



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1996/12
26 février 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

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

Rôle des grands groupes dans l'application d'Action 21

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Le présent rapport a été établi sur la base d'un document de fond plus détaillé consacré à une analyse du rôle et de la contribution des grands groupes à l'application d'Action 21 pendant la période 1995-1996. On entend par « grands groupes » les neuf secteurs non gouvernementaux désignés aux chapitres 23 à 32 de la section III d'Action 21.

L'analyse se fonde sur les apports qui ont été reçus (communications de 100 organisations du monde entier appartenant à des grands groupes, rapports d'organismes du système des Nations Unies et réponses de gouvernements aux principes directeurs pour l'action nationale) ainsi que sur des recherches dans les publications et dans les médias électroniques.

L'analyse a permis de constater que les grands groupes continuent de manifester leur attachement à la mise en oeuvre d'Action 21 en diffusant, en recueillant et en analysant des informations dans le cadre de leurs réseaux et en établissant des couplages entre divers autres processus internationaux et ceux de la Commission du développement durable, ainsi qu'en participant à divers programmes ou en organisant de nouveaux programmes qui aident les intervenants des instances gouvernementales, non gouvernementales et intergouvernementales à constituer un consensus et à définir des priorités communes.

Le présent rapport présente certaines conclusions issues de l'analyse, ainsi qu'un ensemble de recommandations pour l'action future, notamment dans le contexte de l'examen d'Action 21 auquel procédera en 1997 l'Assemblée générale réunie en session extraordinaire.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u> s
INTRODUCTION	1 - 4	3
I. TENDANCES PRINCIPALES	5 - 7	3
II. PRINCIPAUX OBSTACLES	8 - 10	4
III. RECOMMANDATIONS POUR L'ACTION FUTURE	11 - 33	5
A. Diffusion et collecte de l'information	13 - 16	5
B. Arrangements participatifs	17 - 28	6
C. Appui à la programmation	29 - 33	9

INTRODUCTION

1. Le présent rapport a été établi en réponse à la Commission du développement durable, laquelle a demandé que des rapports annuels soient présentés au sujet du rôle et de la contribution des grands groupes à l'application d'Action 21 afin de contrôler les progrès réalisés aux échelons national, régional et international.
2. La base première des rapports annuels sur le rôle des grands groupes réside dans le programme de travail thématique pluriannuel de la Commission, adopté à la première session de fond (E/CN.17/1993/3/Add.1). Les sessions ultérieures de la Commission ont permis de développer la teneur du rapport annuel sur les grands groupes, ainsi que les modalités selon lesquelles ces grands groupes contribuent aux travaux de la Commission.
3. Le présent rapport contient les principales conclusions et les recommandations pour l'action future, telles que définies dans le document de fond sur le rôle des grands groupes. Ce document contient un examen et une analyse détaillés des apports reçus de plus de 100 organisations du monde entier appartenant à des grands groupes, des réponses de gouvernements aux principes directeurs pour l'action nationale en 1996 et d'informations fournies par des organisations internationales appartenant ou non au système des Nations Unies.
4. Deux jeux additionnels de matériels d'information concernant les grands groupes sont également disponibles à la quatrième session de la Commission. L'un d'entre eux comprend 14 études de cas concernant des initiatives en matière de développement durable lancées par les milieux d'affaires et industriels, ainsi que par les milieux salariaux et syndicaux. Trois études de cas sont issues du processus « Journée du lieu de travail ». L'autre est un jeu de matériels produits dans le cadre de l'Intersession des jeunes. On trouvera dans le document d'information plus de détails sur les processus et les partenariats qui ont permis de produire ces matériels additionnels.

I. TENDANCES PRINCIPALES

5. Les grands groupes continuent de manifester leur attachement durable aux objectifs d'Action 21 aux niveaux local, national, sous-régional, régional et international. Le nombre de communications reçues en vue de la quatrième session de la Commission (en provenance de 103 organisations) représentait plus du double de celles reçues pour la troisième session (en provenance de 41 organisations). Ces communications démontrent que les grands groupes continuent aussi souvent que possible d'ouvrir de nouvelles voies pour le dialogue, la collaboration et la coopération aux activités de contrôle et de mise en oeuvre d'Action 21. Les grands groupes restent actifs au sein de la Commission proprement dite, y compris dans le cadre de ses réunions intersessions. Les manifestations spéciales liées aux grands groupes et organisées pour les réunions de la Commission semblent avoir un effet encourageant sur la perspective d'une participation plus directe de certains intervenants du secteur d'un grand groupe.

6. Les rapports des pays indiquent que les efforts se poursuivent en vue d'accroître la participation des grands groupes aux processus nationaux de décision et aux mécanismes nationaux de coordination. La plupart des pays constatent que les contributions des grands groupes locaux, nationaux, régionaux et internationaux sont utiles à leurs efforts nationaux. Il semble aussi que certains pays envisagent d'inclure des grands groupes dans leur délégation nationale auprès de la Commission.

7. Les organisations internationales semblent se concentrer plus précisément sur le rôle des intervenants non gouvernementaux dans leurs activités en général. Les communications et échanges avec les organisations internationales révèlent que des efforts sont menés à divers niveaux en vue d'élaborer des stratégies, des cadres et des principes directeurs faisant appel à la participation de grands groupes non gouvernementaux, comme moyen d'accroître la coopération et la collaboration en général.

II. PRINCIPAUX OBSTACLES

8. Plusieurs obstacles existent encore. Le financement (pour les projets autant que pour la formation et le renforcement des capacités institutionnelles) reste un obstacle. Les arrangements participatifs actuels se révèlent déficients face à la nécessité croissante de mettre en commun des idées, de collaborer à des projets et d'accroître l'engagement de tous les intervenants à tous les niveaux. Les revendications en faveur de possibilités de partenariats plus prévisibles, relativement formalisés, fiables et égalitaires dans les organes internationaux et nationaux de décision reçoivent un appui croissant de la part d'organisations de grands groupes de toutes tailles et situations géographiques.

9. Ces revendications semblent être un résultat salubre du processus de mise en oeuvre d'Action 21 proprement dit. Pour le moment, les efforts de mise en oeuvre et de contrôle d'Action 21 portent moins sur des questions relevant du développement durable et plus sur leurs aspects spécifiques. Les intervenants des grands groupes estiment qu'ils pourraient apporter une contribution importante ayant un plus grand impact sur des débats toujours plus spécialisés s'ils pouvaient participer dans le cadre de modalités plus prévisibles, tangibles et relativement formalisées. Il est souhaitable de mener une action plus poussée visant à accroître la participation au niveau national étant donné que les objectifs d'Action 21 exigent des efforts concertés de mise en oeuvre aux niveaux international, régional, national et local. Le rôle catalytique des grandes organisations non gouvernementales internationales et celui des intervenants multilatéraux régionaux et internationaux semblent devenir toujours plus important à la négociation de partenariats stratégiques entre les gouvernements et les grands groupes.

10. Au niveau international, il semble aussi nécessaire d'accroître encore la transparence d'ensemble et les possibilités de participation directe des grands groupes. Dans ce contexte, on notera en particulier que les organisations relevant des grands groupes revendiquent de plus en plus en faveur d'une ouverture et d'une transparence accrues des institutions de Bretton Woods, et d'une plus grande participation à leurs processus. Alors que ne nombreuses

organisations appartenant à de grands groupes rendent hommage aux efforts récemment accomplis par des organes tels que la Banque mondiale en vue d'accroître la participation des secteurs non gouvernementaux aux processus de conception et d'exécution des projets, ils demandent aussi que des efforts plus poussés soient déployés dans le même sens par d'autres organisations multilatérales financières et économiques.

III. RECOMMANDATIONS POUR L'ACTION FUTURE

11. Les recommandations concernant les grands groupes, que la Commission pourrait adopter à sa quatrième session, présentent une importance particulière étant donné qu'une session extraordinaire de l'Assemblée générale doit procéder en juin 1997 au premier examen quinquennal des suites données à l'Action 21.

12. L'analyse des communications présentées par les grands groupes révèle au moins trois domaines où des travaux plus poussés doivent être menés en vue d'encourager, de renforcer et de permettre le genre de participation qu'envisage l'Action 21. Ce sont : la collecte et la diffusion de l'information; les arrangements participatifs; et l'appui à la programmation.

A. Diffusion et collecte de l'information

13. L'information est essentielle à une participation effective. La collecte d'une information utile et sa diffusion de façon opportune et accessible accroît la transparence et l'élément de confiance de tout effort international. Dans les années 90, l'aspect le plus important de l'information n'est pas sa quantité mais plutôt sa qualité, ou du moins son utilité et sa pertinence pour l'utilisateur. On examinera ci-après certains domaines de travail qui peuvent accroître la collecte et la diffusion de l'information,

a) Élaboration plus poussée d'outils accessibles pour la collecte de l'information afin d'aider les intervenants locaux à contribuer plus activement à l'évaluation des conditions environnementales locales

14. Les organisations relevant des grands groupes, notamment celles du niveau local, ont moins accès aux diverses bases de données et méthodes d'information, notamment aux outils de contrôle. Si la collectivité possède une capacité dans ce domaine, elle est mieux à même a) de dresser un constat de base de ses problèmes et besoins en matière d'environnement et de définir en conséquence ses priorités et stratégies; et b) de mettre les résultats du contrôle local en commun avec d'autres dans le monde entier pour évaluer les progrès réalisés dans l'ensemble. Ainsi, l'élaboration de méthodes et d'outils simplifiés pour la collecte de l'information et pour sa large diffusion entre les grands groupes locaux contribuera tant à la prise de décision à l'échelon local qu'aux niveaux national, régional et international. Un rôle important incombe dans ce domaine aux organisations internationales, y compris des organismes du système des Nations Unies et de grandes organisations non gouvernementales, qui ont élaboré des outils et des nécessaires pour le contrôle des conditions locales et possèdent les réseaux permettant de diffuser plus largement ces outils et nécessaires.

b) Des rapports plus complets sur Action 21 à l'intention de la Commission

15. Le contrôle général de l'application d'Action 21 produira des résultats plus importants à mesure que les rapports se rapprocheront d'une complétude parfaite. Cela touche non seulement les rapports établis par les pays et les organes intergouvernementaux mais aussi l'information fournie par les intervenants des grands groupes. Bien que certains efforts de programmation, notamment la Journée du lieu de travail et la Journée des autorités locales, aient permis de mieux faire connaître les activités respectives des grands groupes, la connaissance existante est loin de donner un tableau complet. Le processus des rapports bénéficierait en particulier d'une information plus complète en provenance des milieux des affaires et de l'industrie, des populations autochtones, des femmes et des agriculteurs.

c) Élaboration d'une base de données

16. De nombreuses organisations appartenant à des grands groupes, ainsi que divers intervenants gouvernementaux et intergouvernementaux actifs dans le suivi d'Action 21, demandent de plus en plus souvent des informations concernant le rôle et la participation des grands groupes. Bien qu'une base préliminaire de données ait été créée dans ce sens, comme la Commission l'a demandé en 1995, des efforts plus poussés doivent encore être réalisés. On peut utilement envisager d'examiner les bases de données existantes, notamment auprès des collectivités relevant des grands groupes, et d'étudier la façon de les mettre en liaison. Certaines organisations non gouvernementales s'intéressent à une éventuelle collaboration à cet égard, surtout si les efforts visent à rendre la base de données accessible électroniquement à tous les intéressés. Cette initiative pourrait aussi contribuer utilement à la collecte d'information sur les diverses options d'approche et de méthodes élaborées par les grands groupes en matière de développement durable et aider à mettre ces séries de données à la disposition d'autres utilisateurs qui pourraient en bénéficier et les développer plus avant. Un tel examen pourrait consister, entre autres, à colliger les diverses options du et à en évaluer l'utilité point de vue de la modification des modes de consommation et de production, des établissements humains, de l'agriculture durable et de la conservation de la diversité biologique.

B. Arrangements participatifs

17. À mesure que progressent les travaux de la Commission, les grands groupes concentrent de plus en plus leur action sur des questions spécifiques dans le cadre des mécanismes institutionnels, tels que le Groupe intergouvernemental sur les forêts, ou dans la formulation de programmes de travail tels que ceux sur le transfert de technologie ou sur les indicateurs du développement durable. À mesure que les délibérations sur le développement durable approfondissent l'étude de certains domaines précis, les intervenants des grands groupes auront besoin d'arrangements participatifs perfectionnés pour être en mesure de fournir une contribution optimale.

18. Les efforts réalisés par les pays en vue de faire participer les grands groupes à leur délégation nationale sont encourageants et doivent se poursuivre, notamment dans le concept du processus d'examen de 1997. Il convient de souligner les initiatives qui ont été lancées dans le dessein d'inclure les

grands groupes dans les délégations nationales. Plusieurs autres propositions apparentées sont décrites ci-après.

a) Établir au niveau national des structures de participation prévisibles, transparentes et ouvertes

19. Les objectifs du niveau mondial ont besoin, pour s'épanouir, du terrain fertile de l'action locale et nationale. Cette interaction est soulignée dans l'Action 21, où les efforts locaux et nationaux sont au centre du processus de suivi. Les exemples existant d'efforts nationaux tendant à inclure les grands groupes dans le débat national sur le développement durable et dans les activités connexes de conception et d'exécution de projets constituent des événements encourageants. De même, les efforts des grands groupes, particulièrement ceux des autorités locales, qui tendent à faire participer les collectivités et les organisations locales à la prise de décision en matière de développement durable constituent une évolution encourageante. Mais beaucoup de ces efforts restent des exemples isolés d'une pratique idéale plutôt qu'une stratégie appliquée dans le monde entier qui mettrait l'accent sur le consensus et le dialogue avec tous les intervenants intéressés. Des efforts plus poussés et soutenus sont essentiels dans ce domaine.

20. On discerne plusieurs mesures tangibles. On pourrait porter une plus grande attention à la formation de partenariats entre l'administration centrale et les autorités locales. Ces partenariats pourraient étudier la façon dont de larges mécanismes consultatifs établis aux niveaux local et national pourraient favoriser les objectifs communs de la durabilité. On pourrait aussi s'appliquer à réaliser des efforts supplémentaires pour sensibiliser le grand public, aux niveaux local et national, aux institutions existantes de développement durable et aux règles qui régissent la participation du grand public à ces institutions. Dans de nombreux cas, les grands groupes, en particulier les organisations locales et de la base, ne semblent pas encore savoir qu'il existe des mécanismes participatifs nationaux et locaux ni qu'ils peuvent participer à ces processus. La découverte de possibilités de procéder à des échanges de vues et de participer à une décision consultative doit être une responsabilité commune plutôt qu'un défi propre aux seuls intervenants qui relèvent des grands groupes ou de l'État. Il est nécessaire, dans l'ensemble, de surmonter les perceptions et les préjugés établis en se concentrant sur des objectifs communs.

b) Permettre une participation plus directe et effective au niveau international

21. Un certain nombre de précédents participatifs ont été établis à la Commission et dans d'autres instances. Ainsi, on a permis aux participants non gouvernementaux de participer plus activement aux négociations, on a inclus des intervenants non gouvernementaux dans les groupes informels, et l'on a tenu compte des vues non gouvernementales dans l'élaboration de propositions, rapports et autres documents. Par exemple, ces deux dernières années, l'établissement de certains rapports à la Commission a suscité des contacts plus réguliers et directs avec des organisations non gouvernementales et autres grands groupes au moyen de listes informelles d'adresses électroniques ou d'autres méthodes. À la Commission, les organisations non gouvernementales et d'autres groupes ont bénéficié d'un processus participatif relativement plus ouvert et transparent.

22. De même, à la première réunion du Groupe intergouvernemental sur les forêts, les groupes non gouvernementaux ont pu faire des déclarations et contribuer aux délibérations. Certains groupes de travail de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique étaient présidés par un participant représentant une organisation non gouvernementale. Les réunions préparatoires de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), ainsi que la participation des autorités locales et d'autres intervenants intéressés, ont illustré le dynamisme que les partenariats apportent au processus de la Conférence. Le règlement intérieur d'Habitat II, notamment l'article 61, prévoit un statut spécial pour la participation des autorités locales à la Conférence, aux travaux de ses grandes commissions et, selon qu'il convient, de toute autre commission.

23. Certains de ces précédents devraient être officialisés, notamment parce qu'ils semblent avoir accru la confiance, la collaboration et la coopération entre les intervenants non gouvernementaux et gouvernementaux au niveau international. Il pourrait être utile de mieux se renseigner sur ces précédents et d'étudier, en vue de l'année 1997, comment tirer parti de ces expériences dans le cadre des efforts de développement durable de l'après-1997.

c) Étudier les moyens d'harmoniser les règles de participation au niveau international

24. Les organismes des Nations Unies et d'autres organes intergouvernementaux régionaux et internationaux ont pris des mesures en vue d'accroître leur collaboration et leur coopération avec les grands groupes dans le cadre des questions de développement durable dans leur domaine de compétences. Bien que ces efforts aient été accueillis avec satisfaction par les grands groupes, la diversité des règles et des prescriptions relatives à la participation qu'ont adoptés les diverses organisations sont toujours une source de confusion et de délais.

25. Les organisations non gouvernementales et les grands groupes s'orientent plus souvent par thèmes que par processus institutionnels. Ces derniers ont des arrangements participatifs différents pour les intervenants non gouvernementaux. Bien que cette différence puisse se justifier pour des raisons institutionnelles, elle crée une inutile confusion et fait perdre du temps aux grands groupes lorsqu'ils tentent d'utiliser les arrangements, où elle constitue un obstacle à la mise en commun des expériences thématiques par les grands groupes et les organisations internationales.

26. Dans ce contexte, on pourrait prendre l'initiative d'examiner les arrangements pour la participation des grands groupes, y compris les divers cadres, principes directeurs et stratégies élaborés par les organes internationaux, au sein d'un comité informel composé de représentants des organes internationaux et des grands groupes qui travaillent sur des questions concernant le développement durable. Ce comité pourrait présenter le résultat de ses délibérations à la cinquième session de la Commission.

d) Préserver le niveau de base de participation non gouvernementale à la Commission proprement dite et élargir la base de la participation

27. Au total, 570 des 1 400 organisations non gouvernementales qui ont participé à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ont ensuite été inscrites sur la liste des organisations dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, en application de l'alinéa c) du paragraphe 2 de la décision E/1993/215 du Conseil. Ces organisations se sont révélées un élément précieux pour les travaux de la Commission, notamment ses diverses activités intersessions, et elles ont contribué à maintenir le développement durable au premier plan des préoccupations locales, nationales et internationales. Il est important de préserver ce niveau de base de participants non gouvernementaux actifs au sein de la Commission. À cette fin, on pourrait entreprendre des efforts visant à confirmer le caractère permanent du statut consultatif des ces organisations auprès du Conseil.

28. Un nombre croissant d'organisations non gouvernementales et diverses organisations appartenant à des grands groupes souhaitent prendre activement part aux travaux de la Commission et à des processus connexes. Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, nombre de ces organisations ont reformulé leurs priorités et programmes afin de se doter d'une plus grande capacité de contribuer aux efforts mondiaux en faveur du développement durable. Le fait de leur permettre de participer aux travaux des instances internationales constitue un moyen efficace de mieux sensibiliser le monde entier au développement durable et à Action 21 afin de donner un élan accru au processus de suivi. Les efforts qui facilitent l'incorporation de nouvelles organisations aux grands groupes actifs au sein de la Commission et d'autres instances internationales connexes sont utiles et devraient être envisagés.

C. Appui à la programmation

29. Les apports fournis par les grands groupes révèlent l'existence d'une importante action de programmation au sein des grands groupes en vue de mettre en oeuvre les activités d'Action 21. Certains exemples, y compris divers programmes d'assistance technique en collaboration, sont décrits ci-dessus ainsi que dans d'autres documents d'information sur les grands groupes, qui ont été établis pour les précédentes sessions de la Commission. Ces activités en cours vont s'épanouir et se multiplier si elles reçoivent un appui et un encouragement constants. On trouvera ci-après certaines activités qui pourraient contribuer à ce processus.

a) Appui à la constitution de réseaux

30. Les organisations appartenant aux grands groupes continuent d'établir des réseaux afin d'accroître les échanges entre les grands groupes dans les secteurs thématiques des suites à donner à Action 21. Ces réseaux créent un terrain fertile pour l'établissement du consensus aux niveaux national, régional et international et ils sensibilisent plus vivement les intervenants non gouvernementaux au suivi du processus de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Les efforts visant à établir ces réseaux

ont besoin de l'appui soutenu des gouvernements et des organisations internationales afin que les réseaux puissent poursuivre leur précieuse contribution à l'édification du consensus et à la fixation de priorités communes. Le genre d'appui dont les réseaux ont besoin comprend la fourniture de matériel de base, le financement et la formation.

b) Appui et catalyse des manifestations de grands groupes à la Commission

31. La Journée des autorités locales, la Journée du lieu de travail et l'Inter-session des jeunes ont largement contribué à l'établissement de partenariats bien ciblés dans le cadre des processus de préparation et ils ont créé une sensibilisation générale aux initiatives lancées par les intervenants dans des secteurs spécifiques des grands groupes. L'expérience favorable acquise grâce à ces manifestations était due pour partie aux partenariats égaux catalysés avec les partenaires des grands groupes et leur réseaux. Ces expériences et ces modalités de travail avec les grands groupes pourraient utilement être développées et diffusées dans d'autres enceintes. Entre autres, les expériences peuvent servir de guide pour les manifestations spéciales qui pourraient être organisées dans le contexte de l'examen de 1997.

c) Appuyer et encourager la participation de tous les grands groupes à l'examen de 1997

32. Les grands groupes ont démontré qu'ils sont résolument attachés à la réalisation des buts d'Action 21. Le degré d'attachement qu'ils ont exprimé jusqu'ici a besoin d'un complément d'encouragement et d'appui pour assurer que les grands groupes puissent contribuer au succès de l'examen quinquennal comme ils ont contribué à celui de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. La participation directe des grands groupes aux préparatifs de l'examen de 1997 est d'autant plus importante que cet exercice portera sur des activités dans lesquelles les grands groupes ont joué un rôle notable.

33. Certains grands groupes ont déjà élaboré des plans préliminaires en vue d'apporter une contribution spéciale à l'examen de 1997. On peut ainsi citer l'enquête mondiale sur les initiatives locales Action 21, prévue par les autorités locales; et un rapport élargi sur les points de vue des jeunes sur la mise en oeuvre d'Action 21, prévu par un certain nombre d'organisations de jeunes. Il faudrait inviter et encourager d'autres grands groupes à prendre des initiatives de cet ordre. Parmi ces manifestations spéciales en vue de l'examen de 1997, il serait souhaitable d'organiser des programmes axés sur le rôle des populations autochtones, des agriculteurs et des femmes. Bien que des organisations et des intervenants appartenant à ces groupes aient été actifs dans le processus à titre individuel, leur vues et leurs expériences collectives et coordonnées, y compris des exemples de pratique idéale et de partenariat, pourraient être mis à contribution par la Commission et par le processus de 1997.