

PROPOSITIONS CONCERNANT LE CADRE INSTITUTIONNEL DU DEVELOPPEMENT DURABLE

soumises par le Centre Sud en vue de leur examen dans le cadre du processus de Rio+20

1. Introduction

Vingt ans après le sommet de Rio de 1992, la réalité mondiale du développement durable s'est dégradée. La crise environnementale s'est aggravée. Après une faste période de développement dans certains pays en développement, les perspectives de l'économie mondiale se sont assombries, car la crise économique et financière qui frappe actuellement l'Europe et les États-Unis a des répercussions sur les pays en développement. De nombreux pays en développement ont suivi une stratégie de croissance tirée par les exportations ; une stratégie qu'ils doivent réviser si les économies des pays développés s'essouffent. La dimension sociale sera sûrement altérée par les crises environnementale et économique qui ont de lourdes conséquences sur la pauvreté, l'emploi, les services sociaux, la sécurité alimentaire, la santé, etc.

2. Carence du suivi institutionnel de la CNUED

Les principaux fondements du développement durable sont donc fortement secoués. Il est donc nécessaire de s'attacher à déterminer quelles ont été les défaillances. L'une d'entre elles est la carence des institutions qui ont été créées pour donner suite aux résultats du sommet de Rio. La vision de Rio était vaste et le programme de travail était très ambitieux, mais les institutions en charge du suivi étaient insuffisantes. Les attributions de la Commission du développement durable, l'institution principale, se limitaient au contrôle des activités de suivi des organismes et des gouvernements. En outre, la Commission disposait de peu de ressources financières et humaines et n'a tenu qu'une

ou deux semaines de réunion par an. Il n'y avait pas suffisamment de temps pour débattre les enjeux en cause, puis les mesures à prendre. Des thèmes capitaux n'ont pu être examinés qu'à intervalles de plusieurs années par rotation, certains thèmes importants se sont évaporés et, vu le peu de temps disponible, seules des résolutions ou des déclarations ont été négociées. De ce fait, la capacité ou stratégie de mise en œuvre de la Commission du développement durable et d'autres organismes, était très faible. De même, le cadre défini pour collaborer à la stimulation des politiques et des agences nationales de développement durable était précaire. L'insuffisance résidait dans la mise en application et dans le cadre institutionnel de mise en application.

Il est donc nécessaire de nettement améliorer l'architecture du développement durable. Rio+20 présente justement l'occasion de le faire, une occasion qui ne se représentera pas de sitôt. Or, à cause de la complexité des sujets, le résultat le plus facile et le plus vraisemblable de Rio+20 en ce qui concerne le cadre institutionnel du développement durable est une simple reconnaissance de la nécessité d'améliorer la Commission du développement durable, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et d'autres organismes. C'est une moindre réussite et une mesure insuffisante au vu de l'ampleur de la tâche.

3. Principes et objectifs

Les principes et les objectifs constituent les fondations du cadre institutionnel. Les principes qui sous-tendent le cadre du développement durable

sont très connus. Ils sont le fruit de la sagesse qui s'est dégagée des préparations du sommet de Rio et du sommet même. Face à la crise environnementale, l'idée a surgi que celle-ci pouvait trouver des réponses appropriées seulement si le développement, en tant qu'objectif, pouvait lui-aussi trouver des réponses. Ainsi, le sommet de Rio est devenu la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Le lien intrinsèque entre le développement et l'environnement et le rapprochement qui est fait entre ces deux enjeux sont devenus les pièces maîtresses du développement durable, et sont consacrés dans la Déclaration de Rio qui a inclus le principe de précaution environnementale, le principe de « pollueur-payeur », le droit au développement et le principe des responsabilités communes mais différenciées fondé sur l'équité.

Le programme Action 21 est devenu le programme d'action, bonifié par le Plan d'action de Johannesburg. Il a été convenu que le développement durable reposait sur trois fondements (économique, social et environnemental), lesquels devaient être proportionnés et coordonnés. Ces trois fondements sont renforcés par des éléments de coopération internationale, à savoir par l'engagement des pays développés de fournir des ressources financières aux pays en développement, de transférer la technologie et d'aider au renforcement de leurs capacités de manière que le monde tout entier tire profit de la lutte contre la crise environnementale. Tout cela réuni (principes, fondements et engagements de coopération internationale) forme ce que nous appelons le « développement durable », lequel n'a pas besoin d'être réinventé, mais plutôt d'être réaffirmé à Rio+20. Il devrait en outre constituer la base du cadre institutionnel du développement durable. Celui-ci devrait être destiné à concrétiser et mettre en œuvre ces principes.

4. Éléments constitutifs des trois fondements

Les trois fondements du développement durable sont le fondement social, le fondement économique et le fondement environnemental. Chacun d'entre eux comporte divers éléments, sachant que les éléments spécifiques à un fondement devraient être reliés aux éléments appartenant

aux deux autres fondements. Le tableau ci-contre présente un échantillon des principaux éléments des trois fondements.

5. Consolidation des fonctions du cadre institutionnel du développement durable

- Le cadre institutionnel du développement durable a notamment pour fonction de réunir les États, les organismes, la société civile et les experts pour qu'ils examinent des sujets clés, explorent de meilleurs moyens d'agir en collaboration, de coordonner et de mieux uniformiser les politiques et les actions, et identifient d'éventuels domaines ou sujets faisant défaut, pour lesquels il est nécessaire d'entreprendre plus d'actions ou d'établir de nouvelles normes.
- Le cadre doit disposer de normes, dont des normes « souples » comme des rapports consensuels ou des décisions de réunions et des déclarations politiques, s'accompagnant de recommandations et de programmes d'action ; mais aussi des normes juridiquement contraignantes, comme des traités et de nouvelles décisions prises par les membres de traités mettant à jour et révisant les normes existantes. Il peut également s'agir de nouveaux traités et protocoles, le cas échéant, consacrés notamment à de nouvelles questions ou des domaines d'intérêt qui ont été identifiés qui ne font l'objet d'aucune norme.
- Le cadre doit compter sur un Secrétariat qui assure des fonctions adéquates et qui prend des mesures appropriées ; ce qui comprend a) mener des recherches, faire des analyses et élaborer des rapports et des recommandations pour informer les pouvoirs publics et le public de la situation et les mettre en garde contre des problèmes émergents, b) fournir une aide technique et des conseils en général, et c) prendre des dispositions pour convoquer des réunions, en faire le rapport et assurer le suivi de leurs résultats.
- Le cadre devrait se fonder sur un juste équilibre entre les trois fondements, pour parvenir à une définition équitable des concepts, résultats et actions appartenant à chaque fondement. Il devrait y avoir une relation de réciprocité et de concordance entre les trois fondements. Par exemple, le fondement social doit prendre en compte les di-

Tableau : Éléments constitutifs des trois fondements du cadre institutionnel du développement durable

FONDEMENT SOCIAL	FONDEMENT ECONOMIQUE	FONDEMENT ENVIRONNEMENTAL
Moyens transversaux de mise en œuvre : coopération internationale se manifestant par le transfert de ressources financières et technologiques		
<p>Notions générales Pauvreté Justice sociale Sécurité sociale Emploi et moyens de subsistance Politiques macroéconomiques de développement social</p> <p>Besoins humains essentiels Sécurité alimentaire Soins et services de santé Eau et assainissement Accès aux services énergétiques Logement et habitat Éducation Culture TIC, média</p>	<p>Politiques macroéconomiques</p> <p>Stratégies et politiques de développement Généralités, institutions Industrie Agriculture et alimentation Services</p> <p>Commerce</p> <p>Finance Politique financière Financement du développement Questions institutionnelles Gestion de la dette</p> <p>Technologie Évaluation Innovation Accès, transfert, déploiement, mise au point</p>	<p>Ressources de la terre Sol Utilisation des terres Agriculture Forêt Bassins hydrographiques</p> <p>Questions relatives à l'atmosphère Émissions et pollution de l'air Atténuation des effets des changements climatiques et adaptation à ces effets</p> <p>Mers et océans</p> <p>Diversité biologique</p> <p>Produits toxiques Produits chimiques, métaux lourds, radiations, etc.</p> <p>Ressources en eau</p> <p>Énergie</p> <p>Environnement et santé</p>

mensions économique et environnementale. Le fondement économique doit prendre en compte les dimensions sociale et environnementale. Le fondement environnemental doit prendre en compte les dimensions sociale et économique. Le lien entre certaines questions est plus manifeste que pour d'autres. C'est notamment le cas de la gestion énergétique et des ressources en eau qui sont liés à l'accès des pauvres aux ressources énergétiques et à l'eau.

- Actions et organismes de mise en œuvre. Bien que la fonction de mise en œuvre soit capitale, elle a fait défaut dans le passé. Elle doit inclure :
 - (a) l'aide aux pays pour élaborer leurs institutions, programmes d'action, politiques, législa-

- tions et mécanismes de mise en œuvre ;
- (b) l'aide aux pays pour obtenir des renseignements, des connaissances, des technologies, des bonnes pratiques, un appui pour se remettre d'une catastrophe naturelle, etc. ;
 - (c) l'amélioration de la coordination et de la coopération pour les activités de mise en œuvre entre les organismes internationaux, régionaux et nationaux chargés de définir les politiques et ceux chargés de la mise en œuvre.

- Le lien et la répartition des tâches entre les institutions mondiales, les institutions régionales et les organismes des Nations Unies présentes dans les pays sont importants, en particulier parce que le développement durable devrait être

un processus piloté par les pays.

- Le rôle de la société civile étant primordial, celle-ci devrait se voir accorder l'espace adéquat pour contribuer à la conception et la concrétisation des cadres et activités relatifs au développement durable.

6. Besoin de mécanismes assurant la cohérence et la coordination

Il est nécessaire d'assurer la cohérence et la coordination entre les divers organismes véhiculant différentes normes et différents objectifs. Le cadre institutionnel du développement durable doit assurer cette fonction capitale. Le cadre vise notamment à apporter des méthodes et des mécanismes pratiques pour garantir la cohérence et la coordination des actions de mise en œuvre. La coordination est nécessaire :

(a) Au sein d'un même domaine de travail, pour éviter le chevauchement des travaux et pour une meilleure synergie et une meilleure efficacité entre les organismes traitant du même domaine. Il est possible de voir s'il y a lieu de créer des mécanismes de coordination des actions menant à de meilleurs résultats. À titre d'exemple, plusieurs organismes dont la mission est liée à la lutte contre le SIDA ont créé l'ONUSIDA afin de coordonner la stratégie et, dans le même temps, améliorer l'ensemble des résultats des organismes de mise en œuvre.

(b) Au sein d'un même domaine de travail pour lequel il existe beaucoup d'aspects et d'organismes différents qui doivent tous être pris en compte pour arriver à une solution. Par exemple, il est indispensable de mener une action coordonnée pour contenir la crise alimentaire. À cet égard, il faut coordonner les organismes couvrant les domaines tels que la production alimentaire et les pratiques agricoles durables, l'accès des agriculteurs aux terres, la technologie, le crédit et le stockage, la commercialisation, l'adéquation des politiques commerciales et les réformes commerciales, la diversité biologique et les accords de partage des avantages, et la coopération internationale pour ce qui est du transfert de ressources financières et de technologie.

(c) Entre les domaines de travail qui se recou-

pent ou qui font l'objet d'éventuels intérêts contradictoires et divergents, ce à quoi il faut remédier. Par exemple, il peut exister des contradictions entre la libéralisation des échanges et la réglementation environnementale, entre les droits de propriété intellectuelle et l'accès aux médicaments et aux technologies environnementales, entre des questions financières (fluctuation monétaire) et la stabilité commerciale. Le gouvernement serait l'institution nationale chargée de fixer les divers objectifs en fonction des priorités nationales. Des mécanismes mondiaux sont également nécessaires pour harmoniser les intérêts.

7. Propositions concernant le cadre institutionnel du développement durable

Il existe plusieurs options et scénarios de réforme du cadre institutionnel du développement durable.

La première possibilité est de maintenir le statu quo général, tout en décidant de renforcer la Commission du développement durable, le PNUE et d'autres organisations pertinentes, comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), les accords multilatéraux relatifs à l'environnement, la Commission du développement social, etc. Cette option n'apportera probablement pas de résultats significatifs, mais plutôt des changements minimalistes ou, tout du moins, des changements inadéquats, comme cela a été constaté dans le passé.

D'autres ont proposé de transformer le PNUE en Organisation mondiale de l'environnement, dans le but de renforcer le programme d'action environnemental. Des préoccupations ont été exprimées et des questions ont été posées, notamment à propos du rôle des autres organismes des Nations Unies dont la mission se rapporte à l'environnement et aux ressources naturelles (comme l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, FAO, en ce qui concerne les forêts et l'agriculture ou la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, CCNUCC), de la consolidation d'un fondement sans consolider les deux autres fondements et sans préférer consolider les trois fondements de façon plus équilibrée, des principes fondateurs de la nouvelle organisation (et du fait qu'ils reposent ou non sur le développement durable tel que défini au sommet de Rio) et du réalisme politique des mesures.

La troisième option est de réformer institutionnellement la Commission du développement durable, peut-être en la rebaptisant Conseil du développement durable, ce qui est une variante du concept de projet-cadre sur l'environnement durable. Dans cette optique :

- Il faudrait créer une structure qui comporte un composant général et qui repose sur trois fondements.
- Il serait nécessaire de clarifier le statut du conseil vis-à-vis de l'Assemblée générale (relève-t-il de l'Assemblée générale?) et vis-à-vis du Conseil économique et social (répartition des tâches entre le nouveau conseil du développement durable et le Conseil économique et social).
- Le composant général pourrait avoir pour fonction de faire concorder les trois fondements et de mettre au point ou d'améliorer les principes généraux de développement durable et les composants de la coopération internationale, à savoir le financement, la technologie et le renforcement des capacités. Ce composant général pourrait comprendre des mécanismes de coordination entre les organismes, comités ou secrétariats des trois fondements, la levée et la gestion de fonds et l'administration du transfert de technologie et l'organisation de réunions de haut niveau rassemblant des ministres ou des chefs d'États et de gouvernements sur le thème du développement durable pour traiter des sujets inscrits à l'ordre du jour des trois fondements.
- Il faudrait définir les éléments constitutifs des trois fondements, qui pourraient comprendre : 1) un sous-conseil ou sous-comité (intergouvernemental) pour chaque fondement, de manière qu'il y ait un comité chargé des questions économiques, un comité chargé des questions sociales et un comité chargé des questions environnementales, 2) un secrétariat ou département pour assister chacun des comités, et 3) la coordination des actions de mise en œuvre par les organismes des Nations Unies et d'autres pour chaque fondement.

- En ce qui concerne les organismes :

(a) Parmi les organismes du fondement social pourraient figurer le PNUD (pauvreté,

OMD), l'Organisation internationale du travail ou OIT (emploi, protection sociale), le Département des affaires économiques et sociales ou DAES (analyse des politiques sociales), l'Organisation mondiale de la santé ou OMS (santé, accès à l'eau, assainissement), la FAO (sécurité alimentaire), l'UNESCO (éducation, information), Habitat for humanity (logement et services), le Conseil des droits de l'homme (droit à l'alimentation et à la santé et droits sociaux), l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social ou UNRISD (analyse des politiques), etc.

(b) Parmi les organismes du fondement économique pourraient figurer le DAES (analyse macroéconomique, stratégies de développement, financement pour le développement et politiques financières), la CNUCED (commerce, stratégies macroéconomiques et de développement, finance, politique technologique), le PNUD (analyse de politiques, réseaux nationaux, capacités nationales), etc.

(c) Parmi les organismes du fondement environnemental pourraient figurer le DAES (aspects environnementaux suivis par le conseil du développement durable), le PNUE (produits chimiques, produits toxiques et un large éventail d'autres questions environnementales), le PNUD (questions actuelles en matière d'énergie et d'environnement, soutien et coordination des organismes des Nations Unies au plan national), la FAO (forêt, agriculture), l'Organisation mondiale de la météorologie ou OMM, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ou GIEC, la CCNUCC (climat), la Convention sur la diversité biologique ou CDB, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, d'autres accords multilatéraux relatifs à l'environnement et d'autres agences.

- Les commissions et organismes régionaux du système des Nations Unies devraient être englobés dans les trois fondements et chargés des activités régionales.

- L'Organisation des Nations Unies devrait jouer un rôle capital au plan national, à l'aide de ses représentants résidants, et le PNUD devrait jouer un rôle important de soutien et de coordination.

- Les méthodes d'interaction entre les institutions de Bretton Woods et l'OMC, d'une part, et les trois fondements, d'autre part, et leur participation devraient être définies.

- Le statut de la commission de développement durable, réformée, vis-à-vis de l'Assemblée générale et ses relations avec le Conseil économique et social, ainsi que d'autres organismes des Nations Unies comme la Commission du développement social, la deuxième Commission de l'Assemblée générale, etc. devraient être clarifiés.

- Dans cette structure-cadre, il faudrait consacrer plus de temps à la tenue de réunions concernant les fondements et les questions de développement durable (par exemple, les changements climatiques, la diversité biologique, les questions financières et économiques) pour lesquelles il y a un besoin criant de plus de temps pour mener les discussions intergouvernementales. Il faudrait étudier la possibilité de créer de nouveaux mécanismes ou d'améliorer la coordination en ce qui concerne des sujets relativement peu abordés, comme l'eau et l'énergie. Plus de temps peut être accordé pour effectivement lever des ressources financières et pour procéder à la mise au point et au transfert de technologie.

- Le conseil et ses organes subsidiaires (les comités et d'autres organes qui seront créés) pourraient tenir des réunions plus ou moins régulièrement pendant l'année, contrairement aux quelques semaines de réunion par an de la Commission du développement durable. Ainsi, le

développement durable sera mis en vedette et davantage de temps lui sera consacré.

Enfin, la quatrième possibilité est de mener les réformes telles qu'elles sont énoncées dans la troisième option, mais de les articuler autour du Conseil économique et social plutôt qu'autour d'un conseil de développement durable.

8. Conclusion

Les options proposées ci-dessus ne sont peut-être pas optimales. Dans le scénario idéal, il faudrait compter sur un organisme des Nations Unies pour le développement durable assigné d'une solide mission globale consistant à traiter de tous les composants des trois fondements et doté d'un secrétariat qui absorberait les secrétariats ou une partie des secrétariats de plusieurs départements, fonds, programmes et organismes des Nations Unies. Il faudrait peut-être vingt ans pour y parvenir. Il est toutefois plus réaliste d'envisager un modèle intermédiaire qui consiste à rehausser ce qui existe déjà. Le modèle traditionnel n'a pas fonctionné. Il est donc nécessaire de l'améliorer pour relever les défis que présente le développement durable de nos jours, vingt ans après le sommet de Rio.

Parmi les options présentées, la plus convenable et la plus réaliste est sans doute celle consistant à créer un conseil de développement durable qui relèverait de l'Assemblée générale. Le Conseil économique et social occuperait encore une place importante et la répartition des tâches entre ce dernier et le conseil devrait être définie.

Pour de plus amples informations concernant les propositions du Centre Sud, prière de joindre :

Martin Khor
director@southcentre.org
mkhor@igc.org

Vice Yu
yu@southcentre.org

Centre Sud
www.southcentre.org



Chemin du Champ d'Anier 17
PO Box 228, 1211 Genève 19

Téléphone : (4122) 791 8050
Fax : (4122) 798 8531
E-mail : south@southcentre.org
<http://www.southcentre.org>