

CHAPITRE 3

Conclusions et Recommandations pour l'Avenir

Il est crucial, urgent et possible pour le système des Nations Unies de renforcer sa coopération avec les mouvements populaires, représentants légitimes des personnes les plus touchées par les décisions politiques et les programmes de l'ONU. Les entretiens et les dialogues décrits dans les chapitres précédents en fournissent des preuves tangibles. Les expériences positives de coopération à différents niveaux du système des Nations Unies ont été présentées, démontrant que toutes les parties peuvent bénéficier de ce dialogue. Il semblerait que la nécessité d'affronter avec détermination les crises mondiales interdépendantes offre des opportunités stratégiques de modifier la manière dont l'ONU dialogue avec des groupes importants mais marginalisés jusqu'à présent. Cependant, les obstacles cités doivent être surmontés afin que la simple consultation débouche sur une véritable coopération.

Les entretiens et les discussions menés ces 18 derniers mois ont fourni des idées concernant la marche à suivre. Les propositions présentées dans ce chapitre de conclusion ne constituent pas des recommandations formelles car elles n'ont pas été validées en tant que telles par les entités de l'ONU et les mouvements populaires ayant pris part à l'étude. Elles n'en sont pas moins utiles dans la mesure où elles sont le résultat d'un dialogue approfondi, itératif et mené à plusieurs niveaux.⁵⁰

Ces recommandations visent à renforcer les relations entre les Nations Unies et la société civile dans son ensemble, en dépassant le seul groupe des ONG. Pour citer un des participants à l'enquête de l'ONU, « la question stratégique consiste à savoir comment les mouvements populaires peuvent jouer un rôle politique important dans le cadre du partenariat diversifié entre le système des Nations Unies et les organisations de la société civile ainsi que dans le partenariat États/société civile/système onusien. » Il convient d'aborder les idées présentées ci-dessous en gardant cet objectif à l'esprit.

1. Les principes essentiels de l'engagement

Il existe des divergences notables au sein des entités de l'ONU et des mouvements populaires. Il est impossible d'appliquer un modèle unique de coopération à tous les partenaires et il serait contreproductif de tenter d'en imposer un. Les lignes directrices suivantes sont toutefois considérées comme pouvant s'appliquer à la coopération entre l'ONU et les mouvements populaires en général. Elles découlent toutes des expériences concrètes d'une ou de plusieurs entités de l'ONU. Il a été démontré qu'elles ont permis d'améliorer la qualité d'interaction dans l'intérêt de l'ONU et des mouvements populaires concernés et qu'elles peuvent s'appliquer à tous les niveaux des activités du système des Nations Unies, national, régional et international.

La reconnaissance mutuelle

La coopération avec la société civile et les mouvements populaires est consacrée par la Charte des Nations Unies

La Charte des Nations Unies et sa mission visant à défendre les droits de l'homme constituent le principe primordial sur lequel repose la coopération de l'Organisation avec les organisations de la société civile et les mouvements populaires.

Les acteurs sociaux ont le droit d'influencer les décisions qui les concernent

La démocratie représentative et la démocratie participative sont distinctes et complémentaires. Les acteurs sociaux peuvent et doivent avoir l'occasion d'influencer les décisions politiques ayant une incidence sur leur vie sans que la souveraineté des États et leurs responsabilités en matière de prises de décisions ne soient remises en question.

Une relation « bidirectionnelle »

Les mouvements populaires doivent être traités en égaux dans leurs relations avec le système des Nations Unies et non pas simplement comme des « bénéficiaires. » Le partenariat doit aller dans les deux sens à tous les égards, y compris concernant le renforcement des capacités : les deux parties sont à même de donner et de recevoir. Elles se doivent de respecter leurs engagements l'une envers l'autre.

Les droits et les obligations des parties dans le dialogue

Il incombe au système des Nations Unies de créer des espaces permettant aux mouvements populaires de s'exprimer

Dans le cadre de ses relations avec les acteurs non étatiques, il appartient au système des Nations Unies, chargé de défendre les biens d'intérêt commun, les droits de l'homme et l'équité dans le monde, de veiller à ce que les mouvements populaires représentant les groupes marginalisés aient voix au chapitre, de ménager des possibilités d'interaction et de mobiliser les ressources permettant de mener des débats.

L'autonomie et le droit à l'auto-organisation des organisations de la société civile doivent être respectés

Il convient de ne pas perdre de vue la nature hétérogène de la société civile si l'on veut encourager un dialogue constructif. Les organisations de la société civile doivent pouvoir déterminer elles-mêmes la manière dont elles souhaitent s'organiser dans leur interaction avec le système des Nations Unies. Il est important de reconnaître la légitimité particulière des mouvements populaires et des peuples autochtones qui représentent les groupes ou les nations concernés en priorité par les politiques et les programmes des Nations Unies et qui sont mandatés pour s'exprimer en leur nom.

« La prise de décisions quant aux politiques est la prérogative exclusive de la sphère intergouvernementale. Le rôle des organisations de la société civile consiste à présenter des points de vue et des analyses pouvant aider les gouvernements à prendre des décisions judicieuses et contraignant ces derniers à rendre des comptes quant à la mise en œuvre et aux résultats de leurs décisions. Afin de maintenir cette distinction claire, l'autonomie de la société civile et son droit à l'auto-organisation doivent être respectés. Les entités intergouvernementales sont encouragées à inciter les organisations de la société civile à créer des réseaux et à organiser des réunions entre elles afin de se préparer aux forums intergouvernementaux. C'est néanmoins aux organisations de la société civile qu'il incombe de décider de la forme et du fonctionnement de ces réseaux ainsi que de la procédure de sélection de leurs porte-parole. » (FAO, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, CFS 2008/5, § 22)

Les mouvements populaires doivent, eux aussi, adopter une gouvernance transparente

Les mouvements populaires se doivent de respecter des principes de gouvernance transparente en s'efforçant d'instaurer un dialogue allant dans les deux sens avec leurs bases et en rendant des comptes à ces dernières. Ils doivent être en mesure d'apporter à leurs interlocuteurs du système des Nations Unies des preuves tangibles du respect de ces principes.

Les éléments indispensables à un dialogue constructif

Un engagement sérieux et non de façade

Plusieurs éléments doivent être pris en considération afin de favoriser la participation concrète des mouvements populaires : l'accès en temps voulu aux informations stratégiques, la participation des mouvements populaires à l'élaboration des politiques et des programmes dès le début, la continuité dans les relations, le respect du langage, des objectifs et pratiques de consultation des mouvements populaires, le déploiement d'efforts de la part des deux parties afin de veiller à ce que les ressources nécessaires à la satisfaction de ces exigences soient mises à disposition. La question récurrente de la mobilisation des ressources doit être abordée. Les gouvernements des Etats membres, les partenaires au développement présents dans le pays, les ONG, les fondations et les budgets de projets et de programmes précis peuvent contribuer à la solution. Les ressources doivent néanmoins être gérées conjointement avec les mouvements populaires eux-mêmes.

Des espaces organisés conjointement

Les objectifs, les dates retenues et les résultats attendus de toute consultation et de tout dialogue doivent être fixés dès le départ. Les espaces de débat organisés et gérés conjointement par l'ONU et les mouvements populaires doivent reposer sur des critères convenus, être ouverts à tous et pluriels conformément à ces dispositions. Les mouvements populaires doivent bénéficier d'un espace indépendant leur permettant de se consulter avant de s'exprimer dans les forums intergouvernementaux. En outre, il est important de veiller à ce que les processus de consultation ne soient pas ponctuels mais qu'ils s'inscrivent dans une stratégie à long terme.

« Le processus du Forum paysan s'inspirera toujours des principes convenus il y a trois ans : le respect mutuel, le pluralisme, l'ouverture, la participation, la transparence et la promotion de la reconnaissance mutuelle de l'autonomie et de l'indépendance des organisations paysannes. Ces principes doivent également régir les relations qu'entretiennent les organisations de producteurs avec leurs membres afin qu'elles soient tenues de rendre compte de leurs actions. » (FIDA, Synthèse des délibérations de la deuxième réunion mondiale du Forum paysan 2008).

Garantir la cohérence à tous les niveaux

Les entités de l'ONU doivent appliquer ces principes de manière cohérente dans leur interaction avec les mouvements populaires aux niveaux national, régional et international. L'ensemble des parties bénéficieront du partage des meilleures pratiques des entités de l'ONU.

2. Renforcer la coopération au niveau national

Jusqu'à présent, la plupart des contacts ont été noués au niveau international. Les participants à l'étude s'accordent néanmoins à dire qu'il est nécessaire de suivre un processus partant de la base. La sensibilisation des équipes de pays de l'ONU et des gouvernements nationaux peut leur permettre de mieux saisir les avantages de la participation des mouvements populaires. Le renforcement des capacités peut également se révéler nécessaire afin d'élaborer des méthodes de consultation efficaces. Les plateformes populaires nationales gagneraient à mieux comprendre les incidences des enjeux mondiaux sur leurs préoccupations locales ainsi que l'importance de la coopération avec l'ONU. Elles doivent bénéficier de soutien pour communiquer efficacement avec les associations populaires locales et mieux représenter ces dernières mais aussi pour élaborer des propositions visant à défendre leurs intérêts. Les ONG nationales devront probablement s'adapter à la participation croissante des plateformes populaires et des peuples autochtones et reconnaître les natures diverses et les rôles complémentaires que peuvent jouer les différents types d'organisations de la société civile.

Parmi les nombreuses observations formulées lors des entretiens et les enseignements tirés des visites sur le terrain, les contributions suivantes méritent d'être mises en lumière.

Les crises actuelles offrent des possibilités

Les crises relatives à l'alimentation, au changement climatique et à la dégradation de l'environnement ainsi que le regain d'attention dont bénéficient les petits producteurs alimentaires, les approches agro-écologiques et les savoirs traditionnels offrent une occasion unique de renforcer la coopération entre le système des Nations Unies et les mouvements populaires, notamment les plateformes de petits producteurs et les peuples autochtones.⁵¹ Des discussions stratégiques permettraient d'aider ces groupes à jeter des ponts entre les débats politiques au niveau international et les programmes d'action à l'échelon local. L'Équipe spéciale de haut niveau de l'ONU sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire pourrait contribuer à promouvoir de telles consultations dans les pays où elle mène des activités. La participation des mouvements populaires au niveau national peut être renforcée grâce à leur intégration aux enceintes internationales pertinentes. Le Comité de la sécurité alimentaire réformé peut servir d'exemple d'un tel mécanisme de participation internationale dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture.

La position unique du système de l'ONU pour faciliter le dialogue

Le système de l'ONU est bien placé pour jouer un rôle de facilitateur dans les pays dont le gouvernement reconnaît l'importance de faire participer les mouvements populaires au dialogue relatif aux politiques et aux programmes, tout en ayant des difficultés à concrétiser ses intentions. Il pourrait encourager la coopération tripartite entre les gouvernements des Etats membres, les entités de l'ONU et les acteurs de la société civile dans ses enceintes politiques et ses programmes. La méthodologie du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) doit être réexaminée afin d'inclure la participation des parties prenantes en s'appuyant sur l'expérience du programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) du FIDA.

Il est essentiel de donner suite aux messages transmis par le siège

Le succès de la coopération entre le système des Nations Unies et les mouvements populaires au niveau national dépend dans une large mesure des informations que fournissent les sièges des diverses institutions à leurs personnels sur le terrain concernant la priorité politique accordée à cette coopération, ainsi que de leur encouragement et soutien au personnel lui permettant de consacrer du temps et des efforts afin de renforcer cette interaction. Les membres de l'Équipe spéciale de haut niveau s'accordent à reconnaître que les mouvements populaires devraient pouvoir participer davantage au dialogue politique ainsi qu'à l'élaboration des programmes. Ils ont d'ailleurs encouragé leur personnel sur le terrain à favoriser une telle interaction.

Les équipes de pays des Nations Unies jouent un rôle essentiel

Les interlocuteurs des équipes de pays chargés de la coordination avec la société civile doivent voir leurs capacités renforcées afin de donner les moyens aux mouvements populaires d'accéder au système des Nations Unies. Il convient de créer des espaces permettant aux coordonnateurs résidents ainsi qu'à leurs équipes de réfléchir aux nouvelles réalités politiques, aux modèles dominants du développement et à l'importance de donner voix au chapitre aux mouvements populaires. L'Équipe spéciale de haut niveau s'efforce de créer de tels espaces dans les pays où elle mène des activités. Les programmes d'initiation et d'orientation destinés aux coordonnateurs résidents et les réunions regroupant les coordonnateurs résidents de la même région présentent également des opportunités de sensibilisation.

L'échelon régional : un espace inexploité

Les études de cas démontrent que, de manière générale, l'échelon régional est négligé bien qu'étant essentiel pour permettre à l'ONU de s'engager avec les mouvements populaires et la société civile aux niveaux local et international. Il est nécessaire d'améliorer le dialogue avec les nouveaux mouvements régionaux car un grand nombre de mouvements populaires et d'organisations de la société civile mènent de plus en plus d'activités à ce niveau. L'organisation de réunions régionales avec les entités du système des Nations Unies et les mouvements populaires pourrait servir d'enceinte pour mener des discussions stratégiques, dans l'objectif éventuel de répéter et d'étendre à d'autres thèmes le processus de dialogue ayant donné naissance à cette publication. Il serait également utile de recenser les institutions présentant des possibilités de coopération au niveau régional (par exemple les commissions économiques régionales, les conférences régionales de la FAO et d'autres entités), d'examiner les modalités de cet engagement et d'explorer les liens à établir entre les échelons national, régional et international.

3. Renforcer la coopération au niveau international

Comme cela a été préconisé précédemment, l'interaction entre le système des Nations Unies et les mouvements populaires doit être dynamique et bidirectionnelle et commencer aux niveaux national et régional avant d'être établie à l'échelon international. La coopération doit être ancrée dans les politiques de gouvernance et les pratiques générales des entités de l'ONU afin d'être institutionnalisée et systémique.

Élargir le processus de coopération

Il est indispensable d'entreprendre des activités destinées au personnel des entités de l'ONU et aux gouvernements des Etats membres afin d'attirer l'attention sur les avantages et les exigences de la coopération avec les mouvements populaires. Les représentants des mouvements populaires doivent jouer un rôle de figure de proue dans ces activités de sensibilisation.

- Les entités de l'ONU intéressées devraient examiner la qualité et l'ampleur de leur engagement avec les mouvements populaires parmi les nombreuses organisations de la société civile. Il serait judicieux de procéder à cet examen de concert avec les principaux représentants des mouvements populaires concernés par les activités de l'entité. Il convient de déceler les mesures devant être prises tant par l'entité de l'ONU que par les mouvements populaires afin d'appliquer les principes nécessaires à une coopération renforcée. Il est indispensable de nouer des contacts avec les groupes clés dont la participation est limitée. ONU-HABITAT a fait part de son souhait d'analyser et de renforcer son interaction avec les habitants de bidonvilles et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) s'intéresse au dialogue avec les peuples autochtones et les agriculteurs.

- Les efforts conjugués des personnels du système des Nations Unies permettraient de mettre en place des systèmes de contrôle et d'évaluation mettant en évidence les résultats positifs des partenariats avec les mouvements populaires concernant la lutte contre la pauvreté et la promotion des approches durables du développement. Le FIDA a déjà pris des mesures dans ce sens.
- Certaines institutions de l'ONU ont trouvé des moyens de faire participer les organisations populaires aux travaux de leurs organes directeurs. Par exemple, dans le cadre du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), la participation de délégués de la société civile au Conseil de coordination joue un rôle important pour faire entendre les voix des populations locales dans l'enceinte politique internationale traitant du VIH/ sida. Les délégués de la société civile siégeant au Conseil défendent les points de vue des personnes vivant avec le VIH/sida dans les politiques et les programmes d'ONUSIDA.

Tirer parti de l'attention que porte l'ensemble du système des Nations Unies à la crise alimentaire et à d'autres problèmes mondiaux

- Les initiatives visant à réformer la gouvernance mondiale de l'alimentation et de l'agriculture en réponse à la crise alimentaire présentent des opportunités stratégiques pour favoriser l'élaboration de mécanismes permettant aux mouvements populaires de contribuer concrètement aux prises de décisions intergouvernementales et au suivi des résultats. Dans le cadre de la réforme actuelle du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, de telles possibilités sont examinées en collaboration avec les mouvements populaires et d'autres organisations de la société civile au sein du « groupe de contact » chargé de formuler une proposition de réforme. Quelle que soit la solution retenue pour un forum politique mondial, il est important de prévoir des dispositions établissant un lien entre les échelons national, régional et international et instaurant une participation importante des mouvements populaires. Il est possible d'envisager une sorte de « Forum des producteurs alimentaires » à l'instar du Forum paysan du FIDA. Ce forum nouerait un dialogue avec d'autres acteurs de la société civile dans le cadre de l'instance internationale rassemblant diverses parties prenantes adoptée lors des négociations en cours.
- Aujourd'hui, plus que jamais, il est important de réunir les divers éléments du dialogue politique du système des Nations Unies lié à l'alimentation et à l'agriculture. Il serait judicieux que les fonctionnaires chargés des relations avec la société civile des entités pertinentes du système des Nations Unies discutent avec les mouvements populaires concernés pour faciliter leurs contributions dans le cadre des délibérations mondiales portant sur les crises interdépendantes. Au niveau de l'ONU, un tel exercice devrait inclure non seulement les principales institutions chargées de l'alimentation, soit la FAO, le FIDA et le PAM, mais également des entités telles que le PNUE, la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la Commission du développement durable (CDD), le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPG) et d'autres. Il est important de reconnaître le rôle important joué par les peuples autochtones dans la lutte contre le changement climatique et d'autres enjeux internationaux traités par la CDD. Il convient de prêter attention à la position des peuples autochtones ainsi qu'à leurs priorités et leurs contributions.

Examiner et renforcer l'efficacité des mécanismes relatifs aux droits de l'homme

- Les délibérations et les mécanismes relatifs aux droits de l'homme ont présenté d'excellentes possibilités de coopération entre les peuples autochtones et le système des Nations Unies. Depuis quelque temps, ils sont appliqués plus généralement aux droits économiques et sociaux, notamment aux discussions concernant le droit à l'alimentation, et aux approches du développement en général. Il serait utile d'évaluer dans quelle mesure les recommandations faites par les mécanismes des droits de l'homme dans lesquels les peuples autochtones et les organisations de la société civile jouent un rôle important sont réellement mises en œuvre au niveau national afin de déceler les obstacles et de trouver des solutions. Ces évaluations pourraient notamment porter sur les recommandations de l'UNPFII, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale de la FAO.

- Jusqu'à présent, seul un petit nombre de mouvements populaires semblent avoir coopérés directement avec les mécanismes de droits de l'homme, à l'exception des peuples autochtones, pour lesquels ces mécanismes ont joué un rôle essentiel. Il serait utile d'examiner les raisons de ce manque de participation, de trouver des moyens d'y remédier et d'identifier les objectifs importants pour les mouvements populaires pouvant être atteints en s'appuyant sur l'approche des droits de l'homme, notamment la reconnaissance des droits économiques et sociaux dans des domaines tels que la souveraineté alimentaire et les droits des petits agriculteurs, y compris l'accès aux ressources et le régime foncier. La récente publication du HCDH *Travailler avec le programme des Nations Unies en matière de droits de l'homme : un manuel pour la société civile* constitue une précieuse source d'informations.

Améliorer la communication et l'échange d'expériences

- Il est essentiel de favoriser les échanges et les synergies entre les entités de l'ONU concernant leur engagement avec les mouvements populaires. Le travail en réseau et la réflexion commune entre les bureaux de liaison avec la société civile intéressés et d'autres membres du personnel motivés des entités de l'ONU doivent être renforcés afin de favoriser la formation d'un groupe de personnes mues par le changement au sein de leurs institutions. Cela permettrait de créer un ensemble de connaissances communes relatives aux mouvements populaires dont tous pourraient s'inspirer. Il serait possible de mettre en place un inventaire des processus auxquels participent les mouvements populaires.
- Dans le cadre de ces initiatives visant à renforcer la communication, il convient de s'efforcer de trouver des compromis avec les mouvements populaires concernant le langage, le calendrier et les contextes au lieu de s'attendre à ce que les rencontres se fassent uniquement sous les auspices de l'ONU. Il est indispensable de créer des espaces de délibération permettant d'exprimer des opinions différentes des discours prononcés habituellement dans le système des Nations Unies.
- La communication et l'accès aux informations et aux analyses sont essentiels pour permettre aux mouvements populaires de ne plus se contenter de faire acte de présence mais de formuler de véritables propositions et de défendre leurs intérêts. Les mouvements populaires doivent obtenir des informations stratégiques accessibles relatives aux processus et aux programmes de l'ONU de manière continue et à tous les niveaux. Les ONG peuvent jouer un rôle important à cet égard, comme l'illustrent les expériences faites avec le CIP et les Accords de partenariat économique (APE), pour autant qu'elles tiennent compte des identités et prérogatives différentes des mouvements populaires et des ONG.

Remarques conclusives

Promouvoir le travail en réseau et l'harmonisation des pratiques des entités de l'ONU en matière d'interaction avec la société civile est une des missions principales du Service de liaison des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales (SLNG). C'est la raison pour laquelle le SLNG a facilité le dialogue entre le système de l'ONU et les mouvements populaires ayant donné naissance à cette publication. Le SLNG continuera à promouvoir la coopération avec ces groupes en s'appuyant sur les expériences positives et les propositions formulées dans ce document afin d'offrir davantage d'espace aux acteurs de la société civile n'ayant pas encore de place établie dans le système international. Ce travail ne fait que commencer et pourrait être élargi à d'autres groupes et traiter d'autres sujets. Le SLNG considérant cette publication comme étant évolutive, de futurs travaux pourraient élargir le champ d'étude pour prendre en compte d'autres voix et d'autres opinions sous-représentées.