



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1996/11
4 mars 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Quatrième session
18 avril-3 mai 1996

INTÉGRATION DU PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISIONS SUR L'ENVIRONNEMENT
ET LE DÉVELOPPEMENT

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Les gouvernements devraient poursuivre leurs efforts pour se doter de commissions nationales du développement durable et de stratégies intégrées de développement durable faisant appel à la concertation. Les organismes des Nations Unies et les autres organisations intéressées devraient appuyer cette action, notamment en renforçant leurs activités de coordination et en élaborant un code des "meilleures pratiques" concernant les moyens d'élaborer des stratégies de développement durable et de contribuer à leur formulation.

Les organismes et organisations des Nations Unies, en coopération avec les gouvernements et, le cas échéant, les organisations non gouvernementales, devraient donner un rang priorité élevé aux mesures visant à appuyer les activités nationales de coordination et de planification en matière d'application d'Action 21. Il convient de publier des principes directeurs régissant l'exécution nationale des projets et programmes, qui seraient adaptés par tous les partenaires extérieurs dans le cadre d'une stratégie d'harmonisation.

Il faudrait appuyer davantage le renforcement des capacités des pays en développement dans le domaine juridique afin que ces derniers soient en mesure, notamment, de revoir la législation nationale relative au développement durable et d'appliquer les accords juridiques internationaux pertinents.

Les travaux relatifs aux systèmes de comptabilité économique et environnementale intégrée devraient se poursuivre en vue, notamment, a) de continuer à élaborer des méthodes permettant de créer un consensus; b) de promouvoir l'application de programmes nationaux en renforçant et en sensibilisant les services nationaux de statistique; et c) de renforcer la coopération technique dans ce domaine.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 2	3
I. ÉLABORATION DES POLITIQUES, PLANIFICATION ET GESTION	3 - 11	3
II. CADRES JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE	12 - 15	5
III. UTILISATION EFFICACE D'INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES ET D'INCITATIONS, ENTRE AUTRES D'INCITATIONS DE MARCHÉ	16 -17	6
IV. SYSTÈMES DE COMPTABILITÉ ENVIRONNEMENTALE ET ÉCONOMIQUE INTÉGRÉE	18 - 22	6
V. ÉVOLUTION FUTURE	23 - 25	7

INTRODUCTION

1. Le chapitre 8 d'Action 21 (Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement) porte sur quatre domaines interdépendants : a) intégration de l'environnement et du développement au niveau de l'élaboration des politiques, de la planification et de la gestion; b) mise en place d'un cadre juridique et réglementaire efficace; c) utilisation efficace d'instruments économiques et d'incitations, entre autres d'incitations de marché; d) mise en place de systèmes de comptabilité économique et environnementale intégrée.

2. Il convient de noter que nombre d'activités mentionnées au chapitre 8 d'Action 21 sont directement liées aux activités proposées dans le contexte du chapitre 40 (L'information pour la prise de décisions), notamment des sections consacrées aux données et informations et aux indicateurs. Ces activités ne sont pas examinées dans le présent rapport. De même, puisque les rapports du Secrétaire général intitulés "Modification des modes de consommation et de production" (E/CN.17/1996/5 et Add.1) et "Sources et mécanismes de financement du développement durable : examen général des problèmes et faits nouveaux" (E/CN.17/1996/4 et Add.1) contiennent des analyses des instruments économiques, ces questions ne sont pas reprises ici.

I. ÉLABORATION DES POLITIQUES, PLANIFICATION ET GESTION

3. De nombreux pays ont manifesté leur intérêt pour l'intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement, ce qui est en soi un important pas en avant dans la suite donnée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). On indique ainsi, dans l'annexe II au document d'information concernant le rapport du Secrétaire général sur le chapitre 38 d'Action 21 (E/CN.17/1996/16), que des mécanismes institutionnels chargés expressément de coordonner les activités relatives au développement durable existent déjà dans un certain nombre de pays et qu'on envisage d'en créer dans 148 autres (dont 17 % sont des pays développés, 13 % des pays en transition et 70 % des pays en développement). De plus, si certains étaient déjà en place avant 1992, il est clair que plus de 90 % des mécanismes ont été créés en réponse à la CNUED. D'autres encore, qui existaient de longue date, ont dans bien des cas été réorganisés en vue de se conformer aux normes formulées dans Action 21.

4. La Commission européenne a approuvé une série de mesures internes propres à assurer l'intégration des considérations écologiques dans les propositions qu'elle formule en ce qui concerne d'autres domaines de sa politique et elle met au point des méthodes internes destinées à l'évaluation de l'impact sur l'environnement. L'élaboration de politiques et stratégies relatives au développement durable est également favorisée par la "stratégie de préaccession" appliquée par l'Union européenne, qui a récemment établi des accords d'association ("Europe") avec les pays suivants : Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

5. Nombre de mécanismes de coordination existants sont chargés d'établir des stratégies nationales de développement durable ou d'offrir les informations et de créer le consensus nécessaires à cet effet. Ils revêtent des formes très diverses. Certains sont provisoires, ayant été créés expressément en vue

/...

d'établir une stratégie à long terme; d'autres ont été mis en place au sein de ministères existants, et coordonnent l'élaboration de stratégies nationales périodiques; il peut également s'agir de comités interministériels opérant uniquement au niveau national, de conseils consultatifs créés aux niveaux tant national que régional ou local, et institutionnellement reliés; enfin, certains se composent à la fois d'un comité intergouvernemental, chargé de coordonner les activités des régions, des provinces et des États, et d'un comité ministériel chargé de donner une orientation plus politique.

6. Par ailleurs, il ressort des rapports qui ont été présentés, que les mécanismes de coordination mis en place à peu près partout, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement ou les pays en transition, comprennent des représentants des principaux groupes sociaux en tant que membres à part entière ou membres à titre consultatif, en plus des représentants des différents ministères d'exécution intéressés.

7. Il est clair que ces mécanismes ont été créés pour répondre aux besoins d'un système politique particulier et leur diversité prouve que ce sont bien des organes nationaux. S'ils ne suivent pas un modèle unique, ils n'en présentent pas moins des traits communs, comme leur caractère interdisciplinaire et participatif, qui correspondent aux recommandations formulées dans Action 21. De plus, certains d'entre eux ont pu influencer plus que d'autres l'élaboration de politiques ne touchant pas uniquement l'environnement. Il serait donc utile que les pays établissent des monographies sur les moyens qu'ils ont mis en oeuvre pour résoudre certains problèmes et les objectifs qu'ils visaient lorsqu'ils se sont efforcés par exemple de relier les organismes institutionnels tant horizontalement que verticalement; de classer les problèmes et les mesures à prendre par ordre d'importance; de favoriser la participation du public et de lui donner la place qui lui revient; d'élaborer des mesures d'incitation; de faire fond sur les capacités existantes tout en les renforçant; d'identifier les informations nécessaires à une prise de décisions avisée et de les obtenir; et de mettre au point des indicateurs de développement durable pour les activités de suivi et d'évaluation.

8. Ces monographies, qui refléteront des situations économiques, sociales et culturelles différentes, pourraient servir d'exemples et donner aux pays des indications sur la marche à suivre. C'est bien entendu aux pays qu'il revient de choisir la voie, qu'ils suivront, tout en sachant qu'ils peuvent bénéficier de l'aide de la communauté internationale.

9. D'importants progrès ont également été réalisés en ce qui concerne la réalisation d'évaluations de l'impact sur l'environnement. La quasi-totalité des pays ayant communiqué des informations ont rendu ces activités obligatoires pour les projets et, dans bien des cas, les programmes importants qui devraient avoir des répercussions importantes sur l'environnement. Peu d'entre eux toutefois en tenaient compte au niveau de l'élaboration des politiques. Certains pays en transition révisent leurs législations et réglementations existantes pour y inclure des dispositions relatives à ce type d'activité. En règle générale, dans tous les pays, les organisations non gouvernementales sont conviées à participer aux évaluations.

10. Si les stratégies nationales sont élaborées au niveau d'un pays, il n'en reste pas moins que leur contenu dépend pour une large part des décisions et accords adoptés au niveau international. Ainsi, les hauts fonctionnaires

d'administration nationale représentent des pays qui sont membres d'organisations internationales, signataires de traités et bénéficiaires de prêts et d'une assistance financière et technique. Il existe donc au moins quatre séries d'acteurs ayant tous une influence sur l'élaboration des stratégies nationales. Il s'agit a) des hauts fonctionnaires; b) des organismes intergouvernementaux ayant un rapport avec le développement durable; c) des conférences des parties aux différentes conventions internationales ayant trait au développement durable; et d) des pays donateurs.

11. Le rôle de ces différents acteurs dans l'élaboration des politiques et des plans nationaux, ainsi que les efforts actuellement déployés aux niveaux national et international pour apporter un début de solution à ces questions, sont analysés dans l'additif au présent rapport.

II. CADRES JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

12. Les lois et règlements adaptés à la situation particulière de chaque pays sont l'un des moyens les plus importants de traduire en action les politiques en matière d'environnement et de développement, non seulement en raison de leur caractère obligatoire mais aussi de par leur effet normatif sur la planification économique et les instruments du marché. Nombre des pays ayant communiqué des informations cette année indiquent qu'ils ont, dans le cadre des stratégies nationales de développement durable, examiné leur législation et établi des projets de lois. Certains d'entre eux ont également élaboré des lois-cadres à cet effet. De surcroît, de plus en plus de pays procèdent, en général dans le cadre des stratégies nationales relatives à l'environnement, à l'examen et à la révision de leurs législation et réglementation qui touchent l'environnement de près ou de loin, par exemple les questions relatives à la pollution de l'air et de l'eau, à l'élimination et au recyclage des déchets et à la diversité biologique.

13. Pour une intégration effective des questions d'environnement et de développement dans la politique de chaque pays, il est nécessaire d'élaborer et d'appliquer des lois et règlements efficaces et cohérents, que l'on puisse faire respecter et qui s'appuient sur des principes sociaux, écologiques, économiques et scientifiques valables. Il faut également mettre en place des programmes permettant d'imposer et de surveiller le respect des lois, règlements et normes qui sont adoptés. Les acteurs, tant nationaux qu'internationaux, redoublent d'efforts pour y parvenir, mais c'est une tâche immense qui les attend du point de vue aussi bien méthodologique qu'institutionnel. Leur action doit en effet s'inscrire dans une perspective globale et intégrée, ce qui, d'une façon générale, est exactement contraire aux procédures législative et réglementaire.

14. Dans de nombreux cas, il est indispensable de renforcer les capacités des institutions compétentes. Des efforts sont entrepris à cette fin, mais les ressources affectées sont inadéquates. De même, il faut mettre en place un mécanisme de coordination non seulement pour harmoniser les différentes lois mais aussi pour traduire les obligations découlant du droit international dans la législation nationale. Presque tous les pays ayant communiqué des informations à la Commission ont indiqué que de tels efforts de coordination étaient effectivement déployés, généralement par l'entremise de groupes interministériels ou de ministères d'exécution.

15. L'application des instruments juridiques internationaux varie selon les pays. Les obstacles auxquels elle se heurte sont principalement liés aux ressources financières et humaines. Toutefois, la notion de responsabilité différenciée et les apports de ressources et de technologies devraient accroître la capacité des pays en développement de s'acquitter de leurs obligations juridiques. Il convient par ailleurs de noter qu'il arrive que la législation nationale adoptée pour appliquer des instruments juridiques internationaux soit moins contraignante pour les sociétés étrangères exerçant leurs activités dans le pays concerné (y compris les entreprises multinationales, par exemple) que pour les entreprises locales.

III. UTILISATION EFFICACE D'INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES ET D'INCITATIONS, ENTRE AUTRES D'INCITATIONS DE MARCHÉ

16. Pour importants qu'ils soient, les politiques, les plans et la législation ne peuvent résoudre à eux seuls les problèmes touchant l'environnement et le développement. Les prix, les marchés et les politiques fiscales et économiques contribuent aussi à façonner les attitudes et les comportements.

17. Ces questions sont examinées en détail dans deux rapports du Secrétaire général dont la Commission est saisie. L'additif au rapport sur les modifications des modes de consommation et de production (E/CN.17/1996/5/Add.1) contient une analyse de certains instruments et méthodes se rapportant particulièrement à la question, dont la plus grande responsabilité du producteur, les systèmes d'éco-étiquetage, les prix, les marchés publics, la réforme de la taxe écologique et le recyclage. Dans l'additif au rapport sur les ressources et mécanismes de financement du développement durable (E/CN.17/1996/4/Add.1), on évalue l'efficacité d'instruments économiques tels que les redevances pour pollution, la taxation des ressources naturelles et les systèmes d'échange de droits d'émission, ainsi que les méthodes visant à élargir la base de financement des fonds nationaux pour l'environnement. On y analyse également des mécanismes novateurs de financement de la protection de l'environnement mondial.

IV. SYSTÈMES DE COMPTABILITÉ ENVIRONNEMENTALE ET ÉCONOMIQUE INTÉGRÉE

18. Les systèmes de comptabilité économique et environnementale intégrée visent à incorporer des données relatives à l'environnement dans les systèmes traditionnels de comptabilité nationale. Si ces derniers fournissent déjà depuis plusieurs années des indicateurs permettant d'évaluer les résultats économiques et les tendances, la nécessité d'intégrer des informations relatives à l'environnement n'a été soulignée que récemment et suscite encore des polémiques. C'est ainsi que les avis divergent sur la solution à retenir : un système de comptabilité économique traditionnelle, dans le cadre de laquelle les coûts et les bénéfices pour l'environnement sont évalués ou une comptabilité fondée sur les indicateurs physiques des ressources naturelles.

19. Des systèmes de comptabilité économique et environnementale intégrée ont commencé à être mis en place. Dans les pays développés, ces activités sont menées sur le plan national ou par l'entremise de l'Office statistique des communautés européennes (EUROSTAT); huit pays en développement exécutent des projets avec l'appui de la Division de statistique de l'ONU, de la Banque mondiale, du Programme des Nations Unies pour le développement et du Programme

des Nations Unies pour l'environnement. Trois d'entre eux font l'objet d'études pilotes sur l'application des techniques de comptabilité économique et environnementale intégrée. Un pays en transition a commencé à mettre en oeuvre un projet de comptabilisation des ressources environnementales.

20. Faute d'un consensus international sur les moyens d'incorporer le patrimoine naturel, et les coûts et les avantages de son utilisation, dans le Système de comptabilité nationale (SCN), la Division de statistique de l'ONU a mis au point un Système de comptabilité économique et environnementale intégrée (SCEE) en tant que compte satellite du SCN. Le SCEE a été présenté dans le manuel Comptabilité économique et environnementale intégrée¹, publié en 1993.

21. La Banque mondiale a financé l'établissement du SCEE et du manuel au début des années 90. Puis ses efforts ont porté sur l'élaboration d'un indicateur permettant de mesurer véritablement les économies réalisées. Enfin, soucieuse d'élargir la base empirique de la formulation des politiques, elle a récemment publié la première version du document Monitoring Environmental Progress, où les avantages et les inconvénients des indicateurs existants sont examinés et des solutions nouvelles proposées.

22. Au cours des deux prochaines années, EUROSTAT va mettre au point des comptes satellites du SCN qui mettront en évidence les "dépenses environnementales" et la raréfaction des ressources naturelles due à la commercialisation. Certaines données financières seront également accompagnées de mesures physiques. Parallèlement, un projet vise à élaborer une série de 10 indices de contraintes exercées sur l'environnement. Assortis de données économiques, ces indicateurs constitueront le premier élément de comptes satellites "écologiques" du SCN. Avec le programme de recherche sur les différents problèmes d'évaluation qui se posent en ce qui concerne les atteintes à l'environnement, ces deux activités organisées par EUROSTAT visent à quantifier concrètement le développement durable.

V. ÉVOLUTION FUTURE

23. À l'échelon national, un mouvement se fait jour en faveur d'une approche plus intégrée de la formulation des politiques, qui n'a cependant pas toujours pris, et ne prendra pas nécessairement, la forme de stratégies globales de développement durable. Une attention accrue n'en est pas moins accordée, aux échelons national, bilatéral et international, à la coordination des plans, stratégies et objectifs sectoriels et "d'intérêt spécial", et ce dans un souci de cohérence, de rationalité, d'efficacité et de promotion du développement durable intégré. Par ailleurs, d'importants indices donnent à penser qu'à l'échelon national, les politiques sont formulées sur la base d'une participation plus large, voire décentralisée dans certains cas.

24. Les progrès sont moins évidents en ce qui concerne les cadres juridique et réglementaire nationaux. Si la plupart des pays mettent au point des stratégies intégrées et élaborent des plans périodiquement, ils sont cependant encore peu nombreux à procéder de façon aussi systématique dans le domaine juridique. Pour procéder aux réformes nécessaires, il faut disposer d'un réservoir de spécialistes compétents, bien au fait des exigences du développement durable. Rien n'indique que ces cadres existent en nombre suffisant dans la plupart des pays.

25. Les systèmes de comptabilité économique et environnementale intégrée devraient être de plus en plus souvent utilisés, au moins à titre d'essai, sur une base expérimentale. Il faudra donc faire en sorte que les travaux sur les méthodes à retenir progressent au même rythme que l'application de ces systèmes au niveau national.

Note

¹ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.XVII.12.
