comprend 301 millions de dollars pour la mise en œuvre des AME de portée mondiale administrés par l'ONU et le PNUE et 136,5 millions de dollars pour le PNUE. On trouvera à l'annexe II un aperçu plus détaillé des moyens de financement affectés aux activités relatives à l'environnement.

101. D'après des statistiques recueillies par l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) pour les 22 États membres du Comité d'aide au développement (CAD) et d'autres donateurs, sur les 111,2 milliards de dollars affectés en 2005 à l'aide publique au développement (APD) bilatérale totale, 1 milliard 850 millions était destiné à la protection de l'environnement en général[55]. On suppose qu'environ un tiers de l'APD des pays du CAD est consacré à des activités environnementales et liées à l'environnement à l'appui du développement durable dans des secteurs tels que l'approvisionnement en eau et l'assainissement.

### Question du financement des coûts supplémentaires

102. En 1992, le programme Action 21 a été adopté au Sommet planète Terre et la Déclaration de Rio a défini les responsabilités communes mais différenciées de tous les pays concernant la protection de l'environnement mondial. À cet égard, il a été convenu que la communauté internationale fournirait des ressources financières nouvelles et additionnelles pour permettre aux États parties en développement et aux parties dont l'économie est en transition d'assumer la totalité des coûts supplémentaires convenus[56] liés à l'application de mesures de protection de l'environnement répondant aux obligations qui leur incombent au titre de divers AME.

103. Le chapitre 33 d'Action 21 recensait divers mécanismes financiers fondés sur la notion des coûts supplémentaires du développement durable, tels que les banques et fonds de développement multilatéraux, dont le FEM. Le même chapitre soulignait combien il était important d'examiner et de suivre la question de savoir si les moyens de financement et les mécanismes de ce type sont

[55] Voir www.oecd.org/dac/stats/idsonline.
[56] À savoir le surcoût découlant de l'application d'une mesure supplémentaire de protection de l'environnement.

suffisants. La Commission du développement durable a été chargée de cette tâche, qui reste encore à accomplir[57]. Le Secrétaire général est tenu de lui apporter son concours[58].

104. Le Conseil d'administration du PNUE devrait également assumer le rôle qui lui a été confié à l'origine, consistant à coordonner les activités relatives à l'environnement dans le système des Nations Unies par l'intermédiaire de son Fonds pour l'environnement.

**Financement fourni par le PNUE**

105. Pour remédier à l'absence de mécanisme de financement des programmes environnementaux, l'Assemblée générale a créé, en 1972, le Fonds pour l'environnement pour financer en totalité ou en partie le coût des nouvelles initiatives internationales relatives à l'environnement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies. Cependant, en raison de l'aggravation de problèmes écologiques multidimensionnels, de l'absence de consensus entre les États quant au rôle financier incombant au PNUE et de l'insuffisance des contributions, le Fonds a cessé d'être la principale source de financement des initiatives internationales.

106. La création d'autres mécanismes financiers destinés aux programmes environnementaux aurait nécessité une division claire des responsabilités entre ces mécanismes et le Fonds pour l'environnement. Or le Conseil d'administration du PNUE n'a malheureusement pas élaboré de directives sur ce sujet et le Fonds pour l'environnement, dépourvu de toute politique financière volontariste, agit uniquement à la demande des organisations, des ONG et des AME[59].

**Ressources et mécanismes financiers des accords multilatéraux sur l'environnement**

107. Dans l'ensemble, les arrangements financiers des AME se fondent sur deux types de ressources: a) les fonds d'affectation spéciale généraux et spécialisés; et b) les mécanismes financiers ayant pour objet d'aider les Parties à se conformer aux mesures de réglementation prévues dans les conventions.

108. Les fonds généraux d'affectation spéciale sont utilisés pour financer les dépenses engagées au titre des conventions, à savoir les dépenses ordinaires des secrétariats (dotation en effectifs, dépenses d'administration, frais généraux, élaboration et traduction des documents, etc.) et la participation du personnel aux réunions des conférences des Parties et de leurs organes subsidiaires[60]. Les contributions des Parties contractantes sont généralement obligatoires, ou versées selon un barème indicatif[61] fondé sur le barème des quotes-parts de l'ONU pour la répartition des charges de l'Organisation. Cependant, leur fondement juridique reste précaire, car elles sont assimilées à des contributions volontaires dans le Règlement financier de l'ONU et les instructions administratives et bulletins correspondants du Secrétaire général[62].

109. Les fonds d'affectation spéciale à des fins déterminées couvrent les dépenses extrabudgétaires d'assistance technique et la participation des pays en développement et des pays en transition aux réunions tenues au titre des conventions. Cependant, ces fonds sont souvent

---

[57] Résolution 47/191 de l'Assemblée générale, par. 3 e).
[58] Ibid., par. 15, et Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, par. 152.
[59] Voir les paragraphes 3 et 5 des Directives générales pour l'exécution des projets du Fonds à la section IV des Textes législatifs et financiers révisés concernant le PNUE et le Fonds pour l'environnement.
[60] Seuls le Protocole de Montréal et la Convention de Vienne prévoient des fonds pour couvrir les frais de participation des représentants des Parties.
[61] Voir, par exemple, les procédures financières de la Convention-cadre sur les changements climatiques dans la décision 15/CP.1.
[62] ST/SGB/188 et ST/AI/284 à 286.

insuffisamment dotés. Exception faite du Secrétariat de l'ozone[63], divers secrétariats d'AME ont fait savoir que, dans bien des cas, les contributions ne suffisaient pas à financer les frais de participation des Parties aux réunions, alors même que leur participation était une condition *sine qua non* du processus normatif de mise en œuvre des traités.

110. Le Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal est le principal exemple d'un mécanisme financier multilatéral pour l'environnement dont l'efficacité découle en grande partie d'un transfert régulier de ressources vers les pays en développement pour les aider à donner effet aux mesures de réglementation prévues dans le Protocole. Ces ressources sont reconstituées par les contributions des pays non visés à l'article 5 (les pays développés), fixées tous les trois ans à la réunion des Parties sur la base du barème des quotes-parts de l'ONU. Le financement et l'utilisation des ressources sont fondés sur le principe du caractère «additionnel» et sur une définition rigoureuse de la notion de surcoûts[64].

111. Ces surcoûts étant pris en charge au maximum, le financement assuré par le Fonds multilatéral est le meilleur moyen permettant d'atteindre des objectifs normatifs clairs et quantitativement mesurables. Son Comité exécutif a établi un cadre de planification stratégique et de gestion pour financer divers projets de sensibilisation, de développement des capacités, de renforcement des moyens institutionnels et d'investissement en vue de procéder à l'élimination obligatoire des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

**Fonds pour l'environnement mondial**

112. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) devrait en principe fournir des ressources financières additionnelles pour couvrir l'intégralité des dépenses supplémentaires qui découleraient, pour les pays en développement, des activités prévues dans le programme Action 21 (chap. 33.14) et, en particulier, de celles qui sont définies conformément aux critères d'admissibilité fixés par les AME respectifs. Le FEM, géré conjointement par la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE, est le principal dispositif multifonctionnel permettant de financer la mise en œuvre des AME. Il a apporté des concours financiers à la demande des conférences des Parties à la Conférence sur la diversité biologique, à la Convention-cadre sur les changements climatiques, à la Convention sur la lutte contre la désertification et à la Convention de Stockholm. La CITES n'en a jamais bénéficié, ne serait-ce qu'indirectement par l'intermédiaire du guichet destiné à la Convention sur la diversité biologique. En vertu de l'instrument portant création du FEM et définissant son statut à l'égard des AME, le FEM se conforme aux directives des conférences des Parties, qui décident des politiques, des secteurs d'action prioritaires et des critères d'attribution des ressources aux fins des conventions, y compris les opérations de reconstitution des ressources, et il leur rend compte.

113. Cependant, le FEM est juridiquement et pratiquement autonome vis-à-vis des conventions dont il s'occupe. Son Conseil joue un rôle important en déterminant le niveau de reconstitution des ressources et en prenant des décisions au sujet des projets et des politiques. Il a par exemple adopté en 2005, sans recevoir de directives des conférences des Parties, un nouveau mécanisme pour allouer des subventions aux pays bénéficiaires, le Dispositif d'allocation des ressources (DAR), auquel le Centre pour le développement du droit international de l'environnement (CIEL)[65] a reproché de ne pas être conforme au mémorandum d'accord, à l'Instrument du FEM et aux directives des conférences des Parties.

[63] Voir http://ozone.unep.org/.
[64] Liste indicative des catégories de surcoûts, Manuel du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, septième édition, 2006.
[65] Legal analysis of the GEF Resource Allocation Framework, Glenn M. Wiser, mai 2007.

114. Le secrétariat du FEM a informé l'Inspecteur de l'avis préliminaire du Bureau juridique de la Banque mondiale: selon cet avis, même si le Fonds n'exige ni n'interdit un système d'allocation axé sur les résultats, il faudrait que, quelle que soit la décision prise dans le cas d'un conflit suscité par l'adoption du dispositif d'allocation des ressources, le Fonds puisse continuer de servir de mécanisme financier et les conférences des Parties respectives être à même de demander que le FEM reconsidère sa position concernant la mise en œuvre des AME concernés.

115. Le secrétariat du FEM a eu du mal à interpréter et à appliquer la notion de «surcoût»[66] au niveau opérationnel. Les nouvelles Modalités d'application du principe du surcoût dans les projets du FEM[67], approuvées par le Conseil du FEM en 2007, n'ont pas défini les surcoûts requis par la mise en œuvre d'un AME. Le secrétariat du FEM a élaboré un autre concept, à savoir celui de «surcoût convenu de mesures visant à améliorer la protection de l'environnement mondial»[68]. Celui-ci s'écarte du principe établi du caractère additionnel des ressources à allouer pour couvrir le coût supplémentaire de l'application de normes écologiques et estompe la distinction entre le financement de moyens de subsistance durables et l'assistance aux activités normatives relatives à l'environnement.

116. L'Inspecteur reconnaît néanmoins que, lors des négociations sur la reconstitution des ressources de la Caisse du FEM, les conférences des Parties présentent rarement des informations et des évaluations précises concernant les fonds additionnels nécessaires pour couvrir les coûts supplémentaires convenus de la mise en œuvre des conventions.

117. L'Inspecteur préconise les mesures suivantes:

– Premièrement: au titre du mandat qui lui incombe d'aider la Commission du développement durable à surveiller les ressources et mécanismes financiers disponibles pour la mise en œuvre d'Action 21, le Secrétaire général devrait, en concertation avec le PNUE, les AME et les organismes compétents des Nations Unies, examiner la question de savoir si le financement des activités environnementales par les mécanismes financiers internationaux actuels est suffisant et efficace. Cet examen devrait se concentrer sur l'octroi de ressources financières nouvelles et supplémentaires et sur l'ampleur et l'objet des «surcoûts» à prendre en charge pour aider les Parties contractantes, en particulier les pays en développement, à mettre en œuvre les AME, au regard des autres types de financement existant pour le développement durable et l'environnement. Le résultat de cet examen serait présenté à l'Assemblée générale par l'intermédiaire des organes intergouvernementaux compétents;

– Deuxièmement: Après avoir reçu le rapport susmentionné du Secrétaire général et les avis des organes intergouvernementaux concernés, l'Assemblée générale devrait redéfinir la notion de financement des surcoûts applicable aux mécanismes financiers existants afin a) de permettre à ceux-ci d'être mieux à même de fournir les ressources additionnelles nécessaires pour aider les Parties contractantes en développement et les Parties ayant une économie en transition à se conformer aux AME et b) de faciliter sur le plan financier une extension du Fonds pour l'environnement mondial à des AME supplémentaires.

L'application des recommandations 8 et 9 ci-dessous devrait contribuer à améliorer l'efficacité et la transparence du financement international des AME.

---

[66] Voir la note 5 ci-dessus.
[67] GEF/C.31/12.
[68] GEF/ME/C.30/3.

**Recommandation 8**

**Le Secrétaire général devrait, en concertation avec les AME et les organismes des Nations Unies compétents, examiner la question de savoir si le financement des activités relatives à l'environnement est suffisant et efficace, en se concentrant sur la notion de surcoût, et présenter un rapport sur ce sujet à l'Assemblée générale par l'intermédiaire des organes intergouvernementaux concernés.**

**Recommandation 9**

**Après avoir reçu le rapport susmentionné du Secrétaire général et les vues des organes intergouvernementaux concernés à ce sujet, l'Assemblée générale devrait redéfinir la notion de financement des surcoûts applicable aux mécanismes financiers existants.**

## D. Services administratifs fournis aux accords multilatéraux sur l'environnement

### Services administratifs et financiers

118. Concernant les services administratifs dont bénéficient les AME administrés par le PNUE[69], il est à noter qu'en 1996 le directeur exécutif du PNUE, tout en conservant sa fonction de directeur général de l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN), a transféré du PNUE à l'ONUN la tâche consistant à fournir de tels services, mais a laissé au PNUE la responsabilité ultime des prestations prévues au titre de ses accords avec divers AME. En 2006, le Secrétaire général a transféré les fonctions de directeur général de l'ONUN du directeur exécutif du PNUE à celui du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat). Cependant, en l'absence de relations juridiques ou institutionnelles entre l'ONUN et les AME, le directeur exécutif d'ONU-Habitat n'est pas habilité à donner des instructions à l'ONUN concernant la fourniture de services aux AME.

119. Les AME étant géographiquement dispersés, le PNUE doit recourir à des dispositifs divers et complexes (ONUN, centre administratif de Genève, Division de la technologie, de l'industrie et de l'économie, ONUG, etc.) pour fournir à leurs secrétariats des services d'appui administratif. Plusieurs secrétariats administrés par le PNUE ont signalé à l'Inspecteur que, dans le cas de projets nécessitant de multiples services, il leur fallait passer par un processus fastidieux de consultations et d'autorisations faisant intervenir divers centres de services avant qu'une décision administrative puisse être prise. De surcroît, la décision précitée du Secrétaire général de 2006 a aggravé les problèmes auxquels se heurtent divers secrétariats installés hors de Nairobi, notamment l'ensemble des secrétariats d'AME apparentés à la Convention sur les espèces migratrices à Bonn. Ainsi, faute d'une délégation de pouvoirs clairement établie sur le plan opérationnel, il est souvent arrivé que des mesures administratives soient retardées et que les conférences des Parties reçoivent des services d'appui laissant à désirer.

120. L'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) a pour sa part conclu des mémorandums d'accord avec les secrétariats de tous les AME (à savoir la Convention-cadre sur les changements climatiques et la Convention sur la lutte contre la désertification, de même que les AME relevant du PNUE ou administrés par lui), précisant le volume et la nature des services à fournir.

[69] Convention de Bâle, Convention sur la diversité biologique, Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, CITES, Convention sur les espèces migratrices, Convention de Vienne, Protocole de Montréal et Conventions de Stockholm et de Rotterdam, par exemple.

Cependant, les accords de prestation de services doivent être suffisamment clairs pour répondre non seulement aux besoins actuels mais également à de nouveaux impératifs. L'ONUG n'a pas pu, par exemple, donner effet à la décision 23 prise à la septième session de la Conférence des Parties à la Convention sur la lutte contre la désertification d'adopter l'euro comme unité de compte pour le budget et la comptabilité à partir de 2008, mesure censée protéger le secrétariat de la Convention de l'érosion de ses revenus en dollars. La mise en œuvre de cette décision comportait des incidences financières non négligeables en raison des capacités restreintes du Système intégré de gestion (SIG) utilisé à Genève. Or aucun état des incidences de cette décision sur le budget-programme n'a été communiqué à la Conférence des Parties conformément aux procédures et dispositions financières pertinentes. Le Secrétariat de l'ONU a fait savoir à l'Inspecteur qu'il ne lui incombait pas de fournir un état des incidences sur le budget-programme à la Conférence des Parties et qu'il n'était pas d'usage que les bureaux des Nations Unies à Genève et à Nairobi aident les secrétariats des AME à présenter de tels états aux conférences et réunions des Parties.

121. Les comptes des AME administrés par le PNUE sont certifiés par son directeur exécutif, auquel le Secrétaire général a délégué de larges pouvoirs concernant la gestion du Fonds pour l'environnement et des fonds d'affectation spéciale des AME commis à la garde du PNUE. Cela étant, la plupart des secrétariats administrés par le PNUE ont laissé entendre qu'ils ne pouvaient accéder en ligne à des informations en temps réel sur les comptes de leurs fonds d'affectation spéciale et qu'ils devaient s'en remettre à leurs registres manuels. Le PNUE et l'ONUN l'ont reconnu, mais il leur reste à installer un système intégré de gestion dans les secrétariats des AME pour faciliter l'accès aux informations financières. L'Inspecteur a en outre appris que la Division du droit de l'environnement et des conventions multilatérales, n'ayant pas accès aux comptes des fonds d'affectation spéciale des AME, ne pouvait s'acquitter dans les délais voulus des tâches qui lui incombent consistant à leur fournir un appui administratif et à assurer une liaison entre leur secrétariat et l'ONUN.

122. Compte tenu de ce qui précède, le PNUE, l'ONUN et l'ONUG doivent à l'évidence établir un accord de prestation de services précisant clairement leurs responsabilités respectives quant aux services administratifs à fournir aux secrétariats des AME.

**Centre d'appui administratif**

123. En 2004, le directeur exécutif du PNUE a décidé de créer à Genève un nouveau centre d'appui administratif pour l'Europe afin de fournir des services administratifs aux bureaux du PNUE dans cette région, y compris aux secrétariats des AME qu'il est chargé d'administrer. Cependant, cette décision a été prise sans consulter au préalable les secrétariats pour déterminer leurs besoins. La Convention de Bâle et la CITES ont décliné l'offre de service du Centre d'appui administratif et ont continué de recourir à l'ONUG et à l'ONU ainsi qu'à des équipes administratives internes rémunérées par leurs fonds d'affectation spéciale.

124. En 2005, l'ONUG et le Groupe exécutif de gestion ont remis en cause la décision de créer le Centre d'appui administratif, considérant que le fait de charger deux unités administratives différentes (l'ONUG et l'ONUN) hors du Siège de New York de fournir des services administratifs à des entités des Nations Unies établies dans une même ville − à savoir Genève − allait à l'encontre des efforts déployés par le Secrétaire général pour introduire le principe de l'unité d'action dans chaque lieu d'affectation. Des préoccupations ont également été exprimées au sujet des coûts liés à la création d'une nouvelle structure pour apporter un appui aux effectifs relativement restreints du PNUE − environ 150 personnes à Genève, y compris les secrétariats des AME dont il s'occupe − alors que l'ONUG assure déjà les services nécessaires à de nombreuses entités différentes.

125. En dépit des réserves dont il est question ci-dessus, le directeur exécutif du PNUE a poursuivi la mise en place du Centre d'appui administratif, qui s'occupe actuellement des bureaux du PNUE à Genève, du secrétariat provisoire de la Convention de Stockholm et d'une partie de la Convention de Rotterdam, soit des coûts de fonctionnement de l'ordre de 400 000 à 500 000 dollars par an.

126. Le représentant de l'ONUN a fait savoir à l'Inspecteur que le Centre d'appui administratif ne fournissait pas de services administratifs de base (comptabilité, états de paie, paiements, trésorerie, etc.), mais assumait des tâches administratives générales, d'ordre financier et de gestion de personnel analogues à celles d'un bureau exécutif. D'après l'ONUN, l'objectif était de permettre au PNUE et à l'ONUN de tirer parti des ressources disponibles au titre de l'appui aux programmes regroupées dans les comptes des AME pour fournir à leurs secrétariats des services communs d'appui[70].

**Gestion des ressources humaines**

127. Au 31 décembre 2006, la répartition géographique des effectifs des Nations Unies dans le secteur de l'environnement était largement en faveur du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, sauf au Secrétariat de l'ozone. La proportion de femmes dans la plupart des AME et des entités s'occupant de l'environnement était supérieure à 50 % (voir l'annexe IV). Cela dit, on comptait seulement trois femmes parmi les chefs de secrétariat (Convention de Bâle, Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal et FEM).

128. Le recrutement et la gestion du personnel dans les secrétariats administrés par le PNUE font l'objet d'une gestion de trésorerie prudente, analogue à celle qui est appliquée aux projets financés par des ressources extrabudgétaires et des contributions volontaires, le personnel n'ayant pas droit aux arrangements habituels en matière de mobilité et de transfert. De telles dispositions pèsent tout particulièrement sur la mobilité du personnel des secrétariats de la Convention-cadre sur les changements climatiques et de la Convention sur la lutte contre la désertification. Dans le cas des conventions administrées par le PNUE, les procédures de recrutement passent par le PNUE, puis par l'ONUN. Les secrétariats des AME administrés par le PNUE, notamment les Conventions de Bâle et de Stockholm et la Convention sur la diversité biologique, ont signalé à l'Inspecteur que le PNUE et l'ONUN mettaient beaucoup de temps à examiner les dossiers de candidats soigneusement sélectionnés pour des postes classés, ou finissaient même parfois par les rejeter. Cela se produisait en particulier pour les postes des échelons inférieurs, dans les catégories des agents des services généraux locaux ou des cadres subalternes.

L'application de la recommandation 10 ci-dessous devrait améliorer l'efficacité et la transparence des services administratifs fournis aux AME. La recommandation 11, si elle est appliquée, aurait pour effet de renforcer les contrôles et de faire respecter le principe de la répartition géographique du personnel.

**Recommandation 10**

**Le Secrétaire général devrait, sur la base d'une proposition du Directeur exécutif du PNUE et en concertation avec les secrétariats des AME administrés par celui-ci:**

[70] BSCI, rapport d'une mission de conseil à l'intention du PNUE sur la fourniture par celui-ci de services administratifs aux conventions qu'il est chargé d'administrer, août 2003.

**a) Définir ou revoir la délégation de pouvoirs et la division des tâches et responsabilités des entités qui fournissent des services administratifs, financiers et de gestion des ressources humaines aux conférences des Parties; et**

**b) Élaborer un accord de prestation de services définissant clairement le volume et la nature des services que les offices des Nations Unies à Nairobi et à Genève doivent fournir aux secrétariats des AME.**

**Recommandation 11**

**Avec le concours du directeur exécutif du PNUE et en concertation avec les secrétariats des AME, le Secrétaire général devrait procéder à un examen des pratiques du PNUE et de l'ONUN concernant le recrutement du personnel des secrétariats des AME et proposer des mesures pour améliorer l'organisation des effectifs et la répartition géographique du personnel.**

**Réforme des dépenses d'appui aux programmes**

129. Les services d'appui aux AME sont financés par des arrangements consistant à percevoir un pourcentage standard du budget des AME au titre des dépenses d'appui aux programmes. Le PNUE et l'ONU en prélèvent 13 %[71], ce qui correspond au taux approuvé par l'Assemblée générale[72], compte tenu des observations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et de la formule de remboursement énoncée dans la décision 80/44 du Conseil d'administration du PNUD, du 27 juin 1980[73]. Se fondant sur cette décision, le Secrétaire général a publié une série de directives et d'instructions internes concernant la création, l'utilisation et la gestion des fonds d'affectation spéciale, y compris les dispositions relatives aux dépenses d'appui aux programmes[74].

130. L'Inspecteur a recensé divers problèmes concernant ces arrangements:

a) Plusieurs conférences des Parties ont constitué une réserve de trésorerie dans leurs fonds généraux d'affectation spéciale pour assurer la continuité des opérations en cas de déficit temporaire de liquidités. Cependant, pour satisfaire aux règles et directives de l'ONU, la plupart de ces fonds d'affectation spéciale doivent en outre conserver des fonds de roulement, notamment une réserve de fonctionnement équivalant à 15 % des dépenses estimatives annuelles prévues pour compenser les déficits de recettes et couvrir le montant définitif des dépenses, y compris les engagements récupérables, ainsi qu'une réserve opérationnelle égale à 20 % du revenu annuel estimatif au titre de l'appui aux programmes pour faire face aux dépenses imprévues et liquider des obligations juridiques en cas de cessation soudaine d'activités financées par des ressources extrabudgétaires[75];

b) Les secrétariats administrés par le PNUE se plaignent souvent de l'opacité du mécanisme des dépenses d'appui aux programmes, qui ne prend pas suffisamment en compte les

[71] Il y a eu des exceptions au prélèvement de 13 % au titre des dépenses d'appui aux programmes: dans le cas du Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal, le prélèvement de 13 % a été appliqué uniquement aux dépenses de personnel, et non aux dépenses annuelles du secrétariat.
[72] Résolution 35/217 de l'Assemblée générale, du 17 décembre 1980 (par. V.2).
[73] Dans son rapport (A/35/544, par. 15), le CCQAB a fait diverses observations avant de formuler ses conclusions.
[74] ST/AI/286.
[75] ST/AI/284, annexe, par. III.A.1, et ST/AI/286, annexe, par. II.E.

services réels fournis. Selon les instructions du Secrétaire général[76], les ressources correspondant à l'appui aux programmes devraient être utilisées dans des domaines pour lesquels il existe un lien tangible entre l'activité d'appui concernée et les activités qui ont généré les montants versés au titre de l'appui aux programmes. En dépit de ce critère, le PNUE/ONUN continue d'imposer un taux préétabli unique aux secrétariats des AME, ce qui leur laisse peu de ressources pour soutenir les programmes de fond et les activités de projet;

c) Les AME les plus importants estiment qu'ils n'en ont pas suffisamment «pour leur argent» au regard de tels prélèvements, tandis que les petits AME mettent en cause une répartition peu transparente des montants prélevés entre la gestion des projets et des programmes et l'administration centrale. En outre, ainsi qu'il ressort de l'analyse des dépenses, les AME les plus importants affichent souvent des soldes inutilisés sur le compte des dépenses d'appui. La Convention-cadre sur les changements climatiques, par exemple, a calculé le montant des dépenses d'appui aux programmes en se fondant sur un taux correspondant à 13 % de son budget annuel, alors qu'elle a accumulé sur le compte des dépenses d'appui des excédents considérables compris entre 500 000 et 1,5 million de dollars au cours de trois exercices biennaux[77]. La politique actuelle consistant à transférer des capacités supplémentaires d'appui administratif de Genève à Bonn cadre avec le principe de l'utilisation intégrale du prélèvement de 13 %. Cette politique permet à la Convention-cadre de récupérer une part maximale des dépenses d'appui auprès de l'ONU, mais il faudra néanmoins l'évaluer au regard des capacités administratives réellement nécessaires.

131. L'Inspecteur a appris que le Secrétariat de l'ONU, en collaboration avec les entités qui fournissent des services administratifs aux conférences des Parties, procédait à un examen des dépenses d'appui aux programmes et des critères applicables pour accéder au budget commun en vue de réaliser des économies.

132. Il note également avec intérêt les efforts que le PNUD, d'autres membres du Comité exécutif et les institutions spécialisées ont entrepris dans le cadre du GNUD pour harmoniser les politiques de recouvrements des coûts de façon à réduire leurs taux de prélèvement pour les dépenses tant directes qu'indirectes[78].

133. L'Inspecteur est d'avis que, compte tenu de l'examen susmentionné et des travaux du GNUD, le Contrôleur devrait proposer d'intégrer les ressources provenant des dépenses d'appui aux programmes des AME administrés par le PNUE et l'ONU dans un compte commun qui serait administré par le Secrétaire général. À cet effet, l'Inspecteur estime que, sur la base des dépenses annuelles estimatives totales d'appui aux programmes de tous les AME bénéficiant de l'appui des secrétariats de l'ONU et du PNUE, le Contrôleur de l'ONU devrait établir un budget des services d'appui administratif à soumettre à l'Assemblée générale pour examen et approbation sur la recommandation du CCQAB, en tenant compte des observations éventuelles du Conseil d'administration du PNUE. Une fois approuvé, ce budget serait réparti entre les AME au prorata des dépenses afférentes à leurs programmes. Selon cette formule, les contributions aux dépenses d'appui seront fondées sur les dépenses effectives plutôt que sur un taux forfaitaire, à l'instar du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix, qui a fait la preuve de son efficacité au cours des vingt dernières années. Le Contrôleur ou son représentant devra informer chaque

[76] ST/AI/286, par. III.B.
[77] FCCC/SBI/2004/12/Add.2, FCCC/SBI/2006/14/Add.2 et FCCC/SBI/2007/INF.1.
[78] Projet de rapport final, consultations du Groupe des Nations Unies pour le développement et du Comité de haut niveau chargé des questions de gestion sur le recouvrement des coûts, du 4 avril 2008; voir www.undg.org/docs/8893/UNDG-HLCM-consultations-CostRecovery-Final-DraftReport-23-April.doc.

conférence des Parties des incidences administratives et budgétaires d'un tel changement, et ce dès les premiers stades de l'examen du budget annuel des AME.

L'application de cette recommandation devrait permettre au Secrétariat de l'ONU et au PNUE de mieux s'acquitter de l'obligation de rendre des comptes aux conférences des Parties en fournissant à celles-ci des services d'appui d'un bon rapport coût-efficacité.

**Recommandation 12**

**Le Secrétaire général devrait:**

**a) Accroître la transparence tant dans l'utilisation des ressources provenant des dépenses d'appui aux programmes en fonction des dépenses effectives que dans les services fournis aux AME administrés par l'ONU et le PNUE et, à cet effet, veiller à ce que les contributions aux dépenses d'appui prélevées en contrepartie de ces services soient budgétisées et cadrent avec les dépenses effectivement engagées;**

**b) Charger le Contrôleur de l'ONU d'entreprendre des consultations avec les entités des Nations Unies qui fournissent des services administratifs aux conférences des Parties et, compte tenu de ces consultations, de présenter à l'Assemblée générale, pour qu'elle les adopte, des propositions visant à établir un budget commun des services d'appui administratif fournis aux AME, en informant chaque conférence des Parties des incidences administratives et budgétaires d'un tel arrangement.**

## IV. OBSERVATIONS SUR LES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS FUTURS

134. Le système des Nations Unies est dépourvu d'autorité centrale en matière de gouvernance environnementale à l'échelle mondiale. Le PNUE n'a pas réussi à exercer véritablement le mandat initial qui lui avait été confié, consistant à coordonner toutes les initiatives relatives à l'environnement dans le système des Nations Unies. Les réponses aux grands problèmes écologiques ont désormais un caractère sectoriel, spécialisé et cloisonné, même si des regroupements thématiques ont apporté quelques améliorations. Sur le plan institutionnel, le pouvoir fédérateur du PNUE paraît dérisoire au regard d'autres institutions s'occupant d'importants problèmes d'environnement, tels les changements climatiques.

135. Différentes solutions ont été envisagées ces dernières années pour réorganiser la gouvernance environnementale à l'échelle mondiale. Il a notamment été proposé: a) de valoriser le PNUE pour qu'il fasse réellement autorité grâce à des capacités normatives et analytiques et à un large mandat lui permettant d'examiner les progrès accomplis concernant l'état de l'environnement de la planète; b) de créer une nouvelle Organisation mondiale de l'environnement; et c) de renforcer le cadre institutionnel existant.

136. Les recommandations formulées dans le présent rapport visent essentiellement à améliorer le système actuel de gouvernance en mettant à profit les acquis et les bonnes pratiques accumulés dans le système des Nations Unies depuis 1972, en particulier le vaste corpus de politiques et de principes relatifs à l'environnement et au développement durable constitué par les conférences mondiales successives, qu'il s'agisse de la responsabilité à assumer à l'égard de l'environnement, du principe de précaution, du financement des coûts supplémentaires ou des responsabilités communes mais différenciées des États à l'égard de la protection de l'écosystème planétaire.

Ce rapport a recensé diverses normes et règles de bonnes pratiques concernant le fonctionnement des AME, la coordination interinstitutions et la constitution de groupements, et a laissé entrevoir des possibilités supplémentaires d'améliorer la coordination entre les institutions au niveau des pays à la faveur des BCP et des PNUAD.

137. Cependant, ces recommandations ne sont pas des panacées permettant de garantir une bonne gouvernance dans un système où la prise de décisions dépend dans une large mesure de réseaux complexes et décentralisés de décideurs et d'administrations (voir l'annexe III). Vu l'érosion des principes de Rio et en l'absence de mandat statutaire régissant la gouvernance environnementale, le PNUE ne pourra pas se positionner comme l'autorité à laquelle il incombe au premier chef de fixer le programme de travail mondial en matière d'environnement et de promouvoir au sein du système des Nations Unies la mise en œuvre cohérente de la dimension environnementale du développement durable.

138. Il faut que les organisations ayant des responsabilités dans le secteur de l'environnement disposent d'un mécanisme efficace pour examiner et adopter de concert une approche intégrée qui permette de mener des actions plus productives et plus efficaces face aux vastes défis qui se présentent. Toute refonte institutionnelle de la gouvernance environnementale mondiale doit s'appuyer sur la réforme du PNUE et sur les bonnes pratiques et les leçons glanées auprès de régimes internationaux performants en matière d'environnement, dont le Protocole de Montréal. Les réformes à envisager devraient avoir pour objet de promouvoir et de faire appliquer:

– Des principes communs juridiquement contraignants tels que le droit des traités pour remédier aux différences de fond et aux contradictions entre les AME;

– Un cadre de planification stratégique à l'échelle du système pour la gestion et la coordination des activités relatives à l'environnement; et

– Un ensemble de directives communes pour la fourniture et l'utilisation de services d'appui administratif, financier et technique permettant de renforcer les effets de synergie entre les organismes des Nations Unies et les AME, et entre ceux-ci.

## Annexe I

### Liste des accords multilatéraux sur l'environnement de portée mondiale
(signés au minimum par 72 Parties)

| N° | Sujet | Secrétariat | Nombre de Parties ayant signé l'accord (déc. 2004) | Date d'adoption |
|---|---|---|---|---|
| | **Atmosphère** | | | |
| 1 | Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone | PNUE | 187 | 1985 |
| 2 | Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone | PNUE | 186 | 1987 |
| 3 | Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques | ONU | 188 | 1992 |
| 4 | Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques | ONU | 84 | 1997 |
| | **Diversité biologique et sujets connexes** | | | |
| 5 | Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau | UICN | 138 | 1971 |
| 6 | Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction | PNUE | 164 | 1973 |
| 7 | Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage | PNUE | 85 | 1979 |
| 8 | Convention sur la diversité biologique | PNUE | 189 | 1992 |
| 9 | Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique | PNUE | 132 | 2000 |
| 10 | Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel | UNESCO | 177 | 1972 |
| | **Produits chimiques et déchets dangereux** | | | |
| 11 | Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination | PNUE | 162 | 1989 |
| 12 | Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, adoptée à Paris | Organisation pour l'interdiction des armes chimiques | 174 | 1993 |
| 13 | Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux | PNUE | 99 | 1998 |

| N° | Sujet | Secrétariat | Nombre de Parties ayant signé l'accord (déc. 2004) | Date d'adoption |
|---|---|---|---|---|
| 14 | Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants | PNUE | 165 | 2001 |
| | **Sols** | | | |
| 15 | Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique | ONU | 191 | 1994 |
| | **Nucléaire** | | | |
| 16 | Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau | OTICE* | 130 | 1963 |
| 17 | Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol | OTICE* | 108 | 1971 |
| 18 | Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire | AIEA | 107 | 1986 |
| 19 | Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique | AIEA | 106 | 1986 |
| 20 | Convention sur la sûreté nucléaire | AIEA | 72 | 1994 |
| | **Environnement marin** | | | |
| 21 | Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures | OMI | 85 | 1969 |
| | Protocole sur l'intervention (pollution par des substances autres que les hydrocarbures) | OMI | 94 | 1973 |
| 22 | Protocole (remplace la Convention de 1971) à la Convention internationale portant création d'un Fond international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures | OMI | 86 | 1992 |
| | Amendement au Protocole (limites d'indemnisation) | | 86 | 2000 |
| 23 | Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets | OMI | 81 | 1972 |
| | Amendements aux annexes (incinération en mer) | | 80 | 1978 |
| | Amendements aux annexes (liste de substances) | | 79 | 1980 |
| 24 | Convention de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires telle que modifiée par les Protocoles de 1978 et 1997 (MARPOL) | OMI | 127** | 1973/78/97 |
| | Annexe I, telle que modifiée | | | 1978 |

| N° | Sujet | Secrétariat | Nombre de Parties ayant signé l'accord (déc. 2004) | Date d'adoption |
|---|---|---|---|---|
| | Annexe II, telle que modifiée | | | 1978 |
| | Annexe III, telle que modifiée | | 110 | 1978 |
| | Annexe IV, telle que modifiée | | 95 | 1978 |
| | Annexe V, telle que modifiée | | 115 | 1978 |
| | [Annexe VI, telle que modifiée] | | [12] | 1997 |
| 25 | Convention sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures | OMI | 78 | 1990 |
| | **Droit de la mer** | | | |
| 26 | Convention des Nations Unies sur le droit de la mer | ONU | 174 | 1982 |
| 27 | Accord concernant l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer | Autorité internationale des fonds marins et ONU | 128 | 1994 |
| 28 | Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs | ONU | 72 | 1995 |
| | **Conventions de l'OIT sur les risques professionnels**[***] | | | |
| | Numéro et nom de la convention | | Ratifiée par (nombre de Parties) | |
| 29 | 62 − Convention concernant les prescriptions de sécurité (bâtiment), 1937 | | 21 | |
| 30 | 115 − Convention sur la protection contre les radiations, 1960 | | 48 | |
| 31 | 136 − Convention sur le benzène, 1971 | | 38 | |
| 32 | 139 − Convention sur le cancer professionnel, 1974 | | 37 | |
| 33 | 148 − Convention sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977 | | 45 | |
| 34 | 155 − Convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981<br>Protocole de 2002 relatif à la Convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 | | 52 | |

| N° | Sujet | Secrétariat | Nombre de Parties ayant signé l'accord (déc. 2004) | Date d'adoption |
|---|---|---|---|---|
| 35 | 161 − Convention sur les services de santé au travail, 1985 | | 27 | |
| 36 | 162 − Convention sur l'amiante, 1986 | | 32 | |
| 37 | 167 − Convention sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988 | | 23 | |
| 38 | 170 − Convention sur les produits chimiques, 1990 | | 17 | |
| 39 | 174 − Convention sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993 | | 13 | |
| 40 | 176 − Convention sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995 | | 23 | |
| 41 | 184 − Convention sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001 | | 10 | |
| 42 | 187 − Convention sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006 | | 6 | |
| 43 | 188 − Convention sur le travail dans la pêche, 2007 | | 0 | |
| | **Divers** | | | |
| 44 | Convention de Genève sur la circulation routière | ONU | 93 | 1949 |
| 45 | Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux | Bureau des affaires spatiales de l'ONU | 107 | 1971 |

* Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires.

** Protocole de 1978 à la Convention MARPOL.

*** ILOLEX, base de données sur les normes internationales du travail de l'OIT, http://www.ilo.org/ilolex/french/convdisp1.htm au 9 octobre 2008.

*Source*: Données OCDE sur l'environnement − Compendium 2004, sauf indication contraire.

## Annexe II

## Ressources financières disponibles pour les activités multilatérales relatives à l'environnement (En dollars É.-U.)

| ORGANISATIONS | 2000 | | 2001 | | 2005 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Budget de base | Budget complémentaire | Budget de base | Budget complémentaire | Budget de base | Budget complémentaire | Budget de base | Budget complémentaire |
| **I. AME bénéficiant de l'assistance de l'ONU ou du PNUE (de 1 à 11 ci-dessous)** | | | | | | | | |
| **Total partiel** | **48 546 742** | **18 164 915** | **47 954 058** | **19 985 015** | **67 342 042** | **44 222 220** | **79 963 312** | **48 122 339** |
| 1. Conventions de la CEE | | | | | | | | |
| Trois conventions[#] | | 112 700 | | 222 100 | | 956 200 | | 584 800 |
| Convention d'Aarhus | 242 000 | 93 800 | 320 700 | 204 000 | 826 200 | 307 500 | 726 900 | 246 300 |
| Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance | 242 900 | 2 085 500 | 247 700 | 2 528 000 | 355 300 | 3 006 900 | 337 400 | 2 251 600 |
| 2. Convention sur le droit de la mer et accord sur les stocks de poissons | 2 866 200 | 0 | 2 866 200 | 0 | 3 575 275 | 293 500 | 3 575 275 | 293 500 |
| 3. Convention-cadre sur les changements climatiques[a] | 12 643 000 | 6 522 770,50 | 12 643 000 | 6 522 770,50 | 19 790 572,50 | 12 892 397,50 | 23 520 411 | 13 007 952 |
| 4. Convention sur la lutte contre la désertification[b] | 6 262 000 | 2 908 570 | 6 262 000 | 2 908 570 | 7 969 500 | 4 040 387,50 | 8 352 500 | 6 235 276 |
| **Total partiel de 1 à 4/ONU** | **22 256 100** | **9 544 041** | **22 018 900** | **12 181 441** | **32 516 848** | **21 189 385,00** | **36 175 086** | **22 619 428** |
| 5. Convention de Vienne et Protocole de Montréal (chiffres pour 2006 fondés sur les documents de la dix-neuvième session de la Conférence des Parties) | 4 050 269 | | 4 099 385 | | 5 467 075 | | 5 517 857 | 285 140 |

| ORGANISATIONS | 2000 | | 2001 | | 2005 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Budget de base | Budget complémentaire | Budget de base | Budget complémentaire | Budget de base | Budget complémentaire | Budget de base | Budget complémentaire |
| 6. Convention sur la diversité biologique et Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques | 8 998 600 | 5 376 400 | 8 594 000 | 4 559 100 | 10 497 800 | 5 820 353 | 10 918 500 | 5 326 057 |
| 7. CITES (chiffres pour 2005-2006 fondés sur les documents de la Conférence des Parties) | 4 735 849,50 | 1 093 485 | 4 735 849,50 | 1 093 485 | 4 480 000 | 1 188 322 | 4 658 307 | 3 052 021 |
| 8. Convention sur les espèces migratrices | 1 958 572,50 | 94 389 | 1 958 572,50 | 94 389 | 2 271 787 | 195 611 | 2 271 787 | 195 611 |
| 9. Convention de Bâle (chiffres pour 2006 fondés sur la décision SC-1-4 de la Conférence des Parties) | 4 201 854 | 2 056 600 | 4 201 854 | 2 056 600 | 4 345 415 | 15 082 704,50 | 4 345 415 | 15 082 704,50 |
| 10. Convention de Rotterdam | 2 345 497 | 0 | 2 345 497 | 0 | 3 688 632,50 | 745 844 | 3 710 224 | 932 579 |
| 11. Convention de Stockholm | | | | | 4 074 485 | | 5 366 136 | 1 561 378 |
| **Total partiel de 5 à 11** | **26 290 642** | **8 620 874** | **25 935 158** | **7 803 574,00** | **34 825 195** | **23 032 835** | **36 788 226** | **25 502 912** |
| **II. Autres grands AME** | | | | | | | | |
| 12. Convention du patrimoine mondial | 7 737 300 | 2 784 450 | 7 737 300 | 2 784 450 | 7 988 419,50 | 16 660 135 | 7 988 419,50 | 16 660 135 |
| 13. Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture/FAO | | | | | | | 448 500 | |
| 14. Convention de Ramsar[c] | 3 045 | | 3 106 | | 3 885 941 | | 4 090 861 | |
| **Total partiel de 12 à 14** | **7 740 345** | **2 784 450** | **7 740 406** | **2 784 450** | **11 874 360,50** | **16 660 135** | **12 527 781** | **16 660 135** |

| ORGANISATIONS | 2000 | | 2001 | | 2005 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Budget de base | Budget complémentaire | Budget de base | Budget complémentaire | Budget de base | Budget complémentaire | Budget de base | Budget complémentaire |
| **Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal** | **158 566 667** | | **158 566 667** | | **191 000 000** | | **179 866 667** | |
| **III. Organismes du système des Nations Unies** | | | | | | | | |
| 1. Programme sur l'environnement de la CEE[##] | 2 982 000 | 2 469 700 | 2 946 900 | 3 306 800 | 3 765 700 | 4 664 200 | 4 221 100 | 4 285 500 |
| 2. CESAP[d] | 2 540 000 | 1 100 000 | 2 540 000 | 1 100 000 | 2 625 000 | 1 445 000 | 2 709 500 | 1 816 700 |
| 3. CESAO[d] | 1 753 100 | 12 100 | 1 753 100 | 12 100 | 2 949 100 | 175 400 | 2 922 050 | 167 450 |
| 4. PNUE | 4 350 000 | 90 850 000 | 4 350 000 | 90 850 000 | 5 250 000 | 116 750 000 | 5 988 550 | 130 509 850 |
| 5. PNUD | 44 000 000 | 207 000 000 | 43 000 000 | 200 000 000 | 45 000 000 | 282 000 000 | 50 000 000 | 326 000 000 |
| 6. UNICEF[e] | | | | | | | | 94 169 000 |
| 7. FEM[*] | 600 000 000 | | 600 000 000 | | 600 000 000 | | 600 000 000 | |
| 8. UNITAR[**] | | 4 200 000 | | 4 200 000 | | 11 000 000 | | 11 000 000 |
| 9. UNRWA[**] | | 30 000 000 | | | | | | 35 000 000 |
| 10. UNU[**] estimations | | 7 479 000 | | 7 479 000 | | 10 796 000 | | 10 796 000 |
| 11. OMT[**] | 200 000 | | 200 000 | | 200 000 | | | |
| 12. OMS santé et environnement[**] | | | | | | | 45 000 000 | |
| **Pour mémoire** | | | | | | | | |
| UNOPS[**] par l'intermédiaire du FEM | 64 601 310,50 | | 64 601 310,50 | | 89 135 532,50 | | | |
| PNUD, FNUAP, UNICEF, PAM et institutions spécialisées[***] | 176,7 millions | | | 423,5 millions (2004) | 381,5 millions | | 323,7 millions | |

*Source*: Exception faite des sources indiquées ci-après, cet état récapitulatif est fondé sur les réponses au questionnaire du CCI.

[*] GEF/C.29/3-GEF/A.3/6. Engagements de dépenses des donateurs: 3 milliards de dollars à la troisième opération de reconstitution des ressources de la Caisse du FEM (2002-2006) et 3 milliards 130 millions de dollars (2007-2010).

[**] Ne précise pas si les dépenses sont imputées sur le budget de base ou sur d'autres sources de financement.

[***] Activités opérationnelles relatives à l'environnement, chiffres obtenus à partie des *Données statistiques globales sur les activités opérationnelles de développement pour 2004*: Rapport du Secrétaire général (A/61/77-E/2006/59), tableau B-5.

[#] Conventions de la CEE sur l'eau, sur les accidents industriels et sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement.

[##] Les chiffres pour 2006 sont tirés du document A/62/6 (sect. 19).

[a] Pour 2006, voir FCCC/SBI/2007/19.

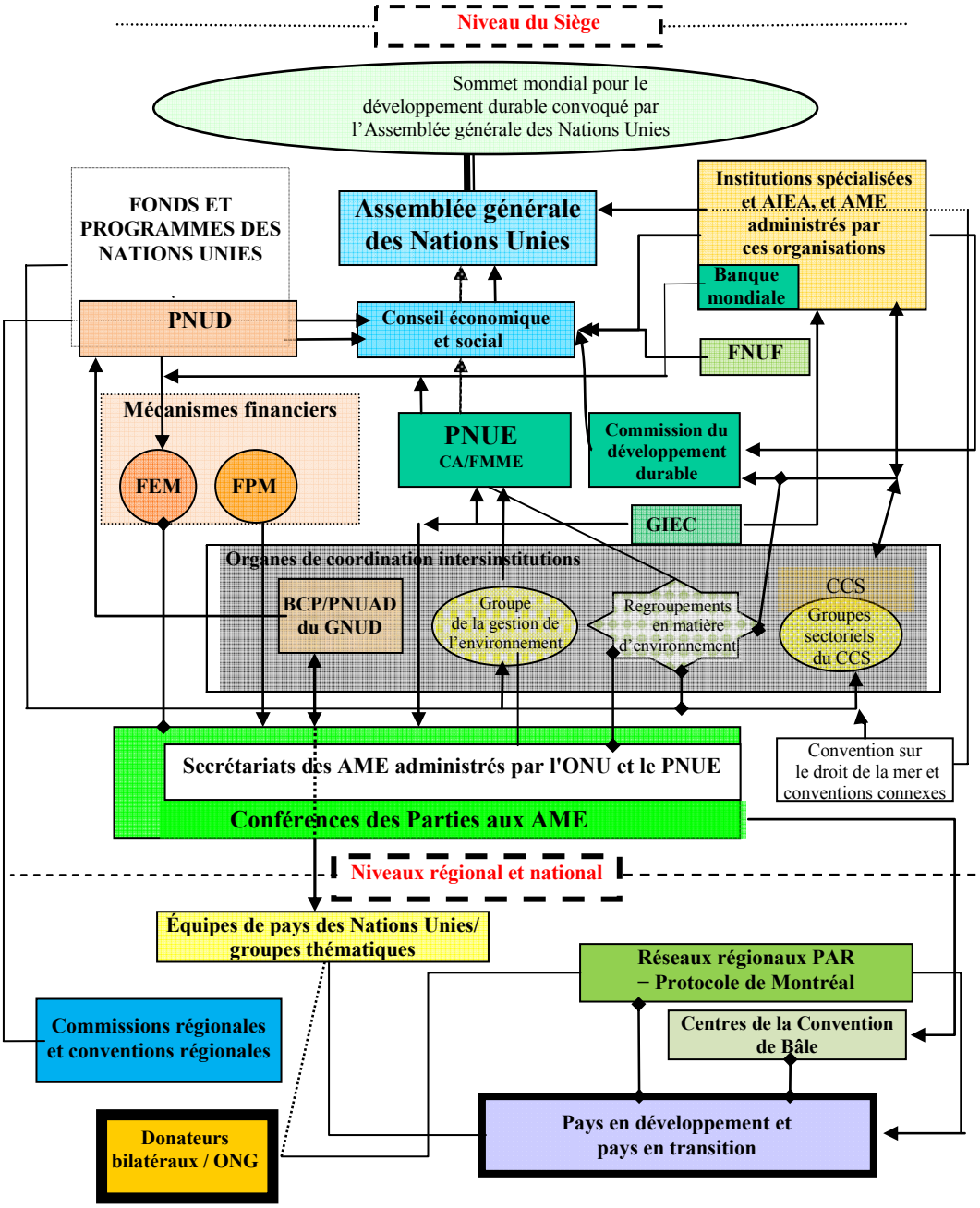
[b] Pour 2006, voir ICCD/COP(8)/2/Add.5.

[c] http://www.ramsar.org/res/key_res_vii.28f.htm, http://www.ramsar.org/res/key_res_viii_27_f.pdf, http://www.ramsar.org/res/key_res_ix_12_f.pdf.

[d] A/62/6 (sect. 18) et (sect. 19) pour 2006.

[e] A/63/71-E/2008/46, tableau B-5.

**Annexe III**
**Panorama morcelé de la gouvernance environnementale**




Légende:
↔ ou → : Filières suivies pour rendre compte de la gestion ou des opérations
– : Relations de coopération/consultations
… : Relations ponctuelles
PAR: Programmes d'aide au respect des instruments, du PNUE

## Annexe IV

## Répartition par sexe et par secteur géographique des effectifs du PNUE, des AME et du Fonds multilatéral

| Effectifs en poste au 31 décembre 2006 | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Organisation | Classe | Femmes | Hommes | Afrique | Asie et Pacifique | Amérique latine et Caraïbes | Europe orientale | Europe occidentale et autres États | Total |
| Convention de Bâle | P et au-dessus | 5 | 7 | 1 | 3 | 2 | 0 | 5 | 11 |
| | SG | 7 | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 4 | 10 |
| | Total | 12 | 9 | 3 | 6 | 3 | 0 | 9 | 21 |
| | **% du total** | **57,14** | **42,85** | **14,28** | **28,57** | **14,28** | **0** | **42,85** | **100** |
| Convention sur la diversité biologique | P et au-dessus | 8 | 26 | 9 | 5 | 2 | 0 | 18 | 34 |
| | SG | 24 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 28 | 28 |
| | Total | 32 | 30 | 9 | 5 | 2 | 0 | 46 | 62 |
| | **% du total** | **51,61** | **48,39** | **14,52** | **8,06** | **3,23** | **0** | **74,19** | **100** |
| Convention sur les espèces migratrices | P et au-dessus | 3 | 9 | 2 | 0 | 1 | 1 | 8 | 12 |
| | SG | 13 | 5 | 1 | 4 | 0 | 0 | 13 | 18 |
| | Total | 16 | 14 | 3 | 4 | 1 | 1 | 21 | 30 |
| | **% du total** | **53** | **47** | **10** | **13** | **3** | **3** | **70** | **100** |
| Secrétariat du Fonds multilatéral | P et au-dessus | 5 | 5 | 1 | 2 | 1 | 0 | 6 | 10 |
| | Secrétaire général | 9 | 3 | 1 | | | | 11 | 12 |
| | Total | 14 | 8 | 2 | 2 | 1 | 0 | 17 | 22 |
| | **% du total** | **63,63** | **36,36** | **9,09** | **9,09** | **4,54** | **0** | **77,27** | **100** |
| Protocole de Montréal | P et au-dessus | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 | 0 | 2 | 8 |
| | SG | 6 | 2 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| | Total | 10 | 6 | 10 | 2 | 2 | 0 | 2 | 16 |
| | **% du total** | **62,5** | **37,5** | **62,5** | **12,5** | **12,5** | **0** | **12,5** | **100** |

| Effectifs en poste au 31 décembre 2006 | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Organisation | Classe | Femmes | Hommes | Afrique | Asie et Pacifique | Amérique latine et Caraïbes | Europe orientale | Europe occidentale et autres États | Total |
| Convention de Rotterdam | P et au-dessus | 4 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 7 |
| | SG | 4 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 4 |
| | Total | 8 | 3 | 0 | 2 | 2 | 0 | 7 | 11 |
| | **% du total** | **72,72** | **27,27** | **0** | **18,18** | **18,18** | **0** | **63,63** | **100** |
| CITES | P et au-dessus | 4 | 11 | 0 | 2 | 3 | 1 | 9 | 15 |
| | SG | 8 | 2 | 0 | 1 | 2 | 0 | 7 | 10 |
| | Total | 12 | 13 | 0 | 3 | 5 | 1 | 16 | 25 |
| | **% du total** | **48** | **52** | **0** | **12** | **20** | **4** | **64** | **100** |
| Convention sur la lutte contre la désertification | P et au-dessus | 10 | 22 | 11 | 3 | 3 | 2 | 13 | 32 |
| | SG | 14 | 5 | 6 | 1 | 2 | 1 | 9 | 19 |
| | Total | 24 | 27 | 17 | 4 | 5 | 3 | 22 | 51 |
| | **% du total** | **47,06** | **52,94** | **33,33** | **7,84** | **9,8** | **5,88** | **43,14** | **100** |
| PNUE* | P et au-dessus | 203 | 319 | 110 | 99 | 54 | 16 | 243 | 522 |
| | SG | 322 | 85 | 191 | 50 | 24 | 11 | 131 | 407 |
| | Total | 525 | 404 | 301 | 149 | 78 | 27 | 374 | 929 |
| | **% du total** | **56,51** | **43,48** | **32,40** | **16,03** | **8,39** | **7,21** | **40,25** | **100** |
| Convention-cadre sur les changements climatiques | P et au-dessus | 29 | 73 | 10 | 25 | 11 | 12 | 44 | 102 |
| | SG | 67 | 18 | 6 | 8 | 5 | 2 | 64 | 85 |
| | Total | 96 | 91 | 16 | 33 | 16 | 14 | 108 | 187 |
| | **% du total** | **51,3** | **48,6** | **8,5** | **17,6** | **8,5** | **7,5** | **57,7** | **100** |

* PNUE − La catégorie des administrateurs inclut les classes L-1 à L-5.

*Source*: Réponses au questionnaire du CCI.

## Annexe V

## Vue d'ensemble des décisions que les organisations participantes auront à prendre pour donner suite aux recommandations du CCI JIU/REP/2008/3

| | | ONU et fonds et programmes | | | | | | | | | | | | | Institutions spécialisées et AIEA | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Impact escompté | ONU* | CNUCED | ONUDC | PNUE | ONU-Habitat | HCR | UNRWA | PNUD | FNUAP | UNICEF | PAM | AME | AUTRES | OIT | FAO | UNESCO | OACI | OMS | UPU | UIT | OMM | OMI | OMPI | ONUDI | OMT | AIEA |
| Rapport | Pour suite à donner | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| | Pour information et examen | | | | | | | | | | | | | X | X | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 1 | | e | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S |
| Recommandation 2 | | e | D | | | D | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 3 | | e | D | | | D | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 4 | | f | | | | S | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 5 | | e | D | | | S | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 6 | | c | S | | | S | | | | S | | | | S | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 7 | | e | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S |
| Recommandation 8 | | a | S | | | S | | | | | | | | S | S | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 9 | | a | D | | | D | | | | | | | | S | S | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 10 | | a | S | | | S | S | | | | | | | S | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 11 | | d | S | | | S | S | | | | | | | S | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 12 | | f | S | | | S | S | | | | | | | S | | | | | | | | | | | | | | |

**Légende:** D: Recommandation adressée à l'organe délibérant pour qu'il prenne une décision. S: Recommandation adressée au chef de secrétariat pour qu'il y donne suite.
La recommandation est formulée pour information et examen; il se peut qu'elle n'exige l'adoption d'aucune mesure de la part de l'organisation.

**Impact escompté: a:** responsabilisation renforcée; **b:** diffusion des pratiques optimales; **c:** coordination et coopération renforcées; **d:** contrôles et conformité renforcés; **e:** efficacité renforcée; **f:** économies importantes; **g:** efficience renforcée; **o:** autre.

* Recouvre toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'ONUDC, le PNUE, l'ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA. On entend par «AME» les secrétariats des conventions multilatérales relatives à l'environnement et du Fonds multilatéral. Aux fins du présent examen, la rubrique «Autres» recouvre l'UNITAR, l'UNU et le FEM.