

**Conseil économique et social**

Distr. générale
14 mars 2001
Français
Original: anglais

**Commission du développement durable
constituée en comité préparatoire
du Sommet mondial pour le développement durable
Session d'organisation
30 avril-2 mai 2001**

**Grands groupes*
Rapport du Secrétaire général**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-3	2
II. Principales réalisations	4-18	2
III. Principaux obstacles.	19-24	6
IV. Questions à examiner plus avant.	25-29	7

* Le présent rapport a été établi par le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, organe chargé de la coordination pour les chapitres 24 à 32 d'Action 21, en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, des organisations internationales et des représentants des grands groupes. Il s'agit d'un bref aperçu factuel destiné à informer la Commission du développement durable sur les faits nouveaux intervenus dans le domaine visé.

I. Introduction

1. Le présent rapport passe en revue les principales réalisations et les obstacles entravant la participation des grands groupes au développement durable. Les progrès faits par ces groupes définis dans Action 21¹ sont exposés par les groupes eux-mêmes dans les rapports qu'ils établissent dans le cadre des débats multipartites prévus dans la perspective des préparatifs du Sommet mondial pour le développement durable. Deux documents de travail compléteront le présent rapport : une étude analytique des débats multipartites organisés par la Commission du développement durable, qui sera menée à bien par le Consensus Building Institute du Massachusetts Institute of Technology et le Département des affaires économiques et sociales; la deuxième enquête mondiale sur les initiatives locales suscitées par Action 21, qui sera conduite par le Conseil international pour les initiatives locales en matière d'environnement, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le cadre du programme Capacités 21 et le Département des affaires économiques et sociales.

2. La notion de « grands groupes » est apparue lors de l'adoption d'Action 21 par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. La communauté internationale a de la sorte reconnu que le développement durable exigeait la participation générale des acteurs non gouvernementaux². À cet effet, Action 21 a identifié neuf catégories de participants, leur a assigné des fonctions et des responsabilités précises dans le cadre des initiatives à entreprendre et a décrit le type d'appui et de collaboration qu'elles pouvaient légitimement attendre des pouvoirs publics et des organisations intergouvernementales.

3. La notion de grand groupe comprend deux grands éléments : la participation à la prise de décisions et les nouvelles formes de participation. Par participation à la prise de décisions, on entend non pas un échange passif d'informations mais la participation active des grands groupes à la formulation, à l'exécution et au suivi des activités engagées aux fins du développement durable à tous les niveaux. Une participation active jetterait les bases de la transparence et de la responsabilisation, éléments indispensables à la poursuite du développement durable. Par nouvelles formes de participation, on entend la recherche permanente de mécanismes qui soient constructifs et propices aux partenariats et influent sur les résultats. Établir des mécanismes répondant à ces critères signifie changer la façon dont les débats économiques, sociaux, environnementaux et politiques sont conduits.

II. Principales réalisations

4. Dans la décennie qui a suivi la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, de nombreuses organisations non gouvernementales et intergouvernementales ont établi des mécanismes de collaboration pro-

¹ Voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8), vol. I, résolution 1, annexe II. Ces groupes sont les suivants : les femmes, les enfants et les jeunes, les populations autochtones, les organisations non gouvernementales, les collectivités locales, les travailleurs et les syndicats, le commerce et l'industrie, la communauté scientifique et technique et les agriculteurs.

² Ibid., par. 23.1.

bants et ont participé à la prise de décisions aux niveaux international, régional, national et local.

5. Au niveau international, on constate que les grands groupes sont maintenant considérés comme des partenaires obligés. Les partenariats entre différents représentants des grands groupes et les organismes appartenant ou non au système des Nations Unies se systématisent. Par ailleurs, la Commission du développement durable a introduit de nouveaux modes de participation, lesquels tendent à se généraliser parmi les organismes des Nations Unies.

6. Les grandes conférences des Nations Unies qui ont fait suite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ont également consacré le rôle des acteurs extérieurs, perçus comme partenaires cruciaux dans la réalisation des grands objectifs³. Dans certains cas, les acteurs extérieurs ont été étroitement associés au déroulement même des conférences. Ainsi, lors de la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement, qui a eu lieu en 1994, les acteurs non gouvernementaux ont joué un rôle actif dans l'élaboration du document final. De même, la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), qui s'est tenue en 1996, a officiellement reconnu le secteur privé, les populations et les collectivités locales comme des partenaires essentiels de son action.

7. Une place plus importante accordée à la participation d'acteurs extérieurs et aux partenariats a incité un certain nombre d'organismes des Nations Unies à officialiser, codifier et clarifier le cadre dans lequel doit intervenir la collaboration avec les grands groupes. Par exemple, ces 10 dernières années, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ont mis au point des directives, des codes et d'autres documents directeurs pour mieux définir et systématiser leur collaboration avec les organisations non gouvernementales et les autres grands groupes. Des initiatives similaires ont été engagées par les banques régionales (comme la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement) et par les institutions politiques régionales (comme l'Organisation des États américains).

8. De même, la Banque mondiale a noué des liens plus étroits avec plusieurs organisations non gouvernementales oeuvrant dans les domaines de l'environnement, du développement, des droits de l'homme, du développement social et de la santé. L'Organisation mondiale du commerce (OMC), sévèrement critiquée par diverses associations civiles, y compris des organisations non gouvernementales, des syndicats et des groupes religieux, a commencé à solliciter l'avis des représentants de la société civile. De nombreuses parties prenantes ont participé activement à l'élaboration de diverses conventions (telles que les conventions relatives aux changements climatiques, à la diversité biologique et à la désertification). Parallèlement aux mécanismes de consultation officiels existant avec les entreprises et les syndicats, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a mis en place des procédures de consultation avec les organisations non gouvernementales. Des changements institutionnels, tels que la désignation de responsables

³ La Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement, la Conférence internationale sur la population et le développement, la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, le Sommet mondial pour le développement social et la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II).

ou de groupes chargés de la coordination avec les organisations non gouvernementales et la société civile, complètent souvent de manière concrète et durable les efforts entrepris.

9. Dans le cadre des nouvelles pratiques participatives, la Commission du développement durable a fait oeuvre de pionnière, faisant fond sur les expériences participatives existant aux niveaux national et local⁴. Les débats multipartites lancés par la Commission à sa sixième session en 1998 ont permis aux grands groupes et aux gouvernements de procéder à des échanges de vues et de données d'expérience et de prendre des engagements communs⁵. Ces débats ont été d'autant plus utiles qu'ils étaient clairement axés sur un secteur économique précis (tel que le tourisme, l'agriculture ou l'énergie) en rapport avec l'ordre du jour des sessions annuelles de la Commission. Les réactions des gouvernements et des grands groupes montrent que les débats multipartites ont fait de la Commission un organe intergouvernemental plus réceptif, plus ouvert et plus transparent que d'autres organes similaires.

10. Les demandes présentées par la Commission du développement durable et le fait que les débats multipartites sont de plus en plus reconnus comme un mécanisme novateur ont incité les organismes des Nations Unies à examiner comment ils pouvaient associer les différentes parties prenantes à leurs travaux. On peut notamment citer un processus multipartite visant à évaluer les initiatives non contraignantes lancées par la Commission du développement durable en 1998 et dont la direction a été confiée au PNUE; un groupe de travail sur le tourisme créé en 1999 et dirigé conjointement par l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), le PNUE, le Département des affaires économiques et sociales, les grands groupes et les gouvernements; des débats multipartites organisés par le Comité de l'agriculture de la FAO au début de 2001.

11. Aux niveaux national et local, les conseils nationaux pour le développement durable et les initiatives suscitées au niveau local par Action 21 ont donné naissance à de nouvelles méthodes participatives. En leur qualité de mécanismes de coordination des initiatives de développement durable au niveau national, les conseils nationaux présents dans 70 pays ont facilité l'émergence d'un consensus sur le choix des priorités nationales et donné aux instances nationales dans leur ensemble le sentiment qu'elles étaient responsables des activités entreprises au niveau national dans le domaine du développement durable. Ils ont aussi ouvert la voie à la participation des grands groupes au processus de prise de décisions.

12. Sans cesse plus nombreuses, les initiatives locales inspirées par Action 21 s'imposent comme des modèles de participation du public dans les localités, les villes et les collectivités locales. (Menée à bien en 1996 par le Conseil international pour les initiatives locales en matière d'environnement et le Département des affai-

⁴ L'idée d'établir des mécanismes auxquels participent les différentes parties prenantes est apparue pour la première fois dans le cadre du volet local d'Action 21, qui insiste sur le fait que les différentes parties prenantes locales doivent s'associer, aux côtés des autorités, à la conception des programmes. Au niveau national, des initiatives similaires ont été proposées par les conseils nationaux pour le développement durable. La Commission a transposé ces initiatives locales et nationales au niveau international, en inscrivant des débats multipartites à son programme de travail annuel.

⁵ Le Consensus Building Institute (Massachusetts Institute of Technology) et le Département des affaires économiques et sociales établissent actuellement un document de travail, à paraître en décembre 2001, qui permettra d'en savoir plus sur les enseignements à tirer de l'initiative de la Commission du développement durable concernant le multipartisme.

res économiques et sociales, la première étude mondiale sur les initiatives locales a fait apparaître que 1 812 initiatives de ce type étaient en cours dans 64 pays⁶. La participation des différents intéressés fait partie des conditions préalables au lancement d'initiatives locales dans le cadre d'Action 21. La plupart des initiatives locales sont donc issues de programmes participatifs où intervenaient des associations locales et des représentants du monde des affaires.

13. Il est probable que la situation continuera à évoluer dans le même sens étant donné les réactions positives des différentes parties concernées et le bilan tiré des expériences menées jusqu'à présent. Ces 10 dernières années, de nombreuses études de cas ont montré que lorsque des groupes très divers étaient étroitement associés à la formulation, à l'exécution et au suivi des programmes et devaient rendre compte à leurs pairs des décisions qu'ils prenaient ou des activités qu'ils engageaient, les résultats s'avéraient plus probants. La participation facilite l'émergence de valeurs communes, la prise d'engagements réciproques et donne aux intervenants le sentiment qu'ils contrôlent l'exécution des projets, ce qui contribue à estomper la scission traditionnelle entre « bénéficiaires » et « donateurs ».

14. Parmi les grands groupes au sens large, on a noté l'apparition de partenariats (notamment entre la société civile et le secteur privé), une évolution de l'optique que les entreprises ont du développement durable, l'essor rapide du secteur non gouvernemental et le fait que ces groupes endossaient des responsabilités accrues.

15. Avant le Sommet planète Terre, il semblait hautement improbable que certains grands groupes, notamment les organisations non gouvernementales et les entreprises, puissent conclure des partenariats. Ce n'est désormais plus le cas. Les partenariats entre les entreprises et les organisations non gouvernementales ont donné lieu à la mise en place de cadres normatifs, sous forme d'initiatives non contraignantes et de directives concernant le recours à des pratiques commerciales avisées, et à des résultats concrets par l'intermédiaire de programmes visant à faire un meilleur usage des ressources disponibles. Le Pacte mondial proposé par l'Organisation des Nations Unies en 1999 a permis dans une certaine mesure de généraliser l'ensemble de ces efforts en jetant les bases d'éventuels partenariats entre l'Organisation des Nations Unies, le milieu des affaires, les syndicats et la société civile. Le Pacte invite les entreprises à adopter dans le cadre de leurs activités internationales des pratiques rationnelles, définies par la communauté internationale dans son ensemble, dans les domaines des droits de l'homme, de l'emploi et de l'environnement.

16. Les partenariats et initiatives ont suscité des réactions différentes parmi les grands groupes. Par exemple, si un certain nombre d'organisations non gouvernementales et d'autres grands groupes ont activement appuyé le Pacte mondial, d'autres ont émis des critiques quant au manque de transparence qui avait entouré la phase de conception et l'absence d'un mécanisme permettant de surveiller la phase d'exécution. Les organisations non gouvernementales au sens large ne sont pas d'accord sur le degré de participation qui doit être le leur dans des partenariats avec le milieu des affaires. On retrouve les mêmes divergences d'opinion parmi les entreprises. Cela montre qu'il importe de poursuivre le débat et d'examiner les différentes possibilités, avec la participation de toutes les parties intéressées, afin

⁶ Une deuxième étude de ce type est actuellement menée par le Conseil international pour les initiatives locales en matière d'environnement, le programme Capacités 21 du PNUD et le Département des affaires économiques et sociales. Les résultats seront rendus publics en décembre 2001.

d'identifier et de mettre au point les « meilleurs » mécanismes pour ce qui est de la participation, des partenariats et de l'établissement d'un consensus. La responsabilisation et la transparence devraient s'imposer comme deux des grands thèmes de ce débat.

17. Le nombre d'acteurs du secteur non gouvernemental n'a cessé de croître, en particulier ces 10 dernières années. Mieux que par le passé, ces acteurs ont su établir des réseaux, fondés sur des objectifs communs clairement circonscrits, qui ne s'arrêtent pas aux frontières nationales et géographiques. L'accès aux modes électroniques d'information a joué un rôle déterminant dans l'essor du secteur non gouvernemental. Les réseaux non gouvernementaux renouvellent l'importance donnée au développement durable de la planète en ceci qu'ils permettent de faire connaître de nouvelles idées-forces plus rapidement et plus efficacement qu'il y a seulement 10 ans.

18. Bien que l'on n'ait pas consacré d'analyses approfondies au rôle joué par le secteur non gouvernemental dans le développement durable ou dans d'autres programmes mondiaux, il apparaît que les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs de ce secteur proposent de plus en plus de biens et de services d'intérêt public dans les domaines sociaux et environnementaux, notamment aux niveaux national et régional. Nombreuses sont les organisations non gouvernementales à exécuter des programmes nationaux ou locaux financés par des fonds bilatéraux ou multilatéraux, souvent en partenariat avec les autorités nationales. Plusieurs entreprises offrent aussi des services publics, notamment à la suite de la privatisation et de la libéralisation des marchés. Ces services fournis par des entités non gouvernementales et privées dénotent peut-être une évolution des rapports entre les pouvoirs publics et la société. Il convient d'examiner plus avant les implications de cette évolution sur la gouvernance dans le contexte du développement durable et la manière dont on peut en tirer parti pour sous-tendre le développement durable.

III. Principaux obstacles

19. La participation des grands groupes au développement durable se heurte encore à de nombreux obstacles. On constate que le niveau de participation, notamment au niveau international, n'est pas le même selon les régions, que les groupes les mieux établis jouent de plus en plus un rôle d'intermédiaire, qu'il faut progresser dans la mise en place de mécanismes participatifs axés sur la transparence et la responsabilisation, que la participation à la prise de décisions est encore insuffisante et que le financement des grands groupes est aléatoire.

20. Malgré des efforts tendant à appuyer et à intensifier la participation des grands groupes des pays en développement et des pays en transition, la majorité des participants aux mécanismes intergouvernementaux, y compris la Commission du développement durable, viennent des pays développés. Le problème du financement, pour important qu'il soit, n'explique que partiellement ces « inégalités géographiques ». Les problèmes liés aux capacités institutionnelles et opérationnelles des grands groupes représentant les pays du sud sont tout aussi importants et méritent d'être examinés sans délai. Le renforcement du pouvoir d'action et des capacités aux niveaux national et régional peut contribuer à combler ces inégalités.

21. À ce problème s'ajoute une dépendance excessive vis-à-vis des représentants des grands groupes qui, rompus au fonctionnement des organes gouvernementaux et

intergouvernementaux, font souvent office de relais pour des groupes qui n'ont pas la même maîtrise. Dans les faits, de nombreuses parties prenantes, tant sur le plan local que sur le plan national, ne peuvent se faire entendre ou alors seulement par l'entremise d'autres groupes. Les débats intergouvernementaux et gouvernementaux sur le développement durable y perdent en diversité. Rechercher les moyens d'inciter les principales parties prenantes à former de nouveaux cadres parmi les organisations non gouvernementales et à revitaliser leurs liens avec la base peut réduire cette dépendance.

22. On a beaucoup parlé de la responsabilisation, mais force est de constater qu'il reste encore beaucoup à faire à ce propos. Très souvent, les acteurs de la société civile et du milieu des affaires qui exigent que les pouvoirs publics fassent preuve de transparence n'ont pas la même exigence envers eux-mêmes. Compte tenu du fait que les grands groupes souhaitent vivement être associés à la prise de décisions et devenir de véritables partenaires dans le domaine du développement durable, il importe de s'engager plus avant sur la voie de la responsabilisation réciproque, laquelle devra jouer également pour tous les acteurs.

23. Ces 10 dernières années, les grands groupes ont été consultés de manière ponctuelle, faute de cadre clairement établi leur permettant de s'associer à part entière à la prise de décisions et à l'exécution des projets. Cet état de fait lèse plus particulièrement les groupes locaux et nationaux, ceux-ci ayant le sentiment d'être exclus des activités engagées pour faire progresser les populations et les pays sur la voie du développement durable. De même, à l'échelon international, la participation des grands groupes se borne encore trop souvent à un échange passif d'informations. Il faut élargir les mécanismes participatifs existants, à tous les niveaux, afin que les grands groupes puissent apporter d'autres types de contributions et notamment s'associer aux décisions concernant les catégories de personnes qu'ils représentent.

24. À l'exception de ceux qui peuvent compter sur les cotisations de leurs membres ou sur des contributions privées, la plupart des grands groupes financent leurs projets grâce aux fonds que leur octroient les organisations bilatérales et multilatérales. Cela amène les organisations non gouvernementales et les autres grands groupes à proposer des projets qui répondent aux priorités des donateurs plutôt qu'à leurs propres priorités et besoins. Ces dernières années, différentes études ont mis en évidence l'importance qu'il y avait pour les donateurs à adopter une stratégie à long terme concernant l'appui financier donné aux acteurs de la société civile, notamment au vu des besoins existant en matière de renforcement des capacités et des institutions.

IV. Questions à examiner plus avant

25. L'essor et l'apport des grands groupes dans le domaine du développement durable passent par des mécanismes viables facilitant la consultation, le dialogue, les partenariats et l'accès aux processus de prise de décisions. Ces mécanismes n'en seront que plus efficaces et plus crédibles à long terme s'ils insistent sur l'importance de la responsabilité mutuelle et de la transparence parmi l'ensemble des parties concernées.

26. Les instances multipartites doivent être étroitement associées aux processus de prise de décisions, l'objectif étant de concilier les intérêts contradictoires des différents participants dans le cadre de la formulation et de l'application de stratégies et

de programmes de développement durable. Il convient notamment d'examiner la manière dont les instances multipartites de la Commission du développement durable peuvent être améliorées. Plusieurs solutions sont envisageables. Ces instances peuvent par exemple contribuer à renforcer les partenariats nécessaires à la mise au point, à l'application et au suivi des programmes thématiques internationaux, ce qui prêterait vraisemblablement plus de poids aux engagements pris au titre des programmes thématiques internationaux. Les mécanismes multipartites pourraient par ailleurs suivre plus efficacement l'exécution des décisions arrêtées par les différentes parties.

27. Il faut transposer de manière concertée les mécanismes multipartites aux niveaux national et régional. À cet égard, il serait peut-être utile que les organisations internationales et régionales fassent des grands groupes le pivot des activités participatives.

28. Compte tenu de la reconnaissance croissante accordée par le système des Nations Unies aux différentes parties prenantes et des engagements pris à leur égard, il convient de recenser les mécanismes interinstitutionnels spécifiquement chargés de coordonner et de renforcer l'action du système auprès des grands groupes dans le domaine du développement durable.

29. Conformément à la résolution 55/1999 de l'Assemblée générale, les préparatifs du Sommet de 2002 devraient notamment porter sur les moyens de renforcer le cadre institutionnel du développement durable. Des propositions concrètes devront figurer dans les documents soumis à la Commission du développement durable constituée en comité préparatoire du Sommet, à sa dixième session. Il faudra trouver des moyens pratiques permettant aux grands groupes de participer de manière efficace aux mécanismes de gouvernance du développement durable à différents niveaux, notamment aux niveaux national et international; mettre en place des mécanismes participatifs novateurs visant à faciliter l'exécution des programmes d'action nationaux, régionaux et internationaux relatifs au développement durable. Il importe que la Commission du développement durable s'inspire des enseignements que les suites données à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ont permis de dégager en encourageant, notamment, la participation des différentes parties prenantes à la formulation des politiques; en insistant sur l'aspect pluridisciplinaire des questions mettant en jeu des facteurs sociaux, économiques et environnementaux; en appuyant les mécanismes participatifs dans lesquels toutes les parties partagent le même souci de transparence et de responsabilisation.