Partenaires pour le développement humain

Le PNUD et les organisations de la société civile

Copyright © 2003
Programme des Nations Unies pour le Développement
One United Nations Plaza
New York, NY 10017

Couverture et conception par Knickerbocker Design, New York
Imprimé au Danemark par Phoenix Printing House
Traduit de l'anglais par Pan International Conference and Language Services, New York

La société civile occupe un espace unique où naissent les idées, où les mentalités changent, et où l'action en faveur du développement durable ne fait pas seulement l'objet de discussions mais est entreprise.

Kofi Annan, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

Table des matières

Avant-propos
Préface
Déclaration du Comité consultatif des organisations de la société civile auprès de l'Administrateur
Abréviations
Remerciements
Aperçu général

Chapitre 1 Réduction de la pauvreté : formuler d'autres options
Encadré 1 Mondialisation et travail des femmes
Profil de partenariat 1 Influer sur le débat sur la pauvreté Ouganda

Chapitre 2 Développement durable : les communautés, fer de lance des partenariats
Encadré 2 Quand les communautés montrent la voie
Encadré 3 Du consensus à la politique : l'histoire de la Sierra Gorda
Profil de partenariat 2 Cartes de notation pour les villes : TUGI au Sri Lanka

Chapitre 3 Prévention des conflits et redressement : vers une société sans exclusive et le respect des droits
Encadré 4 Remédier aux violations : solutions proposées par la société civile à Mindanao
Profil de partenariat 3 Poser le problème racial au Brésil

Chapitre 4 VIH/sida : les organisations de la société civile en première ligne
Encadré 5 Au-delà des frontières : tendre la main en Asie du Sud

La marche à suivre

Annexe 1 Membres du Comité consultatif des organisations de la société civile auprès de l'Administrateur
Annexe 2 Principales politiques relatives aux organisations de la société civile
Annexe 3 Centres de contact sous-régionaux et centres thématiques
Notes
Références

Avant-propos

Les évènements survenus ces dernières années ont montré que les organisations de la société civile (OSC), quelle qu'en soit la forme – groupes de décision, mouvements populaires, syndicats, associations officielles ou non officielles, etc. – sont devenues une force puissante de promotion de la justice sociale et de l'équité sur les plans national et international. Elles ont lancé des campagnes et des initiatives qui ont transformé l'action en faveur du développement aux niveaux mondial, national et communautaire.

Le pouvoir d'organisation de la société civile est apparu clairement lors du Sommet mondial du développement durable à Johannesburg. Le sommet a également montré que le développement durable est une question dont la portée est à la fois trop grande et trop petite pour être l'affaire des seuls gouvernements. S'il est vrai que les gouvernements sont indispensables, il n'en demeure pas moins que l'enjeu aujourd'hui exige l'adoption d'une approche faisant intervenir diverses parties prenantes, c'est-à-dire des partenariats élargis avec différents acteurs de la société civile voire chaque citoyen. Loin d'être entièrement volontaire, cette approche exige l'engagement et la responsabilité de l'Etat. Il faut un cadre qui permette de mesurer le succès de ces partenariats grâce à des objectifs assortis d'échéanciers.

Les objectifs du Millénaire pour le développement, approuvés par les chefs d'Etat et de gouvernement au Sommet du Millénaire en 2000 et réaffirmés avec force à Johannesburg, offrent ce cadre, dont tous les partenaires sont responsables. En tant que cadre d'orientation, il sert d'espace de débat politique. Il exige aussi l'adoption d'une approche fondée sur la participation élargie et non le cloisonnement car pour porter des fruits en 2015, il faut faire des avancées simultanément sur tous les fronts. Au moment où l'Organisation des Nations Unies entame une campagne en vue de la réalisation des objectifs, elle doit forger des alliances stratégiques d'un nouveau type avec les réseaux de la société civile afin non seulement de susciter la volonté politique voulue mais aussi de sensibiliser la population et maintenir l'élan en vue d'atteindre les diverses cibles à l'horizon 2015. Les talents dont fait preuve la société civile pour ce qui est de conduire la mobilisation de masse et de créer une demande à la base, pour laquelle les dirigeants doivent rendre des comptes, seront indispensables pour placer les objectifs du développement pour le Millénaire au centre du débat national et des priorités en matière de développement. Le PNUD s'engage à faire en sorte que les groupes de la société civile nationale puissent faire entendre leur voix lors de l'élaboration des rapports nationaux sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs. Les organisations de la société civile s'occupant des politiques contribuent aux efforts déployés pour assurer que les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale sont conformes aux objectifs. Dans nombre des pays les plus pauvres du monde, les OSC participent directement au processus de la stratégie de réduction de la pauvreté afin de faire connaître les priorités des populations. C'est une contribution essentielle que le PNUD continuera à appuyer.

L'éventail et la diversité des acteurs de la société civile qui s'occupent de questions de fond et de programmation témoignent de l'utilité de partenariats solides entre le PNUD et la société civile. Le Comité des OSC auprès de l'Administrateur, composé d'éminents

spécialistes du développement du monde entier, atteste l'importance que nous attachons à cette relation. Le Comité nous donne une orientation stratégique et des conseils dans tous les domaines thématiques et constitue une instance où nous discutons – et où nous convenons ou non – de la voie que nous suivrons.

Organisme des Nations Unies chargé au premier chef de la lutte contre la pauvreté et du développement durable, le PNUD dispose de groupes d'intérêt naturels au sein des organisations de la société civile qui sont des défenseurs indéfectibles et efficaces de la cause des pauvres et des personnes marginalisées. Le présent rapport fait brièvement le bilan de l'aide multiforme que nous apportons depuis longtemps aux organisations de la société civile en leur permettant de se prendre en charge et en collaborant avec elles dans l'accomplissement de cette tâche cruciale. Face à l'évolution de la situation en matière de développement, il importe au plus haut point que nous élargissions et que nous approfondissions ces partenariats dans la réalisation de nos objectifs communs.

Mark Malloch Brown
Administrateur

Préface

Les partenariats avec les organisations de la société civile (OSC) constituent un complément indispensable à la collaboration entre le PNUD et les gouvernements. Dans un monde caractérisé par des problèmes de développement de plus en plus complexes, la société civile est à la fois une ressource vitale et un interlocuteur critique pour le PNUD. Il s'agit notamment du nombre croissant de conflits à l'intérieur des Etats et entre ceux-ci, de la propagation de l'épidémie de VIH/sida et de l'épuisement rapide des ressources naturelles dont dépend la vie des générations futures. On ne peut envisager l'avenir sans des partenariats dynamiques avec les organisations de la société civile.

Le présent rapport vise à répondre à la question de savoir comment le PNUD et les OSC peuvent ensemble accroître au maximum l'impact de leur action en matière de développement. Il présente, exemples à l'appui, l'éventail des partenariats entre le PNUD et les OSC en matière d'exécution de programmes et de conseils dans tous nos domaines thématiques – de la lutte contre la pauvreté et le VIH/sida à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix, en passant par la gestion de l'environnement. Le rapport met en lumière le caractère multiforme de l'engagement du PNUD auprès de la société civile, et relève le rôle essentiel que le PNUD est appelé à jouer, en tant qu'animateur, négociateur et facilitateur respecté, instance ouverte aux possibilités d'action et aux points de vue exclus, promoteur du renforcement des capacités des OSC et diffuseur de pratiques optimales instructives. A partir d'exemples de partenariat, le rapport propose des moyens de renforcer l'engagement du PNUD auprès des OSC en vue d'assurer le développement humain. C'est donc un manuel des pratiques optimales en matière d'engagement auprès de la société civile.

Une nouvelle génération de politiques novatrices président à notre engagement auprès d'un large éventail d'acteurs de la société civile. Deux importantes politiques sur l'engagement auprès des OSC et des populations autochtones et leurs organisations ont été approuvées en 2001. C'est l'expression officielle de l'engagement du PNUD à approfondir son partenariat avec les OSC. Pour aider les bureaux de pays à mettre en œuvre cet engagement, un manuel pratique sur les organisations de la société civile a été publié en 2002.

Nous estimons que des partenariats dynamiques avec les organisations de la société civile sont indispensables pour sensibiliser la population et susciter un appui politique aux priorités de développement humain, ainsi que pour l'exécution des programmes. La société civile doit être au centre de toute intervention en faveur du développement humain. Nous nous engageons à créer l'espace politique propre à permettre aux OSC d'exprimer d'autres vues et d'influer sur le dialogue politique et la prise des décisions tout en appuyant les initiatives visant à répondre aux droits et aux besoins des personnes vulnérables et marginalisées dans le monde.

Le présent rapport sur les pratiques optimales est le fruit d'un effort concerté conduit par la Division des organisations de la société civile. Nous espérons que vous trouverez utiles et intéressantes les pratiques actuelles qui y sont présentées.

Bruce Jenks
Directeur
Bureau des ressources et des partenariats stratégiques

Déclaration du Comité consultatif des organisations non gouvernementales auprès de l'Administrateur

Nous savons tous que pour être un mécanisme dynamique de paix et de développement au 21e siècle, l'Organisation des Nations Unies doit s'adapter face aux nouvelles voix exprimées par les organisations de la société civile dans le monde. Pour devenir véritablement une organisation de développement, l'Organisation doit offrir aux acteurs de la société civile une instance leur permettant d'engager un véritable débat et d'influer sur les orientations politiques.

Le Comité consultatif des OSC auprès de l'Administrateur, mis en place récemment par le PNUD en 2000, est une initiative unique. Le PNUD a invité 12 représentants de groupes de la société civile en vue (dix du Sud et deux du Nord), choisis pour leurs connaissances spécialisées en matière de politiques, pour être membre du comité. Plusieurs d'entre nous étaient très sceptiques face aux récentes initiatives prises par les Nations Unies pour amener le secteur privé à s'approcher davantage de l'organisation, et l'une des raisons pour lesquelles nous sommes devenus membres était de surveiller la nature du nouveau partenariat entre le PNUD et les sociétés mondiales. Dans un sens plus large, notre motivation était de voir si nous pouvions contribuer à forger des relations plus dynamiques entre le PNUD et la société civile sur toute une série de questions. Nos domaines d'action prioritaires comprennent la mondialisation et la réduction de la pauvreté, la prévention des conflits et la consolidation de la paix, les droits de l'homme et le développement humain et l'engagement du secteur privé.

Nous sommes très heureux des résultats. Le Comité a un mandat modeste mais crucial : donner des conseils à l'Administrateur et au personnel de direction, évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations et établir un ordre de priorité pour le partenariat entre le PNUD et les OSC. La possibilité que nous avons de consulter l'Administrateur du PNUD, Mark Malloch Brown, et le personnel de direction a permis de parvenir aux quatre résultats suivants :

a) Nous avons pu engager des discussions franches sur certaines initiatives du PNUD pour lesquelles les groupes de la société civile avaient émis des réserves. Dans le climat actuel, où les sociétés et les autres entités s'efforcent d'orienter le système des Nations Unies dans diverses directions, ce rôle consultatif est primordial;

b) Les groupes de la société civile ont pu, par l'entremise du Comité, influer sur les politiques et programmes du PNUD. La politique du PNUD relative aux populations autochtones est un exemple de cet engagement. Nos conseils ont permis de réaménager les politiques du PNUD relatives au secteur privé, au commerce et à la mondialisation sans exclusive ;

c) Un sous-groupe du Comité œuvre avec le Bureau de la prévention des crises et du relèvement à établir des liens entre la pauvreté, l'exclusion, les droits de l'homme et les efforts de règlement des conflits. Le PNUD a donné suite à la recommandation du Comité tendant à ce que les bureaux régionaux et de pays

mettent également en place des comités consultatifs sur la société civile. Nous nous sommes félicités de la possibilité d'organiser conjointement des évènements au siège du PNUD ainsi qu'à l'échelle internationale.

d) A partir de 2002, nous sommes entrés en discussion avec le Bureau chargé du Rapport sur le développement humain, auquel incombe la responsabilité d'élaborer l'extraordinaire *Rapport sur le développement humain,* afin de faire des contributions touchant les préoccupations et les perspectives de la société civile.

Le système des Nations Unies joue un rôle déterminant dans la recherche de solutions novatrices aux graves crises qui secouent l'humanité et la planète. L'expérience du Comité consultatif des OSC auprès de l'Administrateur du PNUD, qui a pu emmener la société civile à faire des contributions à l'un des organismes les plus essentiels des Nations Unies, est un modèle éloquent pour le reste du système des Nations Unies.

Les Co-Présidents du Comité (2002)

John Cavanagh, Directeur de l'Institut d'Etudes Politiques, Washington

Victoria Tauli-Corpuz, Directeur exécutif, Tebtebba Foundation, Philippines

Abréviations

APD	Aide publique au développement
BONASO	Botswana Network of AIDS Service Organizations
BONELA	Botswana Network of Ethics, Law and HIV/AIDS
BONEPWA	Botswana Network of People Living with AIDS
BPCR	Bureau de la prévention des crises et du relèvement
BPD	Bureau des politiques de développement
BRA	Bureau régional pour l'Afrique
BRALC	Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes
BRAP	Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique
BRES	Bureau régional pour les Etats arabes
BRPS	Bureau des ressources et des partenariats stratégiques
CEA-SURF	Centre PNUD pour l'Afrique centrale et de l'Est
CEPROSH	Centre for Human Solidarity
COPODE	Comités des ONG pour la lutte contre la désertification
COPRESIDA	Conseil présidentiel sur le sida
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FAS	Femmes Africa Solidarité
FEM/PM	Fonds pour l'environnement mondial/Programme de microfinancement
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GIPA	Greater Involvement of People Living with or Affected by HIV/AIDS
GROOTS	Grassroots Organizations Operating Together in Sisterhood
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HURIST	Human Rights Strengthening
IPEA	Institute for Applied Economic Research, Brazil
LIFE	Local Initiative Facility for Urban Environment
MNLF	Moro National Liberation Front
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OSC	Organisation de la société civile
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
REDOVIH	National Network of People Living with HIV/AIDS
SPARC	Society for the Promotion of Area Resource Centres
TUGI	The Urban Governance Initiative
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
VNU	Volontaires des Nations Unies

Remerciements

Cette publication n'aurait pas été possible sans la contribution des collègues du siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays du PNUD. Nous adressons nos remerciements à tous ceux qui ont fourni des articles et des idées pour ce rapport, donné généreusement de leur temps et révisé le manuscrit.

Nous tenons à remercier les collègues qui nous ont aidé à faire la synthèse de leur expérience en matière de partenariat avec les organisations de la société civile :

Dans les bureaux de pays du PNUD : Bjørn Førde, Marx Garekwe, Rose Mandevu, Lydia Matebesi, Debbie Taylor (Botswana); Luiza Bairros, Paulo Chiarelli, Walter Franco, Maria Ligaya Fujita, José Carlos Libanio (Brésil); Marc Saba (Burkina Faso); David Quien (Burundi); Marcellin Henri Ndong Ntah (Cameroun); Sylvia Broder, Thierry Lemaresquier (Chili); Paola Caram, Eva Otero (République dominicaine); Raul Egas, Diego Recalde, Aase Smedler (Equateur); Suzan Abbas, Laila Darwish, Samia Guirguis (Egypte); Nigist Mekonnen (Ethiopie); Paul Derigubaa, Alfred Sallia Fawundu (Ghana); Venu Arora, Rie Debabrata, G. Pramod Kumar, Meera Mishra, Sonam Yangchen Rana (Programme régional sur le VIH et le développement, Asie du Sud et du Nord, Inde); Petra Forsstrom de Leon (Kenya); Zena Ali-Ahmad (Liban); Saira Shameem, Sri Husnaini Sofjan (TUGI, Malaisie); José Romero (Capacité 21, Mexique); Tale Steen Johnsen (Mongolie); Shantam Khadka (Népal); Jana Ricasio (Philippines); Aron Cristellotti, Slávka Mačáková (Slovaquie); Gift Buthelezi, Mothomang Diaho, Naheed Haque, Metsi Makhetha, Ntombizanele Getrude Mazwi, Nompumelelo Barbara Mnconywa, John Ohiorhenuan, Thabo Thobejane, (Afrique du Sud); Ngila Mwase (Ouganda); Boualem Aktouf, James Rawley, Abdo Saif (Yémen); Vinetta Robinson (Zambie); Jesimen Chipika, Nomasomi Mpofu (Zimbabwe).

Au siège: Lianne Fisher, Maria Rivman Penny Stock, Sarah L. Timpson (FEM/Programme de microfinancement); Eileen de Ravin, Sean Southey (Initiative Equateur); Pratibha Mehta (BPD); Marie Dimond, Tala Dowlat Shahi, Nicholas Gouede, Pablo Ruiz Hiebra (BPCR); Viola Morgan, Mary Symmonds (BRA); Moez Doraid, Heba El-Kholy, El-Balla Hagona (BRES); David Lockwood, Melaia Vatucawaqa, Kanni Wignaraja, Joana Merlin-Scholtes (BRAP); Andrew Russell, Juan Manuel Salazar (BRALC). Nous sommes aussi reconnaissants à Clark Soriano (Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement) et à S.K. Guha (Section Asie-Pacifique d'UNIFEM).

Certains autres collègues ont révisé des chapitres et fait des observations fort utiles: Diana Alarcon, Nestor Arias, Håkan Björkman, Moustapha Gueye, Radhika Lal, Charles McNeill, Shoji Nishimoto, Nadia Rasheed, Dasa Silovic, David Tiomkin, Alvaro Umaña, Jan Vandemoortele (BPD); Ameerah Haq (BCPR); Dominic Sam (BRPS); Marina Ponti (Groupe de la campagne pour les OMD); Mark Suzman (Bureau de l'Administrateur); Arusha Stanislaus (BRAP) et Geoffrey Prewitt (CEA-SURF, Ethiopie).

Nous remercions en particulier le Comité consultative des OSC auprès de l'Administrateur, qui a favorisé l'examen de nos partenariats, et aux représentants de la

société civile qui ont fourni des informations sur leurs programmes: David Ngele (Botswana Network of People Living with AIDS); Cidinha Silva (Institut de la femme noire, Brésil); Robert Borges Martins (Institut de recherche économique appliquée, Brésil); Bayardo Gomez (Centre for Human Solidarity, République dominicaine); Cesar Castellanos (National Network of People Living with HIV/AIDS, République dominicaine); Bineta Diop (Femmes Africa Solidarité, Genève); Bunker Roy (Social Work Research Centre, Inde); Etweda Cooper (Liberian Women's Initiative); Mary Brownell (Mano River Women's Peace Network, Liberia); Sandy Schilen (Grassroots Organizations Operating Together in Sisterhood); K.A. Jayaratne (Sevanatha, Sri Lanka); Warren Nyamugasira (Uganda NGO Forum).

Nous sommes aussi reconnaissants à Bruce Jenks, Directeur du Bureau des ressources et des partenariats stratégiques, de ses conseils, et à l'Administrateur Mark Malloch Brown, de son indéfectible engagement à mettre en place des partenariats avec les organisations de la société civile.

Le rapport est le résultat d'un effort collectif de la Division des OSC et de l'enthousiasme, du dévouement et de la persévérance de l'équipe constituée de Bharati Sadasivam (principal auteur et coordonnateur), Nadia Hijab (consultant auteur/Services de l'analyse du développement et de la Communication), Alejandra Pero (contributeur clé), Geraldine Arias (appui à la recherche et documentation) et Caitlin Wiesen (conception du rapport et direction). Nous sommes reconnaissants à John Apruzzese et à Elizabeth Scott Andrews du secrétariat du Conseil d'administration de l'aide qu'ils nous ont apportée pour la rédaction.

Caitlin Wiesen
Directeur de la Division des OSC

Aperçu général

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'évolution des partenariats avec les organisations de la société civile (OSC). Les 32 exemples de partenariats établis dans les quatre domaines thématiques présentés donnent une idée concrète des expériences des pays, l'objectif étant de promouvoir l'innovation et d'améliorer l'apprentissage et la pratique. Le rapport se fonde sur un certain nombre de publications précédentes qui analysent le contexte sans cesse plus large des partenariats du PNUD avec la société civile, allant des expériences communautaires en matière de réduction de la pauvreté et de la participation des citoyens au processus d'établissement des budgets à la préservation des connaissances autochtones en passant par le relèvement durable après les crises.

La Division des OSC du Bureau des ressources et des partenariats stratégiques a invité les bureaux de pays, les centres de contact sous-régionaux, les bureaux régionaux et les bureaux organiques à partager leurs données d'expérience en matière de partenariat avec les organisations de la société civile. Les domaines de fond visés étaient la mondialisation, le commerce, la dette et la réduction de la pauvreté, la prévention des conflits, la consolidation de la paix et la gestion des catastrophes, l'environnement et le développement durable, ainsi que le VIH/sida, une attention particulière étant accordée aux questions intersectorielles que sont les droits de l'homme, l'égalité des sexes et les partenariats avec les populations autochtones. Les meilleurs exemples ont été fournis dans les domaines suivants : réduction de la pauvreté, gestion de l'environnement et développement durable, prévention des conflits, consolidation de la paix et relèvement et VIH/sida. C'est ainsi que ces thèmes sont traités dans le rapport, notamment grâce à la recherche et à des entretiens avec les principaux acteurs. Loin d'être exhaustif, le rapport vise à saisir et à montrer, exemples à l'appui, l'essence des nouveaux partenariats entre le PNUD et les OSC qui, de plus en plus, façonnent les résultats obtenus en matière de développement.

Dans le domaine clé de la réduction de la pauvreté, le rapport montre que l'on s'attache de plus en plus à renforcer les capacités des organisations de la société civile afin de leur permettre de défendre les intérêts des pauvres, en particulier lorsque les gouvernements sont défaillants. Cette évolution, grâce à laquelle les organisations de la société civile ne sont plus seulement des prestataires de biens et services ou des groupes d'aide sociale, leur a permis de faire leur entrée dans des domaines critiques de décision, notamment en ce qui concerne les politiques relatives à l'allègement de la dette dans les pays les plus pauvres du monde. Le chapitre premier décrit la portée et l'impact de la participation de la société civile dans toute une série de méthodes de réduction de la pauvreté ; les exemples concernent la surveillance de la pauvreté en Ethiopie, le processus participatif d'établissement du budget au Ghana, les approches décentralisées visant les populations autochtones de la sous-région du Mékong, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté en Ouganda, l'emploi communautaire au Yémen et les auditions sur la pauvreté en Zambie.

Dans le domaine de la gestion de l'environnement et de l'utilisation durable des ressources écologiques, les organisations communautaires ont de tout temps conduit des initiatives locales de développement durable, rôle qui a pris de l'ampleur au cours de la

décennie désastreuse sur le plan de l'environnement qui a suivi le Sommet de la planète Terre. Les gouvernements et les organismes de développement admettent qu'il faut d'urgence adapter sur une plus large échelle les succès remportés sur le plan local. Le chapitre 2 montre comment les communautés ont établi des partenariats pour s'attaquer aux problèmes intimement liés de l'environnement et du développement, avec des exemples de partenariats pour lutter contre la désertification au Burkina Faso, pour faire de la développement écologiquement rationnel une question qui dépasse le seul cadre de l'environnement en Estonie, pour faciliter le dialogue et l'action propres à permettre aux populations de se doter de moyens pour revendiquer leurs droits aux Philippines, pour exploiter les sources d'énergie renouvelables en Inde, pour conserver la diversité biologique au Mexique, pour améliorer la gouvernance urbaine au Sri Lanka et pour protéger les connaissances traditionnelles au Viet Nam.

Il faut associer les communautés et leurs organisations à la prévention des conflits et à la reconstruction des sociétés après la guerre ou les catastrophes naturelles pour obtenir des résultats durables. Les organisations de la société civile – en particulier celles qui représentent les populations autochtones, les minorités ethniques et raciales et les femmes, qui pâtissent le plus de ces crises – font bénéficier de leurs talents uniques en matière de médiation et de réconciliation au processus de négociation. Elles veillent aussi à ce que les efforts de sortie de crise aient un volet relatif aux droits de l'homme en insistant sur la participation sans exclusive. Dans plusieurs pays en crise, les efforts de relèvement ne peuvent réussir que si on renforce les capacités des OSC et si on collabore avec elles aux niveaux politique et communautaire. Le chapitre 3 couvre un vaste champ d'activité : projets communautaires et consultations nationales des femmes en Afghanistan, recherche sur les inégalités raciales au Brésil, rétablissement de la paix en Côte d'Ivoire, droit coutumier chez les populations autochtones au Guatemala, passage des secours après un tremblement de terre au relèvement durable en Inde, règlement du conflit entre le Gouvernement et les organisations représentant les populations autochtones en Equateur, initiatives de paix des femmes dans les pays membres de l'Union du fleuve Mano en Afrique de l'Ouest, et programmes de paix et de développement pour faire face à l'incidence de la rébellion au Népal et aux Philippines.

Citation : La fonction de la société civile consistant à défendre l'intérêt général est souvent le point de départ critique de la transformation sociale.

C'est dans la crise croissante du VIH/sida que l'impact de l'engagement de la société civile en faveur du développement est le plus visible. Les OSC font preuve de forces et de stratégies multiples sur divers fronts de la lutte contre l'épidémie. Elles ont contraint les gouvernements à admettre l'ampleur du VIH/sida dans leurs pays et à élaborer des politiques d'intérêt général et des programmes. Grâce au témoignage des communautés, à l'établissement de réseaux nationaux et internationaux et aux marches de protestation, les OSC ont introduit les exigences que sont la prévention, les soins, le traitement, le soutien et la recherche dans les programmes gouvernementaux. Elles ont surveillé les violations des droits fondamentaux des personnes vivant avec le VIH/sida, créé des lieux d'accueil pour les personnes infectées et soutenu les groupes vulnérables et victimes d'ostracisme. Elles ont brisé des tabous, combattu l'opprobre, lutté contre la discrimination et sensibilisé l'opinion. Dans le chapitre 4 est examiné le rôle indispensable joué par les

groupes communautaires et les réseaux nationaux et régionaux pour contenir l'épidémie, qu'il s'agisse de conduire des initiatives de prévention et de soutien au Burkina Faso, en Afrique du Sud et en République dominicaine, de se pencher sur les facteurs de risque en Mongolie où le taux de prévalence est faible ou de lutter contre le trafic illicite dans le cadre d'initiatives régionales en Asie du Sud.

La conclusion du rapport fait un récapitulatif des forces que les OSC et le PNUD apportent à leur partenariat et qui changent la donne en matière de développement. Les difficultés qu'éprouvent les organisations à intégrer l'engagement civique dans tous les domaines thématiques y sont examinées et des stratégies sont proposées pour y remédier.
Principales conclusions. Les expériences nationales dont il est question dans le présent rapport montrent que les partenariats entre le PNUD et les OSC créent le plus de synergie lorsque chaque partie tire le meilleur parti de ses avantages relatifs. Un thème commun est le fait qu'au niveau le plus bas, les OSC exprime des points de vue exclus et des préoccupations pressantes en matière de développement, et le PNUD appuie leurs efforts et les aide à créer un contexte propice à l'adoption de politiques. Comme le montre le tableau ci-après, les OSC ont joué un ou plusieurs des rôles déterminants suivants : présenter les intérêts des citoyens et défendre leurs droits, servir de médiateur entre les citoyens et l'Etat et mobiliser les communautés et les organisations de base. Les partenariats ont eu le plus d'impact lorsque le PNUD a joué un ou plusieurs des rôles pour lesquels il s'est engagé dans ses politiques de collaboration avec les organisations de la société civile et les populations autochtones. A la longue, la qualité du partenariat a été fondamentalement fonction de l'aptitude collective des OSC et du PNUD à faire face avec discernement et détermination aux divers problèmes de développement.

La fonction de la société civile consistant à défendre l'intérêt général est souvent le point de départ critique – et irremplaçable dans les pays où les gouvernements sont faibles ou défaillants – de la transformation sociale. Ce rôle de premier plan que jouent les OSC – représentant les femmes, les populations autochtones, les minorités ethniques ou raciales et les ex-combattants – apparaît avec force des expériences de la Côte d'Ivoire, de l'Equateur, des pays membres de l'Union du fleuve Mano et des Philippines en matière de règlement des conflits et de réconciliation. Au Brésil, les efforts entrepris par les OSC représentant les Afro-Brésiliens pour appeler l'attention des pouvoirs publics sur les inégalités raciales ont contribué indirectement mais de manière non moins significative à désamorcer le conflit politique.

L'aptitude des OSC à présenter et défendre les droits des citoyens a été un facteur déterminant dans l'évolution des politiques et des attitudes de la société à l'égard du VIH/sida tant dans les petits Etats que dans les grands. Au Burkina Faso, les groupes de la société civile ont été les premiers à s'attaquer à une menace énorme, et ont suscité l'action gouvernementale et l'engagement public qui ont fait du pays l'un des premiers exemples d'efforts concertés entrepris pour lutter contre l'épidémie. La formation des cadres et les approches novatrices visant à associer les communautés aux activités apparaissent comme des stratégies essentielles de prévention du VIH/sida en Afrique du Sud. Dans ce pays, les OSC ont brisé le silence et l'opprobre associés à l'épidémie en agissant sur plusieurs fronts, souvent collectivement et au-delà des frontières. En identifiant les facteurs de risque propres à accélérer la propagation du VIH/sida en

Mongolie, pays où le taux d'infection est toujours faible, les groupes de la société civile ont attiré l'attention du Gouvernement à temps pour éviter une crise potentielle.

Etant donné la situation politiquement sensible dans ces deux domaines, la présence du PNUD – caractérisée par l'impartialité mais aussi un appui – qui fournissait un espace, une formation et des ressources, a été déterminante pour obtenir des résultats. Servir de médiateur auprès des gouvernements et favoriser parallèlement l'émergence d'une société civile dynamique sont deux rôles que le PNUD est souvent appelé à jouer dans le cadre de ses partenariats avec la société civile dans les domaines de la prévention des conflits et de la lutte contre le VIH/sida.

Le rôle d'organisateur du PNUD a des répercussions politiques tout aussi importantes, en particulier dans les pays où les gouvernements sont tenus d'élaborer des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) pour prétendre à un allègement de la dette. L'expérience ougandaise montre le double défi auquel se trouve confronté le PNUD : fournir aux gouvernements l'assistance technique dont ils ont besoin pour élaborer leurs propres stratégies tout en favorisant une participation véritable de la société civile propre à assurer un processus de DSRP qui soit national. Ailleurs, en Ethiopie, au Yémen et en Zambie, le PNUD a usé de ses forces comme facilitateur et organisateur dans le cadre des initiatives des OSC pour défendre les droits des citoyens et servir de médiateur entre les citoyens et l'Etat.

Principales conclusions concernant le rôle joué par les OSC et le PNUD dans les partenariats au niveau des pays

Domaine thématique	Pays	Présenter les intérêts des citoyens	Défendre les droits des citoyens	Servir de médiateur entre le citoyen et l'Etat	Mobiliser les énergies des communautés	Fournir des services	Animateur; médiateur et facilitateur	Broker of space	Enhancer of CSO capacity	Enabler of vibrant civil society	Disseminator of best practices
Réduction de la pauvreté	Etats arabes	**Oui**	**Oui**					**Yes**	**Yes**		**Yes**
	Ethiopie	**Oui**		**Oui**		**Oui**	**Oui**	Yes	**Yes**		
	Ghana	**Oui**					Oui	Yes	**Yes**	**Yes**	
	Sous-région du Mékong	**Oui**				**Oui**	Oui	Yes			
	Ouganda	**Oui**		**Oui**			**Oui**	**Yes**	**Yes**	**Yes**	
	Yémen	**Oui**		**Oui**	**Oui**	**Oui**	Oui	**Yes**	**Yes**		**Yes**
	Zambie	**Oui**		**Oui**			Oui	**Yes**	**Yes**		**Yes**
Développement durable	Burkina Faso	Oui		Oui	Oui	Oui			Yes		Yes
	Estonie	Oui			Oui	Oui			Yes		Yes
	Guatemala	Oui			Oui				Yes		Yes
	Inde	Oui		Oui	Oui	Oui			Yes		Yes
	Mexique	Oui	Oui		Oui				Yes		Yes
	République-Unie de Tanzanie	Oui	Oui		Oui				Yes	Yes	Yes
	Philippines	Oui	Oui	Oui					Yes		Yes
	Sri Lanka	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Yes	Yes		Yes
	Viet Nam	Oui			Oui	Oui			Yes		Yes
Prévention des conflits et redressement	Afghanistan	Oui									
	Brésil	Oui	Oui	Oui			Oui	Yes		Yes	
	Côte d'Ivoire	Oui	Oui	Oui			Oui	Yes			
	Equateur	Oui		Oui			Oui	Yes			Yes
	Guatemala	Oui		Oui	Oui		Oui	Yes	Yes		
	Inde	Oui		Oui	Oui		Oui		Yes		Yes
	Pays membres de l'Union du fleuve Mano	Oui		Oui							
	Népal	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui			Yes		
	Philippines	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Yes	Yes	Yes	Yes
	Slovaquie	Oui		Oui		Oui					
VIH/sida	Burkina Faso	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	Yes	Yes		Yes
	Botswana	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		Yes	Yes	
	République dominicaine	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui	Yes	Yes	Yes	Yes
	Mongolie	Oui	Oui				Oui		Yes		Yes
	Afrique du Sud	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui	Yes	Yes	Yes	Yes
	Asie du Sud	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Yes	Yes		

Dans le domaine du développement durable, où les initiatives communautaires influent de plus en plus sur les mesures nationales, les partenariats entre le PNUD et les OSC se

sont articulés autour des efforts visant à étendre les projets locaux afin qu'ils aient plus d'impact. Dans la Sierra Gorda, région aux multiples richesses écologiques à l'est du Mexique, par exemple, les communautés locales ont œuvré avec les autorités à la recherche de solutions pour préserver et reconstituer ce sanctuaire naturel. Le consensus qui s'est dégagé a permis de promulguer un décret instituant la Réserve de la biosphère de la Sierra Gorda. Le programme Capacité 21 du PNUD et le Fonds pour l'environnement mondial ont appuyé des ateliers auxquels ont participé les communautés locales, et ont contribué à doter les organisations de la société civile de moyens pour mettre en œuvre des stratégies de conservation dans tout le pays.

En Inde, où des ingénieurs locaux spécialisés en énergie solaire ont ouvert la voie à l'utilisation de l'énergie solaire pour l'électrification des villages, un partenariat entre le PNUD et les OSC montre le rôle que jouent les sources d'énergie renouvelables dans la lutte contre la pauvreté et la création de moyens de subsistance durables pour les communautés à faible revenu. Dans les deux pays, les organisations communautaires, qui sont le mieux placées pour jouer un rôle de mobilisation, ont tiré parti des énergies, des ressources et des talents locaux pour démontrer des solutions de rechange tandis que le PNUD contribuait à la réussite de ces efforts en fournissant l'appui institutionnel et financier nécessaire pour en assurer la diffusion et la transposition ailleurs et pour susciter de réels changements de politiques.

Ces expériences montrent que la collaboration de la société civile avec les gouvernements et le PNUD a été un facteur déterminant pour ce qui est de :

- Proposer des politiques qui font de la population l'élément central dans la définition des priorités et l'allocation des ressources ;
- Favoriser un changement de politiques en faveur du développement durable grâce à des initiatives communautaires pilotes qui tiennent compte des préoccupations d'ordre économique, social et environnemental ;
- Permettre aux groupes marginalisés et privés de droits de revendiquer et défendre leurs droits fondamentaux, de participer à la prévention et au règlement des conflits et de reconstruire les communautés et les habitats.

Le rôle joué par le PNUD dans l'expérience de ces pays atteste l'engagement qu'a pris l'organisation, tel qu'il figure dans ses nouvelles politiques d'engagement auprès des OSC, et les divers rôles qu'il est appelé à jouer pour encourager l'émergence d'une société civile dynamique :

- Servir d'organisateur, de négociateur et de facilitateur ;
- Permettre l'expression des vues et possibilités d'action exclues ;
- Renforcer les capacités des OSC ;
- Soutenir une société civile dynamique ;
- Diffuser des pratiques instructives.

Photo : Le Forum social mondial de Porto Alegre atteste l'émergence d'un mouvement international de la société civile qui répond aux programmes, stratégies et bonnes pratiques et mobilise des millions de personnes.

Crédit photo : Réseau Tiers Monde

Contexte. Les multiples niveaux d'engagement civique dont il est question dans le présent rapport attestent l'expansion rapide du champ d'activités des organisations de la société civile. L'influence croissante des OSC dans le domaine du développement ces dernières années est bien étayée par des documents. L'intégration de l'économie mondiale, l'interdépendance croissante des gouvernements et l'émergence de multiples centres de pouvoir hors de l'Etat ont poussé diverses organisations et coalitions de citoyens à prendre des mesures concertées pour faire face aux questions touchant la justice sociale, les droits de l'homme, le développement durable et les conséquences plus générales de la mondialisation en matière d'équité. Parmi celles-ci, on peut citer les réseaux mondiaux et régionaux de la société civile, les organisations non gouvernementales ou communautaires nationales et les mouvements de base pour les groupes de population marginalisés comme les populations autochtones et les femmes pauvres.

Le Forum social mondial de Porto Alegre (Brésil), qui est entré dans sa troisième année, attire près de 100 000 militants de la société civile – provenant des syndicats, des mouvements de paysans sans terre, d'organisations féminines, de groupes de défense de l'environnement, de mouvements de paix et d'ONG de développement. Il témoigne de l'émergence d'un mouvement de la société civile internationale qui répond à diverses préoccupations, stratégies et bonnes pratiques, et n'obéit pas seulement aux priorités définies par des structures officielles et intergouvernementales. Malgré leurs divergences, les individus et les organisations qui se retrouvent sous la plate-forme commune du Forum social mondial – 'un autre monde est possible' – se considèrent comme un contrepoids des citoyens au Sommet économique mondial qui a lieu à Davos (Suisse). Porto Alegre a inspiré de nombreux forums sociaux nationaux et régionaux dans le monde, mobilisant des millions de personnes. L'énergie collective déployée pour élaborer d'autres modes de développement centrés sur les populations est un moteur de changement que les décideurs ne peuvent plus se permettre de passer sous silence.

L'engagement de la société civile auprès des Nations Unies a pris une ampleur sans précédent. En 2000, le nombre d'OSC accréditées officiellement auprès du Conseil économique et social était de 1900, soit plus du double de ce qu'il était lors du Sommet de la planète Terre en 1992. Grâce aux conférences des Nations Unies organisées dans les 1990, les OSC n'ont cessé d'accroître leur influence et leur impact en élargissant le cadre du développement en ce qui concerne les droits de l'homme, l'égalité des sexes et le développement durable. Selon le Secrétaire général Kofi Annan, « la société civile a la capacité d'aiguillonner les Nations Unies, de pousser toujours plus loin et de faire et dire des choses que nous n'osons pas faire et dire – mais qui servent notre cause ». Au moment où se tenait le Sommet mondial du développement durable de 2002, la présence de représentants de la société civile au sein des délégations gouvernementales aux conférences des Nations Unies était la règle plutôt que l'exception.

Les organisations de la société civile ont effectivement démontré leur aptitude à transformer ce pouvoir de plaidoyer en politiques de changement. Elles ont ouvert la voie en affirmant la priorité des besoins en matière de développement humain. Elles ont lancé des campagnes médiatisées et efficaces visant à améliorer l'accès des pauvres aux médicaments essentiels, en particulier pour le VIH/sida, et à faire annuler la dette des pays les plus pauvres du monde. C'est essentiellement grâce aux défenseurs des droits de l'homme et à leurs organisations qu'une impulsion a été donnée à la création de nouvelles institutions qui feront date, notamment la Cour pénale internationale et l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones. Pour ces préoccupations et bien d'autres questions de développement majeures, les OSC estiment que la portée de l'engagement civique, sur le plan international comme national, a considérablement augmenté. Les OSC sont devenues des conseillers auprès des organismes publics et des institutions multilatérales pour des questions aussi variées que le commerce, l'aide et la réduction de la pauvreté, la gestion de l'environnement, la prévention et le règlement des conflits ainsi que la santé et l'habitat. Les décideurs reconnaissent de plus en plus le rôle critique que jouent les OSC dans la mise en place de groupes d'intérêt et du consensus et ne les considèrent plus seulement comme des agents d'exécution de programmes.

Le PNUD et la société civile. La mobilisation citoyenne sans précédent vers la fin des années 1990 en faveur d'un développement à visage humain a fait ressortir la nécessité pour le PNUD, organisme des Nations Unies chargé du développement, de renforcer les alliances avec la société civile pour faire face aux problèmes de développement humain et des droits de l'homme.

La création du Comité consultatif des OSC auprès de l'Administrateur en mai 2000 traduit la priorité que l'organisation accorde à la société civile. [1] C'était un résultat essentiel des consultations élargies avec les représentants de la société civile et la direction du PNUD. Le Comité est composé de militants éminents de la société civile, de penseurs et de spécialistes, dont la plupart proviennent du Sud, et rend compte directement à l'Administrateur (voir annexe 1). Il donne au PNUD des avis sur les stratégies et des conseils pratiques sur les questions de fond (gouvernance, dette, commerce, droits de l'homme, réduction de la pauvreté, prévention des conflits et consolidation de la paix, environnement et égalité des sexes) et sur les orientations futures. A chacune de ces réunions annuelles, le Comité a donné des conseils à l'Administrateur et aux hauts responsables concernant les domaines de pratique et les domaines prioritaires du partenariat entre le PNUD et les OSC.

Le dialogue avec les membres du Comité et d'autres spécialistes éminents du développement a été déterminant pour définir cinq principes et engagements fondamentaux du PNUD en vue d'orienter les partenariats entre le PNUD et les OSC. Ce sont :

[1] La décision de créer le Comité a été prise comme suite à des discussions qui ont eu lieu lors de trois ateliers internationaux organisés par l'Administrateur en 1999 et 2000. Voir http://www.undp.org/cso.htlm pour le rapport de l'atelier mondial sur la gouvernance au service du développement humain, où a eu lieu l'essentiel des discussions.

1. La coopération horizontale et la confiance, fondées sur le respect mutuel de la contribution que chaque partenaire peut apporter au développement ;

2. Les obligations du détenteur de droits dans un cadre fondé sur les droits – non seulement il est utile que le PNUD s'engage avec les OSC mais aussi c'est un devoir ;

3. La définition de programmes convenus d'un commun accord – traduit l'engagement d'élaborer conjointement des programmes chaque fois que possible ;

4. La reconnaissance de la riche diversité de la société civile – le PNUD s'engage à mieux comprendre un large éventail d'organisations de la société civile et à collaborer avec elles ;

5. La cohérence de l'action à tous les niveaux – les partenariats du PNUD visent à établir l'équilibre et des liens entre les questions locales et nationales, ainsi qu'entre les questions nationales et mondiales.

Ces principes sous-tendent la nouvelle politique d'engagement du PNUD auprès des OSC, qui offre un cadre renforcé pour orienter cet engagement sur les plans opérationnel et politique et fait ressortir les répercussions en matière de politiques et de programmes. Cette politique définit la société civile comme un troisième secteur, qui coexiste et collabore avec l'Etat et le secteur privé. Le PNUD a une idée globale des organisations de la société civile, dont les organisations non gouvernementales (ONG) constituent un important élément, et collabore avec les OSC dont les objectifs, les valeurs et la philosophie en matière de développement correspondent aux siens.

La société civile est souvent définie comme l'espace entre le citoyen et l'Etat, où se manifeste et se mobilise la volonté des citoyens hors des structures officielles. Les OSC sont des associations non étatiques dont les principaux objectifs ne sont ni de générer des bénéfices ni de rechercher le pouvoir : elles réunissent les populations en vue de défendre des intérêts et programmes communs qui peuvent avoir un impact à court terme et local comme à long terme et universel. On peut les décrire comme des groupes privés qui se constituent pour produire un bien collectif ou public. Les OSC sont d'une diversité extraordinaire, reflet des sociétés dans lesquelles elles sont enracinées. Les groupes de défense de l'environnement, les groupes de réflexion, les syndicats, les congrégations religieuses, les organisations communautaires et les mouvements des populations autochtones sont autant d'exemples d'OSC. Les organisations non gouvernementales ne sont qu'un type d'OSC parmi tant d'autres, et sont plutôt associées à la prestation de services.

La politique relative aux OSC est l'une des nouvelles politiques approuvées ces dernières années (voir annexe 2). La politique relative aux populations autochtones de 2001, la première du genre adoptée par l'organisation, offre au personnel du PNUD un cadre pour établir des partenariats durables avec les populations autochtones et leurs organisations en vue de prévenir et régler les conflits, de renforcer la gouvernance démocratique, de

réduire la pauvreté et d'assurer un gestion rationnelle de l'environnement. Elle définit comme domaines d'engagement prioritaire la propriété et l'utilisation des terres et des ressources naturelles, la pauvreté, la protection de la propriété culturelle et intellectuelle et la participation au processus politique. Elle entérine le principe du consentement préalable donné en toute connaissance de cause pour les programmes de développement. Ces deux politiques ont bénéficié de consultations avec les bureaux de pays et ont été examinées et entérinées par le Comité consultatif des OSC auprès de l'Administrateur. Le Comité a également examiné la déclaration de politique générale de 2001 sur la collaboration avec les milieux d'affaires, qui vise à assurer un engagement en faveur de la responsabilité sociale des entreprises dans la collaboration avec le secteur privé. Un ouvrage sur les OSC publié en 2000 à l'intention des bureaux de pays aide ces derniers à élaborer des politiques et des programmes avec la société civile aux niveaux local et national.

Les objectifs du Millénaire pour le développement fixés par les Nations Unies et l'objectif fondamental de l'éradication de la pauvreté sont un élément central du mandat du PNUD, ce qui rend encore plus impérieux le partenariat avec la société civile. A l'heure actuelle, le PNUD collabore étroitement avec les groupes de la société civile aux niveaux des politiques et programmes dans toutes ses pratiques, et met en œuvre diverses initiatives concertées qui apportent un appui aux acteurs de la société civile et tirent parti de leur influence et de leur expérience.

Partenariats stratégiques avec la société civile. En 2001, les bureaux de pays du PNUD signalaient un nombre croissant de partenariats et activités divers réalisés avec la société civile dans des secteurs clés du développement. Le PNUD a appuyé des forums de la société civile ou dispensé une formation à l'intention des OSC en vue de contribuer à la réduction de la pauvreté dans 25 pays. Vingt bureaux de pays ont indiqué que le renforcement des capacités de la société civile en vue de promouvoir la sécurité humaine a été une importante activité en 2001. Le PNUD a associé les groupes de la société civile de 22 pays au processus décisionnel local par le dialogue, la formation à la planification participative, l'établissement du budget et les pratiques de gouvernance démocratique. Au Ghana par exemple, le partenariat entre le bureau de pays et la société civile s'est traduit par des activités parrainées par le PNUD, notamment le plaidoyer en faveur des droits de l'homme, l'éducation constitutionnelle de la population, les consultations trimestrielles entre le Gouvernement et la société civile et la publication, le lancement et la diffusion du rapport national sur le développement humain (PNUD 2001).

Depuis la publication, à partir de 1990, du *Rapport sur le développement humain*, considéré comme l'expression du cadre de développement humain durable propre à réduire la pauvreté, les OCS considèrent le PNUD comme un allié, ce qui a considérablement accru les possibilités offertes à l'organisation de mettre en place des alliances. Non seulement les organisations de la société civile ont contribué à l'analyse faite dans les rapports mondiaux et nationaux, mais aussi elles s'en sont servi – souvent plus efficacement que le PNUD – à des fins de plaidoyer auprès des gouvernements. Dans un nombre croissant de pays, l'établissement des rapports nationaux est devenu une occasion essentielle pour la société civile de participer au dialogue et aux programmes à l'échelon national et de les influencer. Fort est de constater que le modèle du

développement humain assigne au PNUD la mission de défendre sans relâche les droits fondamentaux des groupes les plus vulnérables et des laissés pour compte de la société, en particulier des populations autochtones.

Le fait que la nouvelle Division des organisations de la société civile relève du Bureau des ressources et des partenariats stratégiques témoigne de l'engagement du PNUD à rechercher des alliances fonctionnelles avec divers partenaires de la société civile et à les consolider. Les alliances fonctionnelles étant fonction du cadre d'orientation, les partenariats avec les OSC sont établis en collaboration étroite avec le Bureau des politiques de développement et ses centres de contact sous-régionaux (voir annexe 3).

Dans de nombreux pays en développement, les OSC ont considérablement élargi leur champ d'activité au cours des dix dernières années, suscitant une forte reconnaissance et un vif intérêt des donateurs. Le fait qu'elles soient devenues d'importants agents du changement économique et social affecte non seulement leurs relations avec les pouvoirs publics mais aussi entre elles. Etant donné l'existence d'une gamme variée d'OSC, la nature même du champ d'activité est complexe et recèle des valeurs, des expériences et des intérêts multiples. Les divers rôles qu'elles jouent ne sont pas toujours complémentaires, ce qui explique qu'un cadre de partenariat stratégique soit indispensable mais aussi qu'il puisse devenir une source d'antagonismes. Les messages des OSC varient selon leur nature et leur lieu d'implantation, leurs préoccupations et leurs expériences. Celles qui travaillent avec des groupes de base sur les questions de création de revenu, par exemple, ont des priorités différentes de celles qui s'occupent de droits civils et politiques ou de celles qui œuvrent sur la scène politique mondiale et régionale. Elles ne jouent pas toutes un rôle de 'surveillant'; nombreuses sont celles qui choisissent de jouer un rôle de consultant et de conseiller auprès des gouvernements et des entreprises privées. Surtout, les OSC ont de plus en plus leur propre position ferme en matière de politiques et souhaitent collaborer elles-mêmes avec les institutions multilatérales comme le PNUD sur les diverses questions.

La volonté des OSC de collaborer avec le PNUD est fonction d'un engagement réciproque de l'organisation. Au niveau national, les organisations de la société civile peuvent solliciter l'appui du PNUD sous forme de financement, de possibilités de formation et de la facilitation des contacts avec les pouvoirs publics et d'autres acteurs. Celles qui s'occupent de questions relatives aux droits de l'homme peuvent en particulier chercher à obtenir que le PNUD adopte des positions politiques claires. Les coalitions et réseaux mondiaux peuvent nécessiter la solidarité, des financements flexibles et un accès au processus décisionnel du PNUD. Différentes organisations de la société civile ont différents enseignements et expériences à offrir au PNUD. La multiplicité des demandes appelle une bonne compréhension du but recherché et un programme négocié pour un partenariat stratégique. Elle exige aussi des mécanismes et des procédures par lesquels les réalités locales peuvent trouver leur expression dans le plaidoyer à l'échelle mondiale et vice versa (ISODEC/NSI 2000).

Objectifs du Millénaire pour le développement

1. Eliminer la pauvreté extrême et la faim
2. Assurer l'enseignement primaire pour tous
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
4. Réduire la mortalité infantile
5. Améliorer la santé maternelle
6. Lutte contre le VIH/sida, le paludisme et les autres maladies
7. Assurer la gestion rationnelle de l'environnement
8. Etablir un partenariat mondial pour le développement

L'ensemble des 191 Etats Membres des Nations Unies se sont engagés à atteindre ces objectifs d'ici à 2015.

Les valeurs fondamentales qui sous-tendent la Déclaration du Millénaire sont les suivantes :

1. Liberté
2. Egalité
3. Solidarité
4. Tolérance
5. Respect de la nature
6. Partage des responsabilités

Ce sont là des considérations essentielles au moment où le PNUD diversifie ses relations avec la société civile, en particulier où il lance une campagne mondiale pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, entérinés par tous les chefs d'Etat et de gouvernement au Sommet du Millénaire en 2000. Tout en accueillant favorablement les cibles assorties d'échéanciers pour les huit objectifs, les OSC préconisent diverses méthodes pour y parvenir. Il faut adopter des options politiques parallèles propices et créer l'espace nécessaire à des stratégies contrôlées et conduites par les pays pour que le PNUD obtienne l'engagement actif des OSC, qui est essentiel pour sortir les objectifs du cadre des déclarations politiques et pour les inscrire au centre des débats et des priorités de développement à l'échelle nationale.

Chapitre 1

Réduction de la pauvreté : formuler d'autres options

Le PNUD a une longue expérience en matière de réduction de la pauvreté, en particulier en matière d'élaboration de plans et stratégies nationaux de lutte contre la pauvreté. En 1999, l'organisation a lancé l'Initiative sur les stratégies pour la réduction de la pauvreté, programme auquel contribuent plusieurs donateurs en vue d'aider les pays à s'acquitter des engagements pris au Sommet mondial du développement social, tenu en 1995 à Copenhague. Au titre de ce programme, des activités de lutte contre la pauvreté ont été financées dans plus de 100 pays à ce jour. Le renforcement des capacités et la mise en place de groupes cibles sont indispensables à ces activités, dont les principaux éléments sont l'évaluation qualitative de la pauvreté, les enquêtes sur les ménages, les stratégies de réduction de la pauvreté et l'examen des dépenses sociales (PNUD 2002).

A bien des égards, ces efforts entrepris aux niveaux mondial et national ont tiré parti des organisations de la société civile qui donnent un élan aux aspects relatifs aux droits de l'homme, facteur déterminant de la lutte contre la pauvreté. Les OSC remettent en question les politiques qui vont à l'encontre des libertés et des droits fondamentaux, notamment l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau potable, éléments indispensables pour mener une vie à l'abri de la pauvreté. Dans les pays où les gouvernements sont défaillants, les OSC ont trouvé des moyens efficaces pour mettre l'accent sur les dimensions humaines de la pauvreté. Les groupes de la société civile ont aussi joué un rôle déterminant dans la recherche de solutions émanant des communautés et des réseaux.

Doter la société civile de moyens en favorisant les organisations communautaires, en perfectionnant les compétences et les qualités d'animateur des acteurs appropriés et, dans bien des cas, en aidant les pauvres à s'aider eux-mêmes a été une constante des efforts entrepris par le PNUD pour lutter contre pauvreté. L'objectif stratégique, comme indiqué dans le *Rapport sur la pauvreté 2000* du PNUD, a été de forger une alliance entre l'Etat et la société civile en vue de la réduction de la pauvreté. Le programme de réduction de la pauvreté en Asie du Sud et les plans de développement régional dans les pays arabes sont deux exemples de programmes récents de lutte contre la pauvreté qui ont permis de renforcer la capacité des organisations communautaires de définir directement les besoins et les priorités des populations. Le programme pour l'Asie du Sud, lancé en 1996, a permis aux pauvres de six pays de se mobiliser au sein de 3500 organisations communautaires. L'une des caractéristiques de sa stratégie était l'autonomisation des membres les plus démunis des communautés, en particulier les femmes pauvres (PNUD 2000).

Afin de promouvoir la prise en compte des besoins des pauvres dans les budgets publics et les politiques macroéconomiques, le PNUD a favorisé la participation des citoyens au processus d'établissement du budget national en renforçant les institutions des OSC et leurs capacités. Au Ghana par exemple, le Centre du développement social intégré a mis en place, avec l'appui du PNUD, le Centre for Budget Advocacy (centre de sensibilisation au budget) en vue de former les organisations de la société civile pour

qu'elles comprennent les budgets locaux et nationaux et établissent leur budget de façon à promouvoir la gouvernance démocratique et la responsabilité devant les pauvres. La création de ce centre faisait suite à l'élaboration d'une méthode de formation à l'établissement d'un budget axé sur la population, lors de trois ateliers sur l'établissement de budgets favorables aux pauvres et tenant compte des sexospécificités. Pour assurer la transparence et la responsabilité dans l'établissement du budget, le PNUD a aidé les parlementaires cambodgiens à organiser des auditions publiques et à établir des partenariats avec les groupes de la société civile.

Lors d'un atelier du PNUD, organisé en collaboration avec le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) en 1999, des organisations de la société civile de plusieurs pays ont examiné les moyens par lesquels elles ont usé de leur influence pour que soient prises en compte les préoccupations en matière d'équité, d'égalité des sexes et d'environnement dans l'établissement du budget national (PNUD 1999). Le PNUD a appuyé les efforts faits par les gouvernements et la société civile pour que les politiques macroéconomiques soient plus participatives et tiennent compte des sexospécificités. Les politiques d'intérêt général peuvent être élaborées et les dépenses publiques allouées de façon à promouvoir ou entraver l'égalité des sexes ; par conséquent, les budgets en faveur de l'égalité des sexes peuvent être des instruments importants pour établir la responsabilité des gouvernements à l'égard des femmes car ils permettraient de hiérarchiser les dépenses publiques de sorte à favoriser l'autonomisation des femmes et à assurer l'égalité des sexes.

Citation : Il est impérieux de renforcer les capacités des OSC afin qu'elles puissent influer davantage sur la planification, le suivi et l'évaluation des politiques.

En partenariat avec les OSC, le PNUD a entrepris des travaux de recherche et contribué à sensibiliser l'opinion et à mobiliser un appui en faveur de l'établissement de budgets favorables à l'égalité des sexes comme moyen utile de promouvoir des politiques macroéconomiques tenant compte des sexospécificités dans différents pays. Il s'est également attaché, à titre prioritaire, à établir de plus en plus des indicateurs tenant compte des sexospécificités et des données ventilées par sexe à des fins de plaidoyer et de décision. L'appui du PNUD à l'établissement de budget participatif aux Philippines, en Malaisie, au Fidji et au Népal, par exemple, a permis l'analyse sexospécifique du processus décisionnel, notamment en matière de fiscalité et de dépenses.

Réduire la pauvreté dans les communautés autochtones. On reconnaît de plus en plus, au fil des ans, le caractère ethnique de la concentration de la pauvreté et des inégalités. Les études montrent que les populations autochtones et d'autres minorités ethniques, raciales et linguistiques occupent généralement un rang social et économique inférieur au groupe majoritaire de la population. L'incidence de la pauvreté humaine dans la plupart des communautés autochtones est probablement le signe le plus visible de l'exclusion (inégalité d'accès aux ressources productives et aux services sociaux de base), voire de la discrimination véritable. Le PNUD a entrepris plusieurs initiatives visant à réduire la pauvreté dans les communautés autochtones.

Le Programme en faveur des populations des hauts plateaux, élaboré en réponse à la Décennie internationale des populations autochtones (1995-2004), portait sur quatre pays de la sous-région du Mékong (Cambodge, République démocratique populaire lao, Thaïlande et Viet Nam) où vivent au moins 11 millions d'autochtones. Ce programme de réduction de la pauvreté a été exécuté par le Bureau régional du PNUD pour l'Asie et le Pacifique, en collaboration étroite avec les organisations de populations autochtones, et a appliqué une approche participative et décentralisée, de la base au sommet, pour assurer le développement d'une région habitée par des populations autochtones. Il a permis la mise en place de mécanismes et de procédures d'échange pour encourager le dialogue et le partage de données d'expérience et d'informations sur le développement des populations des hauts plateaux aux niveaux régional, national et local entre les pouvoirs publics et les organisations de populations autochtones. Le programme a considérablement renforcé les structures d'appui et contribué à la prise des décisions.

Encadré 1. *La mondialisation et le travail des femmes dans la région arabe*

Le Centre de recherche et de formation pour les femmes arabes, dont le siège est en Tunisie, a examiné l'impact de la mondialisation sur les femmes dans la région arabe sous l'angle de la condition féminine.

Dans un rapport sur le développement de la femme arabe, le premier du genre, le Centre fait observer que le chômage tend à se féminiser. Le nombre de femmes demandeurs d'emploi augmente alors que les femmes se heurtent à des obstacles structurels et idéologiques à leur emploi. Dans la plupart des pays de la région, l'essentiel de l'investissement étranger direct est réalisé dans les secteurs tels que l'industrie pétrochimique, l'industrie chimique et les matériaux de construction, où les hommes prédominent. Même dans le secteur des services liés à la restructuration de l'économie mondiale, notamment les technologies de l'information et de la communication, le commerce et le tourisme, les femmes n'ont guère d'avantages. Le dégraissage du secteur public dans le cadre de la restructuration économique a anormalement touché les femmes arabes car elles préfèrent travailler dans ce secteur, qui leur assure de meilleures conditions de travail que le secteur privé.

S'agissant de l'emploi indépendant, le rapport indique que les femmes semblent préférer être salariées qu'être travailleur indépendant et contracter des emprunts, ce qui signifie que les décideurs doivent réfléchir à la meilleure façon d'utiliser le micro-crédit pour lutter contre la pauvreté chez les femmes arabes. L'éducation ne dote pas les femmes des compétences nécessaires dans un marché mondialisé – l'accès des femmes aux technologies de l'information et de la communication demeure limité. De manière générale, les bénéfices escomptés de l'éducation des femmes ne sont pas à la hauteur des attentes.

Le Centre a été créé en 1993 avec le concours du PNUD, du FNUAP et du Programme du Golfe arabe pour les organisations de développement des Nations Unies. Le rapport, intitulé *Globalization and Gender : Economic Participation of Arab Women*, publié en 2001 par le Centre, le PNUD et Programme du Golfe arabe, contient une analyse, des recommandations et 100 tableaux et diagrammes présentant le phénomène de la mondialisation et ses aspects sexospécifiques dans la région.

Un deuxième projet régional, fondé sur les enseignements tirés du Programme en faveur des populations des hauts plateaux, centre une attention renouvelée sur la pauvreté dans la plupart des communautés autochtones, l'objectif étant en particulier de renforcer les consultations politiques sur les droits et le développement durable. En permettant un échange de données d'expérience entre les pays participants (Cambodge, Chine, Philippines, Thaïlande et Viet Nam) et en favorisant les bonnes pratiques, le projet vise à appuyer la participation, pleine et effective, des populations autochtones au dialogue politique à tous les niveaux. Il porte sur trois domaines généraux de préoccupation : la maîtrise de l'utilisation des terres et des ressources naturelles et la gestion de l'environnement ; l'autonomie culturelle (en particulier en matière de langue et d'éducation) et la protection de la propriété culturelle et intellectuelle ; et la participation au processus décisionnel officiel de l'Etat.

La société civile et les DSRP. Vu l'expérience du PNUD en matière de réduction de la pauvreté au niveau national, de nombreux gouvernements ont sollicité l'assistance des bureaux de pays du PNUD pour élaborer les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Ce nouvel instrument d'intervention, entériné par les Conseils d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale en décembre 1999, doit servir de cadre commun aux interventions du FMI et de la Banque mondiale dans les pays à faible revenu qui reçoivent une aide à des conditions de faveur.[2] La participation de la société civile, moyen de promouvoir la maîtrise nationale et d'assurer un appui politique au DSRP, est jugée indispensable au processus du DSRP, qui consiste en des consultations nationales placées sous la supervision de la Banque et du FMI et auxquelles les organismes des Nations Unies et les donateurs bilatéraux sont partie prenante.

Les militants de la société civile préoccupés par le contenu et la maîtrise de la politique macroéconomique nationale estiment que le PNUD a un rôle crucial à jouer ; il doit œuvrer avec les gouvernements et les OSC à instaurer l'espace nécessaire pour débattre des politiques de rechange et à appuyer le renforcement des capacités dans les deux secteurs. « Pour la société civile, il y a trois objectifs importants », dit Charles Abugre du Centre du développement social intégré du Ghana. « Il faut mettre en place des cadres économiques de base et faire en sorte que les politiques soient effectivement favorables aux pauvres, créer des réseaux indépendants et entreprendre de meilleures évaluations associant la surveillance de la pauvreté et l'analyse de la pauvreté. » Il serait utile que le PNUD participe aux initiatives de la société civile en proposant d'autres modes de réflexion, ajoute-t-il.[3]

Pour les organisations de la société civile, qui ont de tout temps milité sans relâche et avec efficacité en faveur de la réduction de la pauvreté, le DSRP offre une occasion inestimable de s'engager au niveau de l'élaboration des politiques, outre le rôle de prestation de services qui est traditionnellement le leur. Les efforts de la société civile visent essentiellement à assurer que la stratégie établit clairement un lien entre la réduction de la pauvreté et les mesures d'allègement de la dette.

Principal instrument de politique économique dans les pays très pauvres, le DRP a suscité un débat animé et des critiques aux niveaux national et mondial, portant à la fois sur le contenu et sur le processus ; c'est l'objet du présent chapitre. L'expérience à ce jour montre que la participation de la société civile au processus du DSRP est mitigée. S'il est vrai que des efforts ont été entrepris pour ouvrir les consultations à la société civile, les OSC sont clairement conscientes des tensions inhérentes à un processus prescrit par les institutions financières internationales mais dont la propriété et la gestion reviennent aux gouvernements (NSI 2002). En outre, elles sont confrontées au dilemme d'une participation véritable qui réponde aux besoins de leurs mandants au lieu d'une participation symbolique par le biais de consultations comme un moyen de faire accepter

[2] Le DSRP, dont la mise en œuvre a commencé dans 41 pays classés parmi les pays pauvres très endettés, sera progressivement étendu à tous les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement.

[3] Observations faites à la troisième réunion du Comité consultatif des OSC auprès de l'Administrateur (New York, 16-17 janvier 2002).

au plus grand nombre possible des politiques controversées. Les OSC du Sud ont en particulier relevé le fait qu'on ne tienne pas compte des vues des femmes dans l'élaboration des documents (WDM 2001). En raison du peu d'attention accordée à l'analyse des distinctions fondées sur le sexe dans la plupart des DSRP, il n'y a guère de solutions concrètes d'ordre législatif ou politique adoptées en faveur des femmes et rares sont les propositions qui abordent directement les conséquences des inégalités fondées sur le sexe en matière de pauvreté.

Citation : « Il faut continuer à améliorer le processus grâce à une participation accrue des OSC, à l'amélioration des systèmes d'information et à une analyse plus judicieuse des politiques. »

Résultats contre participation. En Afrique centrale et en Afrique de l'Est, la collaboration du PNUD avec les OSC a notamment consisté à sensibiliser les parties prenantes et à favoriser leur contribution grâce à la tenue de forums, de séminaires et d'ateliers sur la pauvreté, à renforcer les capacités pour le suivi des DSRP, à mettre au point des indicateurs et des données par sexe, à dispenser une formation et mettre en place des observatoires de la pauvreté et à réaliser des études et des évaluations de la pauvreté, notamment au niveau des communautés de base.

Une étude récente de cette collaboration dans la région, commandée par le centre de contact sous-régional du PNUD pour l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Est, fait état d'un antagonisme fondamental entre le Gouvernement qui souhaite l'élaboration rapide du DSRP afin d'obtenir rapidement un allègement de la dette et la société civile qui exige la participation à de larges consultations avec le Gouvernement et les donateurs sur les questions de réduction de la pauvreté (Inter-Africa Group 2002).

Quatre autres observations essentielles sont faites dans le rapport. Premièrement, il n'y a pas de consensus véritable entre les OSC, les gouvernements et les autres parties prenantes sur la participation effective au processus, son caractère intégrateur et l'accès à l'information. Deuxièmement, l'engagement du gouvernement est indispensable pour tenir des consultations significatives – cela a favorisé la participation effective au Cameroun, au Tchad et en Ouganda. Troisièmement, lorsque le gouvernement éprouve le besoin de consulter la société civile, il préfère souvent utiliser ses propres structures, avec un engagement limité des OSC ; au Burundi, en Ethiopie et au Rwanda, par exemple, les consultations au titre des DSRP ont largement été fondées sur les structures gouvernementales, le niveau et la qualité de la participation de la société civile étant variables. Quatrièmement, il est impérieux de renforcer les capacités des OSC afin qu'elles puissent influer davantage sur la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation des politiques.

Deux questions, la participation de la société civile et ses capacités en matière de suivi, constituent des éléments essentiels de la collaboration entre le PNUD et les OSC dans ce domaine.

Certaines OSC engagées dans le processus du DSRP estiment que pour que la participation soit un facteur déterminant de la maîtrise, il faut deux facteurs essentiels : la volonté des Etats de permettre à la société civile de s'exprimer et la quantité d'informations auxquelles les OSC ont régulièrement accès. Nombreux sont ceux qui s'inquiètent du fait que les OSC sont toujours exclues d'une participation véritable au processus, qui est rarement ouvert aux pauvres. La crédibilité de la participation est fonction des personnes qui sont invitées parmi la population (par exemple, non seulement les ONG quasi-gouvernementales mais aussi les organisations indépendantes).

Certaines OSC se préoccupent du manque d'un mécanisme qui permette d'examiner sérieusement les priorités de la société civile. Même s'ils participent largement au processus du DSRP, il n'est guère sûr que les groupes de la société civile puissent participer au processus régulier d'élaboration des politiques nationales, notamment au débat sur le budget (NSI 2002). Pour leur part, les OSC qui souhaitent y participer se heurte à des questions de représentation, d'information et de capacités. Nombre de celles qui y sont associées ont été des groupes urbains. Dans de nombreux pays, les OSC n'ont pas d'expérience en matière de planification économique ni la capacité de participer à des discussions à brève échéance (Panos 2002).

Pour le PNUD, le processus du DSRP pose un double problème. D'une part, pour jouer le rôle qui lui incombe d'offrir d'autres options aux gouvernements, l'organisation doit entamer l'élaboration du document dès qu'on le lui demande. L'engagement suppose que le PNUD use des ses propres forces traditionnelles pour favoriser la maîtrise nationale du processus, notamment en apportant son concours aux consultations avec la société civile et en veillant à ce qu'une place de choix soit accordée aux objectifs en matière de réduction de la pauvreté dans l'enveloppe macroéconomique et que l'assistance technique contribue à aider les pays en développement à opérer des choix véritables lorsqu'ils élaborent leurs propres stratégies de développement (PNUD 2001a).

Parallèlement, les liens que le PNUD entretient de longue date avec la société civile en matière de réduction de la pauvreté supposent qu'il doit trouver des moyens pour faire en sorte que le processus du DSRP respecte à la fois la théorie et la réalité de la propriété nationale du processus. Une possibilité s'offre car des instances importantes telles que les réunions de groupes consultatifs se tiennent maintenant dans les pays concernés et non à Paris. « Cela donne plus de poids aux vues nationales, du fait même que davantage de participants nationaux, notamment les OSC, peuvent être présents », dit Ngila Mwase du bureau du PNUD en Ouganda. Le PNUD s'efforce d'améliorer l'application et la coordination des politiques en vue d'atteindre les objectifs visés (en particulier ceux liés au développement humain) et d'accroître la participation des OSC et des autres parties prenantes aux discussions sur les politiques ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des DSRP.

« Au moment où nous réexaminons les engagements pris au titre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté, il nous faut continuer à améliorer le processus grâce à une participation accrue des OSC, à l'amélioration des systèmes d'information et à une analyse plus judicieuse des politiques », dit Diana Alarcon, conseillère économique principale au Bureau des politiques de développement du PNUD. « Le PNUD peut y

contribuer considérablement en renforçant les capacités et en aidant à la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation ».

En 2001, les gouvernements de 85 pays avaient demandé au PNUD d'appuyer leurs stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Le PNUD a également appuyé les forums de la société civile et aidé à former les OSC de sorte qu'elles puissent contribuer aux stratégies de lutte contre la pauvreté dans plusieurs de ces pays, notamment en Azerbaïdjan, en Bolivie, au Burundi, en Chine, en Inde, au Kazakhstan, au Suriname et au Yémen.

Soixante-huit pays sur 85 élaboraient des DSRP; dans nombre de ceux-ci, le PNUD a aidé à mobiliser la société civile en vue de sa participation et du plaidoyer. Au Nicaragua par exemple, le PNUD s'est attaché à faciliter le dialogue entre la société civile et le Gouvernement dans le cadre du DSRP. Le bureau de pays a favorisé les consultations au niveau local entre les OSC, le secteur privé, les autorités municipales et les organisations communautaires. Le PNUD a également joué un rôle déterminant dans la prise en compte des questions relatives à l'égalité des sexes et à l'environnement dans les DSRP. De même, en Moldova, le PNUD s'est efforcé d'offrir aux OSC des instances où elles pouvaient œuvrer avec d'autres partenaires de développement à l'élaboration de stratégies nationales et locales (PNUD 2002a).

L'enjeu pour l'organisation est de lier le cadre du DSRP à d'autres instruments en vue d'appuyer les efforts nationaux de réduction de la pauvreté, notamment aux rapports du PNUD sur le développement humain, aux nouveaux rapports de pays qui font le point de la réalisation de chacun des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), au bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Ainsi, les rapports nationaux sur les OMD, qui doivent être des évaluations judicieuses sur le plan statistique, peuvent être le fondement d'instruments d'intervention essentiels tels que le DSRP et le budget national.

Les partenariats entre le PNUD et la société civile dans le cadre du processus de la stratégie de réduction de la pauvreté ont varié d'un pays à l'autre. Il est évident qu'en lui-même le processus ne peut favoriser une participation significative de la société civile dans les pays où les OSC n'ont pas déjà une solide assise. Par exemple, l'engagement de la société civile dans le processus du DSRP a été particulièrement efficace en Ouganda où les OSC sont déjà reconnues comme des partenaires dans le processus décisionnel. Ni les questions d'emploi ni les questions de sécurité n'avaient été prises en compte dans la stratégie de réduction de la pauvreté jusqu'à ce que les OSC le préconisent, ce qui fut fait avec le concours du PNUD (voir Profil de partenariat 1.)

Profil de partenariat 1 Influer sur le débat sur la pauvreté en Ouganda

En 1997, l'Ouganda a lancé un plan d'action pour l'éradication de la pauvreté, qui a eu une impulsion lorsque le pays a bénéficié de l'allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) en 1998. Le plan a servi de base au DSPR, qui a permis à l'Ouganda d'atteindre le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE renforcée en mai 2000. Il s'agissait d'un processus consultatif qui a consisté en des évaluations participatives de la pauvreté dans 36 communautés rurales et urbaines et qui visait à faire entendre la voix des pauvres dans le processus de planification, dit Ngila Mwase du bureau du PNUD en Ouganda. Les communautés ont surtout mis l'accent sur la sécurité et l'eau ; en conséquence, ces deux domaines ont occupé une place de choix dans le plan d'action révisé ainsi que dans le DSRP.

Le Uganda Debt Network, coalition de groupes de la société civile, est devenu le chef de file des organisations militant en faveur de la participation de la société civile au processus du DSRP, à la suite d'une réunion organisée en janvier 2000 par les groupes de la société civile et la Banque mondiale et qui a vu la participation de plus de 45 OSC.

L'un des résultats de l'engagement de la société civile a été la plus large place faite à l'emploi, qui vient maintenant en deuxième position après la stabilité macroéconomique sur la liste des questions cruciales. Le rapport national sur le développement humain 2000, qui a bénéficié du concours du PNUD, avait pour thème central l'emploi. Les débats sur le rapport ont fourni une instance aux décideurs pour parler de la création d'emplois et des questions connexes telles que l'élimination du monopole public du Fonds national de sécurité sociale (Inter-Africa Group 2002).

Le PNUD a appuyé la participation de la société civile à la réunion du groupe consultatif de mai 2001 (Forum des ONG d'Ouganda 2001). Les donateurs ont demandé au PNUD de faire la synthèse de leurs observations sur le rapport du Gouvernement sur l'état de la pauvreté. Pour Daouda Touré, Représentant résident du PNUD, c'était l'occasion d'inviter la société civile à se prononcer sur le rapport. Cela signifiait que les Ougandais concernés pourront faire des critiques concernant les progrès accomplis et les obstacles rencontrés.

Warren Nyamugasira, du Forum des ONG d'Ouganda, a présenté l'évaluation faite par la société civile du rapport sur l'état de la pauvreté à la réunion de mai 2001. Le Forum a salué plusieurs des mesures prises par le Gouvernement pour réduire la pauvreté, en particulier l'élimination des droits prélevés dans les centres de santé et la campagne visant à accroître les inscriptions au niveau de l'enseignement primaire, et l'a félicité d'encourager le partenariat et la participation des parties prenantes. Toutefois, les chiffres officiels ne traduisent probablement pas une amélioration véritable de la qualité de vie des pauvres – comme en témoigne par exemple l'incidence du chômage chez les femmes, les jeunes diplômés et les handicapés. En outre, a noté Nyamugasira, le taux d'abandon scolaire était élevé, l'épargne des ménages était maigre même par rapport à d'autres pays d'Afrique subsaharienne et l'espérance de vie était toujours faible. Il a mis en garde contre une ouverture totale de l'économie avant qu'elle ne soit prête à relever ce défi, au risque d'annihiler la transformation économique.

Photo : Sur un plateau aride peu accidenté près de Ouahigouya (Burkina Faso), des villageois construisent un réservoir pour irriguer les champs. L'incidence de la pauvreté est le signe le plus visible de l'exclusion.

Crédit photo : Ruth Massey/PNUD

Jeter des ponts pour le dialogue et la confiance. En Zambie, le PNUD contribue au renforcement des capacités – et de la confiance – en vue de la collaboration entre la société civile et le Gouvernement. Il a forgé un solide partenariat avec Civil Society for Poverty Reduction, une coalition d'OSC, d'églises, d'entreprises, d'organisations professionnelles, de syndicats et d'institutions universitaires formée à la suite d'une réunion du groupe consultatif en 2000.

Comme contribution initiale aux activités de la coalition, le PNUD s'est attaché à renforcer les capacités en matière de négociation et de règlement des conflits, ce qui a permis de désamorcer la tension entre la société civile et le Gouvernement au début du processus. Le PNUD a également organisé des stages de formation à la surveillance et à l'évaluation participatives de la pauvreté, indique Vinetta Robinson du bureau du PNUD en Zambie. La coalition a aussi organisé des auditions sur la pauvreté dans les provinces les plus pauvres, dont les résultats ont servi de base à sa contribution au DSRP, comme l'ont été les travaux de recherche et les tables rondes qui ont eu lieu à Lusaka. En outre, elle a pu échanger des données d'expérience avec l'Angola, le Lesotho, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie dans le cadre du processus du DSRP.

La coalition a élaboré un document au titre du DSRP qui présentait les vues de la société civile et l'a présenté à un forum auquel a participé le ministre des finances. Une grande partie du document a été intégrée au DSRP national, approuvé par le Gouvernement en avril 2002 et entériné par les Conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI en juin.

Pour faire comprendre les orientions définies dans le DSRP à l'échelle nationale, la coalition en a produit, avec le concours du PNUD, une version simplifiée à l'intention d'un public plus large et compte la traduire dans les langues locales. Elle a organisé deux séances de formation avec les parlementaires et les principaux partis politiques afin de les sensibiliser aux questions traitées dans le DSRP. En juin 2002, l'Economics Association of Zambia, membre de la coalition, a tenu, avec l'appui du PNUD, le premier de cinq forums prévus sur le développement pour lancer le DSRP définitif.

Rendre les gouvernements responsables de leurs actes. En Ethiopie, où les OSC ont une vaste expérience en matière de surveillance et d'évaluation du procédures budgétaires gouvernementales comme moyen d'amener le Gouvernement à améliorer ses services et à évaluer ses programmes relatifs à la pauvreté, des groupes ont réalisé que le DSRP constituait un nouveau défi pour la société civile. Ils font observer que, dans une large mesure, le DSRP est un document prospectif plutôt qu'un document détaillé pour l'allocation du budget, ce qui signifie qu'il contient peu de promesses concrètes dont la réalisation doit faire l'objet d'un suivi. Les OSC doivent donc trouver des moyens

d'engagement novateurs, notamment en évaluant les prestations de services et en élaborant des indicateurs pour mesurer la réduction de la pauvreté.

Le bureau du PNUD en Ethiopie collabore avec les OSC et le Gouvernement à la mise en œuvre d'une initiative intéressante. Il aide l'Ethiopian Economic and Policy Institute, une OSC indépendante, à concevoir une carte de notation pour évaluer la performance de certains services publics à partir de l'expérience des usagers. Les services sont notés selon la disponibilité, la qualité, l'usage, la satisfaction, l'efficacité des mécanismes permettant de remédier aux griefs pour les questions de corruption et les frais occultes encourus par les usagers du fait de la mauvaise prestation des services. L'objectif général de la carte, indique Nigist Mekonnen du bureau du PNUD en Ethiopie, est d'appuyer la surveillance du DSRP et des autres processus, notamment l'établissement de rapports sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement afin d'en révéler les lacunes et les besoins d'aide des donateurs.

La carte est élaborée en consultation avec le Gouvernement, qui conduit cet effort, les services publics et le secteur associatif. Pour assurer la viabilité et la mise en œuvre de l'initiative, le PNUD a créé un groupe de travail comprenant des représentants du Gouvernement, des organismes des Nations Unies, d'autres donateurs et des OSC pour en assurer le suivi et rechercher le consensus quant aux résultats.

Au Yémen, un programme communautaire de réduction de la pauvreté appuyé par le PNUD est arrivé à la conclusion que les indicateurs nationaux de la pauvreté n'étaient pas utiles pour mesurer les progrès accomplis au niveau communautaire ; il fallait donc concevoir des indicateurs dès le début des projets. Couvrant cinq zones écologiques du Yémen, le programme a œuvré directement avec les organisations communautaires à intégrer effectivement les ressources naturelles, humaines et sociales. Les communautés ont fourni des fonds de contrepartie aux fonds accordés par les donateurs pour créer 649 nouveaux emplois, dont bénéficient 4 395 personnes. Une étude sur cette expérience a été utilisée dans le DSRP du pays. Entre 1998 et 2001, 24 organisations communautaires ont été créées. Elles comptaient au total 8 206 membres, dont 1 817 femmes.

Quoique imparfait, le processus du DSRP a permis au Gouvernement de nombreux pays de comprendre autrement la pauvreté et ses causes et a favorisé de meilleures relations avec la société civile. Les gouvernements ont permis un examen public plus poussé de l'établissement du budget et des dépenses tandis que les organisations de la société civile ont développé de nouvelles approches pour travailler ensemble (Panos 2002). Tout en continuant de remettre en question l'envergure du DRSP et de redéfinir les conditions d'engagement, les organisations de la société civile admettent que cet espace politique qui leur est offert est trop important pour l'ignorer. Un engagement continu est indispensable car le DSRP offre potentiellement une occasion à plusieurs niveaux : au gouvernement, pour négocier les stratégies de réduction de la pauvreté (plutôt que d'accepter des prescriptions venues de l'extérieur) ; aux OSC, pour avoir accès au processus décisionnel ; enfin aux donateurs et aux organismes des Nations Unies, pour réévaluer leur rôle et leur responsabilité dans les efforts nationaux de réduction de la pauvreté.

Chapitre 2
Développement durable : les communautés, fer de lance des partenariats

Le Sommet de la planète Terre tenu à Rio de Janeiro en 1992 a été un tournant pour les organisations de la société civile : il a marqué leur entrée et leur influence sans précédent dans le domaine du plaidoyer international et des négociations intergouvernementales. Selon Kofi Annan , le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, la société civile a réussi une sorte de révolution à Rio, qui a rendu la communauté internationale beaucoup plus solide (Nations Unies 2002). Dix ans plus tard, au Sommet mondial du développement durable, tenu à Johannesburg, les organisations de la société civile (OSC) étaient à l'avant-garde de la lutte pour préserver les principes énoncés dans Action 21, le Programme d'action de Rio. L'enjeu était de taille. Au cours de la décennie qui a suivi, la libéralisation du commerce et de la finance s'est accélérée, compromettant la réalisation des objectifs fixés à Rio.

Par des campagnes menées sans relâche, les OSC ont remporté des succès sur deux questions cruciales. D'une part, elles ont obtenu que le sommet retienne le principe de base de Rio, celui des 'responsabilités communes mais différenciées', c'est-à-dire la reconnaissance du rôle qui incombe aux pays développés d'appuyer les initiatives de développement durable dans le Sud. D'autre part, dans les rues et à la table de négociation, les OSC ont défendu les 'droits des populations et non des entreprises', ce qui a permis la reconnaissance, dans la déclaration finale du sommet, non seulement de la responsabilité sociale des entreprises mais aussi de la nécessité de rendre les entreprises responsables des conséquences sociales et environnementales de leurs activités. « Le succès de cette campagne de la société civile a été l'un des rares points positifs d'un sommet qui a plutôt été décevant », dit Martin Khor du Third World Network.

Un autre élément d'une importance capitale pour les populations autochtones du monde entier a été le fait que dans la déclaration politique du sommet, le 'rôle vital des peuples autochtones dans le développement durable' a été réaffirmé – c'était la première fois que l'expression 'populations autochtones' (avec un 's') était mentionnée sans réserve dans un document des Nations Unies. « Les Nations Unies ont fait un pas décisif en définissant les droits des peuples autochtones et en leur accordant le même respect qu'aux autres peuples du monde », dit Victoria Tauli-Corpuz de la Fondation Tebtebba. C'était une grande victoire pour les organisations de populations autochtones qui ont inlassablement œuvré à la promotion des droits des populations autochtones au sommet et au-delà.

Dans un contexte marqué par des négociations difficiles et des discussions sur des questions épineuses, le Sommet de Johannesburg a englobé des forums 'populaires' enrichissants où les populations ont pu échanger des enseignements et salué des initiatives de développement durable réussies. Ces évènements ont montré que quelle que soit la complexité des problèmes qui entravent une croissance écologiquement rationnelle dans le monde, un principe fondamental du développement durable demeure vrai aujourd'hui comme il a été il y a deux décennies : la solution passe par les communautés.

« C'est famille après famille, communauté après communauté qu'on élimine la pauvreté. Et les communautés sont la force motrice du développement durable », a dit l'Administrateur du PNUD, Mark Malloch Brown, au 'Community Kraal', instance de dialogue communautaire créée par le PNUD au Sommet mondial du développement durable dans le cadre d'un partenariat élargi avec les OSC. Les participants ont souligné que les communautés doivent être considérées comme des acteurs et non seulement comme des bénéficiaires, ajoutant que les organisations communautaires sont disposées à établir des partenariats dynamiques avec les gouvernements. L'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier, offre la possibilité de susciter un dialogue national et d'améliorer les relations avec les gouvernements (voir encadré 2).

Encadré 2 *Quand les communautés ouvrent la voie*

Bien que les organisations de la société civile aient considérablement contribué à faire mieux comprendre le développement durable, les communautés sont généralement les moins bien placées pour faire entendre leur voix dans les sommets internationaux. A Johannesburg, pour la première fois, elles ont pu se faire entendre dans d'importantes instances de décision. Un message central issu du Sommet mondial du développement durable a été que les communautés jouent un rôle essentiel en matière de développement durable.

Au Community Kraal du village de Unbutu par exemple, les dirigeants communautaires ont discuté avec les décideurs provenant des gouvernements et des organismes de développement ainsi qu'avec les OSC et les médias. Le kraal, instance communautaire créée par le PNUD et à laquelle a participé une centaine de représentants de communautés des pays en développement, étaient conçu et géré de sorte à faciliter l'interaction et le partage d'enseignements et de connaissances ente les communautés locales.

Dans ce cadre a été organisée une réflexion communautaire sur les objectifs du Millénaire pour le développement, co-parrainée par Grassroots Organisations Operating Together in Sisterhoood (GROOTS). Plus de 70 représentants de communautés pauvres ont pu ainsi participé à un atelier de cinq heures en vue d'échanger des stratégies pour la mobilisation des réseaux locaux et de l'énergie des communautés pour réaliser les objectifs.

Les communautés ont l'esprit de créativité, la capacité et les groupes d'intérêt nécessaires pour établir des partenariats novateurs qui combinent les approches du sommet à la base et de la base au sommet, dit le facilitateur mondial de GROOTS, Sandy Schilen. Réseau mondial de groupes de femmes autonomes du Nord et du Sud, GROOTS œuvre avec le Fonds pour l'environnement mondial/Programme de micofinancement à mettre en pratique des politiques de vaste portée conduites par les communautés.

Selon Sheela Patel, Directrice de la Society for the Promotion of Area Resources Centres (SPARC), trois éléments conditionnent la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : le développement durable doit être un processus conduit localement ; les populations pauvres doivent être associées à toutes les étapes du processus décisionnel ; enfin, les chercheurs et les organismes internationaux doivent écouter les communautés et tenir compte de ce qu'elles disent. SPARC, un membre de GROOTS basé à Mumbai (Inde), a organisé des réseaux de personnes vivant dans établissements précaires en vue de fournir des services d'assainissement aux pauvres des zones urbaines, avec la participation active des femmes à la mise en œuvre des politiques et programmes.

Les participants ont également préconisé avec force que les femmes jouent un rôle central dans la réalisation des objectifs. « Les femmes occupent une place unique et centrale dans la famille et la communauté ; elles en assument la responsabilité et prennent des risques, et sont disposées à apprendre de leurs erreurs », dit Solome Mukisa, Directrice de la Uganda Community Based Organization for Child Welfare, et membre fondateur du Forum for Women in Democracy. Les décideurs doivent officialiser les possibilités de consultation avec les femmes ainsi que les possibilités d'exécution et d'évaluation des programmes par les femmes. La South African Homeless People's Federation (Fédération

Le PNUD a perfectionné ses approches en matière de développement durable au niveau communautaire pendant plus deux décennies d'expérience dans 180 pays. Les activités ont été menées essentiellement dans le cadre de programmes bénéficiant de petites subventions, méthodologie que le PNUD a lancée dans les années 80 pour démontrer qu'avec des financements modiques on peut donner aux communautés locales les moyens d'entreprendre des activités qui prennent en compte les préoccupations économiques, sociales et environnementales. L'Initiative Equateur, la Local Initiative Facility for Urban Environment (LIFE) et le Programme de microfinancement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) se sont tous fondés sur le dynamisme et les forces inhérentes des stratégies communautaires de développement durable. Plusieurs de ces initiatives communautaires visant à réduire la pauvreté tout en conservant la diversité biologique ont produit des résultats extraordinaires. De même, associer les communautés à l'aménagement et à la gestion des grandes villes en Asie a permis l'adoption de stratégies efficaces pour améliorer la qualité de vie des pauvres (voir Profil de partenariat 2).

Parallèlement, le PNUD s'est attaché à faire entendre la voix de la société civile dans les plans d'action nationaux sur l'environnement afin de renforcer les initiatives communautaires pilotes pour qu'elles aient plus d'impact et favorisent un changement de politiques (voir encadré 3).

Maîtriser l'énergie renouvelable. En Inde, le PNUD appuie des efforts de pionnier entrepris par des organisations de base pour renforcer les méthodes communautaires permettant de maîtriser les sources d'énergie renouvelables, l'une des principales priorités du Sommet mondial du développement durable. Le Social Work Research Centre, connu également sous le nom de Barefoot College, de Tilonia dans le Rajasthan, s'engagera, en partenariat avec le PNUD et le Gouvernement indien, dans un programme visant à démontrer le rôle de l'énergie renouvelable comme un élément essentiel pour la réduction de la pauvreté et la création de moyens de subsistance durables dans les communautés à faible revenu.

D'un coût de 3 millions de dollars, le programme sera exécuté sur une période de quatre ans (2003-2007) et portera sur 250 villages de différentes zones écologiques (collines, montagnes et plaines) de 13 régions dans neuf Etats. Les ingénieurs solaires 'barefoot' (pieds nus) – des hommes et des femmes semi-alphabétisés vivant en milieu rural qui ont été formés pour fabriquer, installer et entretenir des unités solaires fixes et des lanternes solaires – apporteront l'électricité solaire à 6 000 ménages. Un centre national de formation sera créé à l'intention de femmes ingénieurs solaires 'barefoot'. Le projet envisage aussi de réaliser des projets communautaires pour recueillir les eaux pluviales dans les régions sujettes à la sécheresse. Il s'agira d'installer 100 structures dans 100 écoles et d'approfondir 100 étangs villageois pour recueillir les eaux pluviales.
« C'est un partenariat qui change la donne, » dit Bunker Roy, Directeur du Barefoot College. « Puisque l'accent est mis sur la réduction de la pauvreté et la création de moyens de subsistance durables, le projet visera à perfectionner les compétences, à créer

[4] Pour la liste complète des finalistes, voir http://www.undp:org/equatorinitiative/secondary/awards.htm

des emplois et à renforcer la confiance et la fierté en soi, le but étant non seulement de rendre la communauté autosuffisante mais aussi d'améliorer concrètement la qualité de la vie ».

Photo : Les ingénieurs solaires 'barefoot' (pieds nus) sont formés pour fabriquer, installer et entretenir des unités solaires fixes et des lanternes solaires qui apporteront l'électricité solaire à des milliers de ménages dans 250 villages de différentes zones montagneuses, désertiques et de plaines dans 13 régions en Inde.
Crédit photo : Barefoot College

Lors d'un récent atelier sur l'électrification villageoise grâce à l'énergie renouvelable, les femmes ingénieurs solaires 'barefoot' de plusieurs Etats, qui ont apporté l'électricité solaire à leurs propres villages, ont indiqué que la méthode 'barefoot' était le seul moyen peu coûteux susceptible d'être transposé sur une large échelle. La communauté pense en effet que la politique gouvernementale devrait permettre de préparer les populations avant l'introduction dans les villages de toute technologie à base d'énergie solaire ou de centrale hydroélectrique de petite dimension. Le projet sera exécuté par Barefoot College et les communautés villageoises dans le cadre d'une initiative dont la planification, la gestion et le contrôle reviennent à la communauté, le PNUD et le Gouvernement indien faisant office de facilitateurs.

Encadré 3 *Du consensus à la politique : l'histoire de la Sierra Gorda*

La Réserve de la Sierra Gorda, à l'est du Mexique, compte des écosystèmes bien préservés couvrant 253 000 hectares, soit 66 % de la réserve. Pourtant, ses quelques 100 000 habitants vivent dans la pauvreté extrême du fait de facteurs tels que les pratiques agricoles inadaptées, le manque d'emplois et l'absence d'industries.

Depuis plusieurs années, le Groupe écologique de la Sierra Gorda œuvre avec les enseignants, les étudiants, les parents, les femmes paysannes, les petits propriétaires et les autorités fédérales, étatiques et locales à la préservation de ce sanctuaire naturel. Près du quart des habitants ont participé à au moins une activité du Groupe et plusieurs ont offert leur temps gracieusement. La communauté a recensé les problèmes socioéconomiques et environnementaux au moyen des données officielles et a proposé des solutions. Les discussions sur l'analyse ainsi faite ont permis d'établir un rapport conjoint sur le développement durable à l'échelle locale.

En 1997, ces efforts ont débouché sur un décret établissant la Réserve de biosphère de la Sierra Gorda. C'était la première fois qu'un consensus à l'échelle locale a servi de base à la promulgation d'un décret fédéral établissant une réserve de biosphère, la catégorie la plus élevée des zones naturelles protégées dans le pays.

L'étape suivante a consisté à élaborer un programme de gestion de la réserve qui permet d'améliorer le niveau de vie. Capacité 21 a fourni un financement et une assistance technique pour la tenue de 18 ateliers auxquels ont participé les communautés locales, ainsi que pour 64 réunions visant à parvenir à un consensus et plus de 12 assemblées communautaires visant à évaluer les menaces et les besoins en matière de gestion. Les institutions financières internationales ont manifesté un intérêt à appuyer le programme – des ressources financières d'un montant de 6,7 millions de dollars ont été ainsi fournies par le Fonds pour l'environnement mondial et d'autres sources. Dans le même temps, 40 OSC mexicaines ont été formées à la méthodologie participative afin de l'adapter dans leurs régions, ce qui est de bon augure pour autres zones protégées au Mexique.

Octroi de petites subventions aux modes de développement pilotes. L'une des forces des programmes de microfinancement du PNUD tient à la structure de gestion décentralisée qui délègue le pouvoir de décision à des comités directeurs nationaux à composition élargie.[5] Chaque comité comprend généralement des représentants d'OSC (la majorité), du gouvernement, des milieux universitaires et du bureau de pays du PNUD. Les membres siègent à titre volontaire, en mettant à profit leurs connaissances et leurs réseaux, et veillent à ce que les opérations soient conformes aux critères arrêtés d'un commun accord et que, sur les plans écologique, technique, social, politique et économique, elles soient réalisables dans le contexte national.

[5] Le guichet des petites subventions du Fonds pour l'environnement mondial et le Local Urban Initiatives for the Environment financent des mécanismes gérés par le Bureau des politiques de développement du PNUD.

Dans le cadre de l'Initiative Equateur, des groupes communautaires de pays aussi éloignés les uns des autres que le Brésil, l'Inde, le Mexique et la République-Unie de Tanzanie utilisent leurs ressources biologiques de manière écologiquement rationnelle pour améliorer les moyens de subsistance, qu'il s'agisse de la nourriture, des médicaments ou d'activités rémunératrices. Se fondant sur ces initiatives communautaires locales, l'Initiative Equateur, programme de partenariat du PNUD, s'attache à créer un mouvement mondial pour réduire la pauvreté en favorisant les partenariats communautaires en vue de conserver la biodiversité dans la ceinture équatoriale, qui abrite la plus grande concentration de richesses biologiques du monde et ses populations les plus pauvres.[6]

En République-Unie de Tanzanie, un petit projet financé par LIFE à Mwaloni en vue de remettre en état les infrastructures et services du principal marché a permis l'établissement de partenariats entre le conseil municipal local, les petits commerçants et une coopérative de poissonniers. Qui plus est, l'initiative a permis d'accroître le capital social des organisations communautaires et leur aptitude à influer sur les autorités locales et les initiatives et politiques nationales. Sur le plan mondial, les projets de LIFE visent à promouvoir le dialogue entre groupes communautaires et à mobiliser les acteurs locaux pour qu'ils collaborent pour résoudre les problèmes communautaires, l'objectif étant, à terme, d'élargir la participation des citoyens à la conduite des affaires locales.

Le Programme de microfinancement du FEM a été créé au moment du Sommet de la planète Terre en 1992. Il octroie des subventions directement aux organisations communautaires et non gouvernementales, reconnaissant le rôle essentiel qu'elles jouent comme une ressource et comme un groupe d'intérêt dans le domaine de l'environnement et du développement. « Nous sommes convaincus qu'avec de petits montants, les communautés locales peuvent entreprendre des activités – et pas seulement compter sur des interventions d'experts décidées au sommet – qui peuvent considérablement changé leur vie et leur environnement, et dont le monde entier tire parti, » déclare Sarah Timpson, Directrice du Programme. Plus de 3 200 projets ont été financés, dans les domaines thématiques du FEM que sont la conservation de la biodiversité, l'atténuation du changement climatique, principalement par la promotion de sources d'énergie renouvelables et l'amélioration du rendement énergétique, et la protection des eaux internationales. Le programme, exécuté par le PNUD pour le compte du FEM, couvre maintenant 63 pays ayant tous ratifié les conventions relatives à l'environnement dont le FEM est l'organisme de financement.

Les demandes de propositions et les critères font l'objet de la plus large diffusion possible auprès des OSC. Le programme encourage les partenariats entre organisations pour combler les déficits de capacités. Par exemple, les organisations engagées dans le plaidoyer en faveur de l'environnement sont peut-être bien qualifiées pour traiter des questions écologiques mais ont peu d'expérience en matière d'activités en faveur des communautés pauvres tandis que les organisations communautaires peuvent ne pas bien comprendre les aspects de leurs activités touchant l'environnement. Une collaboration

[6] L'Initiative Equateur est une initiative de partenariat entre le PNUD et BrasilConnects, le Gouvernement canadien, le Centre de recherche pour le développement international, l'Union mondiale pour la nature, The Nature Conservancy, Television Trust for the Environment et la Fondation des Nations Unies.

leur permet de renforcer leurs capacités respectives. Dans plusieurs pays, le programme collabore avec des partenaires internationaux tels que l'Union mondiale pour la nature et le Fonds mondial pour la nature, qui fournissent un appui technique aux bénéficiaires locaux. Le programme aide les OSC et les institutions universitaires à former les parties intéressées à l'élaboration de demandes de subventions. Il fournit aussi de petites subventions aux fins de planification aux groupes qui présentent des projets de concepts et appuie le renforcement des capacités dans le cadre de l'exécution.

Préserver les connaissances autochtones. La reconnaissance et la promotion du patrimoine et des connaissances traditionnelles des populations autochtones (écosystèmes terrestres et marins, médicaments naturels tirés des plantes et des insectes, variétés de plantes cultivées, élevage, etc.) occupent une place de choix dans les programmes de développement durable du PNUD. Le Programme des connaissances autochtones (1996-1999) visait à protéger la propriété intellectuelle autochtone en renforçant les capacités des organisations de populations autochtones et en appuyant les projets qu'elles élaborent et mettent en œuvre.

Dans le cadre de son engagement auprès des populations autochtones, le PNUD adopte une approche globale qui intègre les initiatives en matière de prévention et de règlement des conflits aux efforts en matière de lutte contre la pauvreté, de préservation de l'environnement et de revitalisation culturelle. Ces partenariats – en Bolivie, au Honduras et aux Philippines, par exemple – visent à accroître la participation des populations autochtones à la prise des décisions, à assurer la coexistence de leurs systèmes économiques, culturels et sociopolitiques avec les autres et à renforcer les capacités des gouvernements afin qu'ils mettent en place des politiques et programmes plus intégrateurs.

Photo: Francis Ole Sukuda, du Simba Maasai Outreach Organization au Kenya, montre comment les populations autochtones ont répertorié les plantes utilisées à des fins médicinales, notamment pour atténuer les effets du VIH/sida.
Crédit photo: Geraldine Arias/PNUD

L'un des objectifs essentiels du Programme de microfinancement est de faire partager les enseignements tirés des stratégies communautaires réussies entre les organisations communautaires, les gouvernements hôtes, les organismes d'aide au développement et autres institutions oeuvrant au niveau régional ou mondial. Au Viet Nam, la reconnaissance des avantages des médicaments traditionnels a conduit à la collaboration entre les communautés, les milieux scientifiques et le Gouvernement sur un projet pour la conservation et l'utilisation durable des plantes médicinales autochtones. Malheureusement, nombre des 3 000 espèces – voire plus – de plantes médicinales sont menacées d'extinction par la déforestation et la dégradation des forêts tandis que la modernisation entame les connaissances traditionnelles. Une petite subvention accordée à l'Association de médecine traditionnelle de la Province de Tuyen Quang a permis une collaboration entre les tradipraticiens de la minorité ethnique Cao Lan et les chercheurs du Centre de recherche-développement sur les plantes ethnomédicinales et le personnel sanitaire du Centre de santé de la Commune de Doi Can.

Des équipes de tradipraticiennes – toutes des femmes qui tiennent leurs connaissances de leur mère et grand-mère – et de botanistes de l'université ont étudié les plantes médicinales de la forêt locale, et ont identifié et classé près de 400 espèces selon leurs noms local et scientifique et leurs propriétés connues. Le centre aide les membres de l'Association de médecine traditionnelle à créer des pépinières à domicile où seront cultivées les espèces menacées d'extinction. Celles-ci sont également cultivées dans le jardin de plantes médicinales du centre de santé publique local, sous l'égide des autorités de la Commune de Doi Can et du ministère de la santé, qui aide à commercialiser les produits issus des plantes et à enregistrer les connaissances traditionnelles.

Les efforts de conservation de la biodiversité, en particulier par la création de zones protégées, engendrent généralement des conflits avec les personnes qui utilisent ces ressources. Le Programme des petites subventions cherche à régler ces conflits en établissant des partenariats avantageux pour tous. Au Guatemala par exemple, une petite subvention a permis à l'Institut de droit de l'environnement et de développement durable de mettre en œuvre un programme de règlement des conflits et de médiation des différends liés à l'environnement. Les dirigeants communautaires locaux, les représentants des populations autochtones, les pouvoirs publics et les autorités municipales ont été formés à des méthodes originales de règlement des conflits sociaux liés à l'environnement. Le projet a produit des manuels de formation dans les langues maya locales et organisé des ateliers participatifs. Qui est plus est, un groupe d'organisations locales a été formé et préparé pour établir un réseau régional de règlement des conflits liés à l'environnement ; ce groupe fonctionne actuellement de manière indépendante.

Dans l'histoire des populations autochtones, le développement a été généralement imposé à leurs communautés de l'extérieur, causant souvent des dégâts aux terres ancestrales, à l'eau et aux ressources naturelles et appauvrissant les populations tant en terme de revenu classique que sous l'angle de leur propre culture. Non seulement les territoires autochtones sont de plus en plus mis à rude épreuve par l'extraction des ressources naturelles mais aussi les communautés autochtones qui continuent de vivre sur leurs terres ancestrales mènent un combat voué à l'échec, contre de grandes entreprises publiques ou privées.

Aux Philippines, le programme sur la biodiversité à l'intention des Aytas de Zambales a fait date car c'était la première fois que le Gouvernement accordait un certificat de reconnaissance d'un domaine ancestral. La reconnaissance officielle des droits fonciers est l'élément le plus crucial des moyens de subsistance et de l'identité des populations autochtones. Le projet a permis aux Aytas de revendiquer leur domaine ancestral tout en mettant en valeur un écosystème de cultures et en aménageant l'écologie d'une forêt autochtone. Grâce à ses efforts de reboisement, la faune et la flore renaissent dans la zone. Le projet a aussi engendré la sécurité alimentaire, ce qui a permis aux Aytas d'entrer dans l'économie de marché en adoptant des techniques agricoles plus avancées pour accroître la production.

Pour que les projets appuyés par le Programme de microfinancement intéressent les communautés de base, ils doivent comporter des activités assurant des moyens de

subsistance durables qui ne peuvent prétendre à un financement du FEM. En outre, le FEM exige que le programme mobilise des fonds de contrepartie, dont au moins la moitié en espèces. Les partenariats de co-financement sont par conséquent indispensables. Le programme a attiré plus de 600 partenaires de financement, notamment des donateurs multilatéraux et bilatéraux, des gouvernements et des collectivités locales, des fondations, des OSC internationales, des clubs services et le secteur privé. [7]

[7] Les donateurs comprennent la Commission européenne, les Gouvernements des Pays-Bas, du Danemark, de Suisse et du Royaume Uni, et la Fondation des Nations Unies.

Profil de partenariat 2 Cartes de notation des villes : TUGI au Sri Lanka

La pauvreté et la dégradation de l'environnement ont cours dans la plupart des grandes villes. On estime qu'un tiers des habitants des villes sont pauvres et vulnérables aux maladies et à la criminalité, vivent dans des bidonvilles et n'ont pas de droits d'occupation et guère accès aux services. Onze des 19 mégalopoles du monde – les villes comptant plus de 10 millions d'habitants – se trouvent dans la région de l'Asie et du Pacifique. Ce nombre devrait passer à 23 d'ici à 2025. Le Urban Governance Initiative (TUGI) est un programme régional pour l'Asie et le Pacifique appuyé par le PNUD qui rassemble les collectivités locales, les OSC et le secteur privé en vue d'améliorer la capacité de gestion urbaine.

Le programme a mis au point un outil novateur, la carte de notation de la gouvernance urbaine. Avec cette carte, la communauté et les autres parties prenantes sont encouragées à élaborer des indicateurs pour mesurer les progrès accomplis dans les huit domaines suivants : état de droit, transparence, disponibilité à intervenir, aptitude à parvenir à un consensus, équité, efficacité, responsabilité et vision stratégique. On peut ainsi juger, à partir de ces indicateurs, les villes judicieusement et rationnellement gérées qui sont socialement équitables, écologiquement viables, politiquement caractérisées par la participation sans exclusive, économiquement productives et culturellement dynamiques.

Avec le recul que lui procure la base régionale de TUGI en Malaisie, Saira Shameem, spécialiste de programme du PNUD, dit que « les cartes de notation doivent leur popularité à leur polyvalence. Elles ont été traduites en sept langues et adaptées dans 22 villes d'Asie par divers groupes cibles, notamment les enfants, les autorités locales et les groupes communautaires. Leur efficacité tient à leur simplicité ». Le facteur déterminant de leur succès, selon elle, est le processus par lequel la communauté élabore des indicateurs, au lieu que ceux-ci soient conçus par un expert sur le terrain.

C'est sans doute Sevanatha, une OSC créée comme centre d'assistance urbaine au Sri Lanka, qui a trouvé l'usage le plus intéressant et le plus efficace à la carte de notation. Sevanatha s'efforce de satisfaire la demande des communautés urbaines à faible revenu d'amélioration de leurs conditions de vie en recherchant des solutions de rechange durables. L'organisation a trouvé la méthodologie de la carte de notation si utile que, selon son Président, A. Jayaratne, elle l'a adaptée en vue d'élaborer un profil de pauvreté pour la ville de Colombo, dans le cadre d'un processus participatif unique faisant intervenir la municipalité, le Programme des Nations Unis pour les établissements humains (ONU-Habitat), le Département du développement international du Royaume Uni et le PNUD. Sevanatha a étudié 1 614 établissements à Colombo, et formé 60 agents municipaux à l'utilisation de la méthodologie de la carte de notation, l'accent étant mis sur les inspecteurs de la santé habitués à travailler au niveau des communautés de base.

« Nous avons recensé 20 indicateurs applicables à la pauvreté à Colombo et nous avons appliqué la méthodologie à chacun », dit Jayaratne. Ils visaient la propriété foncière, l'eau, l'assainissement, ainsi que la présence d'organisations communautaires, de ménages dirigés par des femmes et de bénéficiaires de prestations sociales. « Prenez l'indicateur concernant le régime foncier par exemple. Il existe plusieurs régimes fonciers : pleine propriété, bail à ferme, permis d'utilisation et, bien sûr, absence totale de régime,

Mise en œuvre d'Action 21. Organisme chargé de la mise en œuvre du chapitre 37 d'Action 21, le PNUD a établi Capacité 21, un programme qui vise à renforcer les capacités nationales en vue de la mise en œuvre d'Action 21 et qui a depuis bénéficié de l'appui de 15 donateurs bilatéraux. Le programme appuie des initiatives dans plus de 71 pays. La collaboration entre les OSC et les gouvernements dans le cadre de ces initiatives donne une idée de certains moyens par lesquels un lien peut être établi entre les questions relatives à la pauvreté, aux populations et à la planète.

Par exemple, au Burkina Faso, dans les années 90, quelque 47 000 personnes ont pris part à une campagne nationale d'information sur la lutte contre la désertification. Presque tout le monde dans le pays a été touché par cette campagne, y compris dans les 8 535 villages en milieu rural. L'un des objectifs était de remédier aux idées erronées généralement répandues qui ont conduit à l'échec des initiatives passées de lutte contre la désertification. « Dans l'esprit des gens, il n'y avait pas de lien entre le fait de planter des arbres et l'amélioration de la production agricole, quand bien même l'agriculture est la base de notre économie, » dit Djiri Dakar, Secrétaire permanent du Conseil national de gestion de l'environnement. « Les gens ne comprenaient pas que le fait de planter des arbres permettait de protéger et d'améliorer les sols. Ils pensaient que les arbres ne servaient qu'à faire du feu. Par conséquent, la campagne de reboisement n'a pas produit l'effet escompté, à savoir combattre la désertification par le développement durable. »

Le Comité des ONG pour la lutte contre la désertification (COPODE) a joué un rôle de premier plan dans cet effort : il a formé 114 OSC aux méthodes de promotion du dialogue sur le développement durable au niveau des villages. Le COPODE a produit des milliers d'exemplaires d'une version simplifiée de la Convention contre la désertification en quatre langues nationales du Burkina Faso. La conséquence, selon Salif Savadogo, Président du COPODE, a été que la population toute entière s'est dit concernée par la convention. « Ce n'est pas seulement l'affaire des gens instruits vivant à Ouagadougou. C'est l'affaire de tous. »

Delphine Ouédraogo, responsable de programme du PNUD chargée de Capacité 21, a noté que les populations veulent maintenant préserver leurs ressources, et élaborent leurs propres programmes de développement intégré à cette fin. « Les gens n'abattent plus les arbres pour des champs », dit-elle, « et ils ne pratiquent plus le brûlis. Dans presque tous les villages, on rencontre un tas de compost. »

Citation : « Les gens ne comprenaient pas que le fait de planter des arbres permettait de protéger et d'améliorer les sols. Ils pensaient que les arbres ne servaient qu'à faire du feu. »

Le débat public est souvent indispensable pour faire comprendre que le développement durable suppose la complémentarité entre les politiques économiques et les politiques relatives à l'environnement. En Estonie, de 1997 à 2001, plus de 1 000 personnes – depuis les représentants du Gouvernement jusqu'aux universitaires en passant par les poètes punk – ont participé à 25 ateliers et séminaires organisés par le Programme sur la société viable à l'Institut estonien de développement durable. « Beaucoup de personnes

ont indiqué que c'était la première fois que la viabilité a été examiné comme une question qui dépasse le seul domaine de l'environnement », dit le Directeur du programme, Ahto Oja.

Pour Viik Linnar, Conseiller du Premier Ministre pour l'information, la recherche-développement et la société civile, les ateliers ont été un 'exercice de réflexion'. « On a un horizon à long terme, mais on doit prendre des décisions à court terme. Capacité 21 y a contribué en oeuvrant avec l'Estonie à intégrer les besoins à long terme dans la prise des décisions et la planification à court terme. Par exemple, une politique future relative à l'énergie en Estonie a influé sur la planification à court terme pour la tarification de l'électricité sur le marché local. » Le programme a aussi aidé à élaborer des indicateurs pour les niveaux d'épargne et d'investissement viables chez les particuliers, le secteur privé et l'Etat.

L'accent mis sur l'intégration et la planification à long terme a notamment eu pour conséquence la création d'un centre de planification stratégique regroupant la Banque d'Estonie, deux grandes universités, la Chambre de commerce, les associations professionnelles et les syndicats. Le centre a été créé hors des structures publiques notamment pour ne pas que ses activités s'arrêtent ou reculent en cas de changement de gouvernement. Vingt des 25 membres de la Commission du développement durable du pays proviennent des secteurs économique et social – la plupart des membres précédents étaient des spécialistes de l'environnement.

En Chine, la fourniture d'informations sur le développement durable a contribué au changement de politiques lorsque le Gouvernement a décidé d'afficher les données relatives aux ressources naturelles, à la protection de l'environnement et aux catastrophes naturelles sur Internet. « C'est la première fois que nous publions ces données sur un site web », dit Wang Qiming, coordonnateur de la Division de l'information et des réseaux d'Action 21 en Chine. « Le Gouvernement rassemble ces données depuis plusieurs années et les stocke dans des livres. »

L'accès à ces informations sur Internet est une telle nouveauté que certains services publics en sont encore à s'habituer à l'esprit de transparence qu'il véhicule. Quelque quatre millions de personnes visitent chaque mois le site consacré aux informations relatives au développement durable (www.sdinfo.net.cn), où elles peuvent obtenir des renseignements que les services publics seraient peu enclins à divulguer.

Deux changements de politiques sont intervenus pendant ce processus. Le premier a été la décision de livrer gratuitement les données à caractère général et de faire payer un droit pour les données techniques ou commerciales. Le second a été la publication des politiques en vertu desquelles les services publics déterminent les données à divulguer et les modalités. Selon Wang, des travaux de recherche effectués par sa division sur la qualité et les normes de diffusion des données ont conduit à l'adoption de lois établissant les modalités de leur divulgation.

Ces expériences montrent que les réalisations du PNUD en matière de développement durable s'articulent autour de partenariats à divers niveaux – des communautés en milieu

rural aux associations de citoyens dans les grandes villes en passant par les défenseurs de diverses causes et les planificateurs. Cette collaboration multiforme a donné aux initiatives locales la possibilité d'avoir un impact à l'échelle mondiale. Il reste maintenant au PNUD de continuer à approfondir ses partenariats avec les OSC et les gouvernements de sorte à créer un cadre d'orientation propice où les initiatives communautaires de développement durable peuvent avoir droit de cité et une influence véritable.

Chapitre 3

Prévention des conflits et redressement : vers une société sans exclusive et le respect des droits

Les organisations non gouvernementales (ONG) internationales, nationales et locales ont de tout temps joué un rôle dans les crises et situations après les conflits, comme fournisseurs de secours et d'aide humanitaires. Leur marge de manœuvre, leur capacité d'intervention rapide et leur large présence en font des partenaires naturels et inestimables des gouvernements et des Nations Unies dans les efforts qu'ils entreprennent face aux effets des guerres et des catastrophes naturelles. On ne soulignera jamais assez la force que représentent les acteurs non étatiques dans les situations après les conflits, vu que les populations civiles constituent maintenant près de 90 % des pertes en vies humaines liées aux guerres. Le nombre de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays – du fait de signes avant-coureurs de la guerre, de la violence aveugle motivée par des préjugés ethniques ou religieux, de la persécution ou de crises socioéconomiques – s'élevait à environ 50 millions à la fin des années 90 (Nations Unis 2001). La présence des ONG dans les communautés locales, avec la possibilité de tirer parti des ressources communautaires, est primordiale pour passer de l'aide humanitaire à court terme au développement à long terme. Que les gouvernements soient solides ou faibles, les approches communautaires faisant intervenir des partenaires de la société civile déterminent le succès des efforts de réinsertion sociale.

Outre le rôle qu'elles jouent en matière de secours humanitaire, les organisations de la société civile peuvent contribuer pour beaucoup à prévenir les conflits et à assurer le relèvement. En tant que promoteurs des droits et des intérêts des groupes vulnérables, des minorités ethniques et raciales et des populations autochtones, les organisations de la société civile donnent l'alerte face aux signes avant-coureurs des crises et servent de relais pour faire comprendre leurs causes profondes. Les acteurs de la société civile, en particulier les groupes de défense des droits de l'homme et les dirigeants des populations autochtones, font office d'intermédiaires entre les gouvernements et les groupes insurgés, et facilitent les liens et le dialogue entre les belligérants et les communautés touchées. Dans plusieurs cas, ce ne sont pas les Nations Unies mais les ONG locales et les organisations de la société civile régionales qui sont mieux placées pour mettre en œuvre des stratégies de prévention des conflits car elles ont déjà défini et élaboré des mécanismes de travail officieux (IPA 2002). Dans certaines régions d'Afrique, les réseaux de femmes jouent un rôle de premier plan pour ce qui est de promouvoir la paix et le relèvement et de défendre les intérêts des femmes et des enfants, qui constituent la majorité écrasante des personnes qui pâtissent des crises et des situations de conflit.

« La société civile a un rôle déterminant à jouer, en particulier lorsque celui-ci complète les activités des gouvernements dans les pays sortant d'un conflit. Il n'est pas possible d'envisager le relèvement sans associer les OSC au renforcement de la confiance et à la reconstruction des structures sociales, » dit Ameerah Haq, Directeur adjoint du Bureau de prévention des crises et du relèvement du PNUD. Il est primordial que le PNUD collabore avec une gamme variée de partenaires pour avoir un impact rapide et pour rétablir les moyens de subsistance des populations.

Le rôle des organisations de la société civile en matière de mobilisation, de médiation et de reconstruction dans les situations de conflit et de crise revêt une grande importance lorsqu'un conflit éclate et que des efforts doivent être entrepris pour le régler. De plus en plus, les conflits éclatent à l'intérieur des Etats plutôt qu'entre Etats : en 1999, 25 sur 27 conflits majeurs étaient internes. La plupart étaient le résultat de facteurs politiques, idéologiques, ethniques, religieux et économiques complexes et dynamiques qui ne peuvent être facilement classés. Ces sont : la pauvreté, la répartition inéquitable des ressources, l'intolérance des différences religieuses, ethniques, culturelles et linguistiques, les revendications territoriales et le déni du droit à l'autodétermination, et l'absence d'institutions nationales chargées de régler ces problèmes. On admet de plus en plus que pour que les efforts de reconstruction débouchent sur une paix et une stabilité durables, ces causes multiples, et les questions sous-jacentes de droits de l'homme, d'équité et de participation sans exclusive, doivent recevoir autant d'attention que les mesures de démobilisation et de relèvement après les conflits.

La promotion d'un système de gouvernement démocratique sans exclusive – caractérisé par la tolérance des minorités et des groupes d'opposition, des pratiques politiques transparentes et des institutions de la société civile dynamiques – est au cœur des politiques de prévention des conflits de l'Organisation des Nations Unies aujourd'hui. Pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier pour réduire de moitié la proportion des personnes vivant dans l'extrême pauvreté d'ici à 2015, il faut entreprendre des efforts inlassables pour prévenir les conflits et soutenir un relèvement durable. Sur les 34 pays qui ont le moins de chance de réaliser ces objectifs, 25 subissent les effets d'un conflit en cours ou récent. Selon le Secrétaire général, Kofi Annan, « pour les Nations Unies, il n'y a pas d'objectif plus important, d'engagement plus ferme ni d'ambition plus grande que de prévenir les conflits armés. »

Photo : Les populations autochtones sont généralement les plus touchées en période de conflit et celles dont on tient le moins compte dans les efforts de règlement des conflits et de rétablissement de la paix, alors qu'elles constituent un facteur déterminant aussi bien pour la prévention que pour le règlement des conflits.

Les forces des programmes du PNUD qui lui permettent d'aider les pays en crise à opérer la transition vers le développement peuvent se résumer comme suit : une présence dans les pays, le fait que le PNUD soit accepté comme l'organisme des Nations Unies doté d'un large mandat en matière de développement et ses relations établies avec les gouvernements et la société civile (PNUD 2002b). La confiance relative dont il jouit auprès des gouvernements confère au PNUD un pouvoir d'organisateur. Il peut offrir un espace de sécurité dans un environnement hostile en vue du dialogue et de la réconciliation entre les belligérants et entre les gouvernements et les populations marginalisées. Sa présence dans un pays avant, pendant et après la période de conflit assure la continuité des interventions. Dans le rapport du Groupe d'étude des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (également dénommé Rapport Brahimi), établi en 2000, le PNUD est présenté comme l'organisme le mieux placé pour jouer un rôle directeur en matière de prévention des conflits car il connaît la situation locale dans les pays en crise ou sortant d'un conflit.

Réseau de développement mondial, le PNUD facilite aussi l'échange de connaissances, de données d'expérience et de bonnes pratiques, et applique, en matière de prévention des conflits et de relèvement, des méthodes nouvelles ou propres à chaque pays. Il fournit un appui technique pour renforcer les mécanismes nationaux en vue de parvenir à un consensus et de mettre en place des institutions de gouvernance et de défense des droits de l'homme recueillant une large adhésion. Afin de renforcer la collaboration avec la société civile dans les situations après les conflits, le PNUD s'associe activement, sur le plan régional, avec les OSC en vue de mettre en place des mécanismes opérationnels et des principes directeurs qui lui permettraient d'être un partenaire mieux à même de faire face aux conséquences d'une crise.

Citation : « Il n'est pas possible d'envisager le relèvement sans associer les OSC au renforcement de la confiance et à la reconstruction des structures sociales. »

Trois instruments essentiels du PNUD ont introduit une approche axée sur les droits de l'homme en matière de prévention des conflits et des crises. La politique de 1998 intégrant les droits de l'homme et le développement humain durable, conjuguée à l'adoption de Déclaration du Millénaire par 189 chefs d'Etat, a renforcé l'engagement auprès des groupes vulnérables qui souvent pâtissent le plus des conflits. Le programme de renforcement des droits de l'homme, initiative conjointe du PNUD et du Haut Commissariat aux droits de l'homme lancée en 1999, favorise la mise en œuvre de cette politique par l'application des principes de droits de l'homme aux programmes de développement dans 30 pays. En 2002, le programme a introduit un volet axé sur les droits des populations autochtones et les moyens novateurs de renforcer les capacités.

L'utilisation de données ventilées par sexe dans les rapports nationaux sur le développement humain du PNUD fait ressortir des aspects de la marginalisation politique et économique qui peuvent conduire à des troubles si des mesures correctives ne sont prises. Le *Rapport sur le développement humain des Rom* de 2002 présente les conclusions de la première étude quantitative globale de la minorité rom dans cinq pays d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Hongrie, République tchèque, Roumanie et Slovaquie), effectuée par le PNUD et l'Organisation internationale du Travail. Il appelle à l'adoption de politiques dans les cinq pays pour remédier aux graves insuffisances en matière de possibilités d'emploi, d'accès à l'éducation et de participation à la conduite des affaires publiques. Si des efforts d'intégration ne sont pas faits rapidement, lit-on dans le rapport, « le coût en matière de sécurité humaine de l'exclusion ira croissant, engendrant éventuellement l'extrémisme politique et un recul du processus démocratique » (PNUD 2002c).

Des partenariats stratégiques et novateurs avec divers acteurs de la société civile, auxquels participent activement les communautés, caractérisent de plus en plus les activités du PNUD sur le terrain, dans les pays en conflit ou en crise. Par exemple en Côte d'Ivoire, le Groupe de paix de la société civile est le fruit de consultations, parrainées par le PNUD et d'autres partenaires de développement, entre Search for Common Ground, une OSC internationale, et des défenseurs des droits de l'homme, des chefs religieux et d'autres dirigeants communautaires. On ne soulignera jamais assez

l'importance de cette initiative citoyenne multiethnique et multiconfessionnelle visant la reconstruction et la réconciliation. « Le Groupe de paix de la société civile est une initiative stratégique qui mettra en place des mécanismes permettant aux communautés elles-mêmes de faire face aux menaces futures de violence ethnique, » dit El-Mustafa Benlamlih, Représentant résident du PNUD en Côte d'Ivoire. La diversité des organisations fondatrices lui assure une large adhésion des Ivoiriens. Des comités communautaires de suivi serviront d'instances de dialogue et d'ouverture.

Les partenariats multiformes avec les OSC à Mindanao dans le sud des Philippines ont renforcé les efforts déployés par le système des Nations Unies pour rétablir une vie normale dans une région secouée par la violence d'un mouvement insurrectionnel qui n'a que trop duré. L'engagement de la société civile a été indispensable pour entreprendre la difficile tâche consistant à faire renaître la confiance entre les anciens combattants, les musulmans, les populations autochtones et les chrétiens (voir encadré 4).

Dans les pays qui connaissent divers degrés de tension interne entre des groupes raciaux ou ethniques, le partenariat entre le PNUD et la société civile a attiré l'attention sur les causes profondes de l'inégalité. Au Brésil, pendant la période qui a précédé la Conférence contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, tenue en 2001, la sensibilisation par des organisations de la société civile représentant les Afro-Brésiliens, groupe dont la situation est invariablement pire que celle des Blancs quel que soit l'indicateur de base considéré, a amené le PNUD à exécuter un projet de recherche et d'orientation basé sur des données sur l'inégalité raciale (voir Profil de partenariat 3). Il était indispensable que le PNUD cherche à faire entendre la voix des groupes marginalisés, notamment les populations autochtones et les femmes pauvres, qui sont généralement les plus touchées en période de conflit et dont on tient le moins compte dans les efforts de règlement des conflits et de rétablissement de la paix, alors qu'elles constituent un facteur déterminant aussi bien pour la prévention que pour le règlement des conflits.

Profil de partenariat 3 Poser le problème racial au Brésil

Au Brésil, l'inégalité raciale n'est pas seulement un problème. C'est un problème qui ne fait que s'empirer. Bien que l'incidence de la pauvreté ait baissé considérablement pour l'ensemble de la population au cours de la dernière décennie, l'écart entre les Blancs et les Afro-Brésiliens n'a cessé d'augmenter. En 1992, on comptait 100 Blancs pauvres pour 159 Noirs pauvres, chiffre qui est passé à 177 en 1999. Pour toute une série d'indicateurs comme l'éducation, la santé, l'emploi et le logement, la situation des Afro-Brésiliens n'a cessé de se détériorer par rapport à celle des Blancs.

Aujourd'hui, l'Institut brésilien de recherche économique appliquée (IPEA), organisme très respecté relevant du Gouvernement fédéral, rassemble ces données dans le cadre d'un projet appuyé par le PNUD et les diffuse auprès du Congrès, de l'appareil judiciaire, des partis politiques, des maires et des gouverneurs. « La réaction suscitée est la surprise, » dit le Président de l'IPEA, Roberto Martins. « Les gens ne se rendent pas compte des grandes disparités existant entre les Blancs et les Noirs. » Mais quand les chiffres émanent du Gouvernement, on ne peut les rejeter du revers de la main ; il faut donc revoir l'image de marque du pays pour tenir compte de la réalité.

Les organisations de la société civile représentant les Afro-Brésiliens ont servi de catalyseur pour ce projet PNUD-IPEA. En avril 2000, en prélude à la Conférence mondiale contre le racisme, une délégation d'organisations noires a rendu visite au bureau de pays du PNUD pour lui demander de se pencher sur le problème racial. Walter Franco, Représentant résident du PNUD au Brésil à l'époque, a proposé que IPEA entreprenne un projet de recherche et d'orientation sur l'inégalité raciale dans le cadre des préparatifs de la conférence. Martins, qui est historien de formation et qui a fait des travaux de recherche sur l'histoire de l'esclavage au Brésil pendant trois décennies, a accueilli favorablement la proposition.

« L'entrée en lice du PNUD a favorisé l'engagement du Gouvernement », note Luiza Bairros, militante de longue date du mouvement des noirs et des femmes, qui travaille avec le PNUD au Brésil. En outre, le PNUD et l'IPEA entretenaient déjà des relations de confiance nées de leur collaboration dans le cadre de l'élaboration du rapport national sur le développement humain au Brésil de 1996, dans lequel les données avaient été ventilées par municipalité. Les partenaires avaient si bien diffusé les données que le Gouvernement a élaboré un programme d'un coût de 8 milliards de dollars visant en particulier les municipalités défavorisées.

Les OSC noires et les chercheurs avaient produit plusieurs documents analysant les inégalités. Par exemple, la Federação de Associações de Órgãos de Assistência Social e Educação a ventilé l'indice du développement humain par race. Toutefois, la participation de l'IPEA au processus marquait la première fois qu'un organisme public mettait en œuvre un projet visant à étudier l'inégalité raciale. Comme le dit Bairros, « auparavant, seuls les centres universitaires et les organisations noires le faisaient. La participation de IPEA confère à l'étude un caractère officiel. »

Plusieurs organismes publics participeront au nouveau programme d'action en faveur des groupes désavantagés, dont l'IPEA a été désigné pour assurer le secrétariat exécutif.

Les populations autochtones, partenaires dans l'instauration d'une paix durable. Le plaidoyer mené par les populations autochtones et leurs organisations a joué un rôle non négligeable dans l'évolution des partenariats du PNUD au niveau national et de ses positions de principe concernant les populations autochtones. L'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, créée en mai 2001 en tant qu'organe consultatif auprès du Conseil économique et social, était un résultat manifeste des mouvements de populations autochtones et de leurs activités de plaidoyer. La Décennie internationale des populations autochtones (1995-2004) a marqué un tournant décisif dans les efforts faits par le PNUD pour revoir son engagement auprès des populations autochtones au niveau national et pour analyser les questions de droits et de participation sans exclusive. Les expériences nationales et les consultations régionales et mondiales avec les organisations de populations autochtones ont été le fondement de la politique d'engagement du PNUD auprès des populations autochtones, publiée en 2001. Par cette politique, le PNUD reconnaît les droits des populations autochtones et s'engage à travailler en partenariat avec elles dans domaines prioritaires, notamment en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix.

Les populations autochtones constituent généralement les groupes minoritaires de la société. Elles vivent habituellement dans des territoires ancestraux géographiquement distincts (ou maintiennent des attaches avec ceux-ci), qu'elles sont déterminées à préserver, à développer et à transmettre aux générations futures. Sur ces territoires, elles maintiennent généralement des institutions sociales, économiques et politiques propres. Leur identité est souvent liée à leurs territoires, source de leur culture, de leurs connaissances, de leur spiritualité et de leurs moyens de subsistance. Le déni du droit des populations autochtones à l'autodétermination et du droit d'assurer leur propre développement économique, social et culturel, la surexploitation des ressources naturelles sur les terres ancestrales et l'utilisation des connaissances autochtones sans leur libre consentement préalable donné en toute connaissance de cause, le fait d'être des laissés pour compte, l'assimilation forcée, les expulsions, la non participation à la vie politique et la pauvreté généralisée ont conduit les populations autochtones de plusieurs pays à l'affrontement avec les pouvoirs publics (UNESCO 1998). Les questions liées au contrôle des ressources naturelles sur les terres ancestrales des communautés autochtones et à l'utilisation des connaissances autochtones, en particulier, ont souvent engendré des conflits avec le secteur privé. On reconnaît de plus en plus – quoique graduellement – qu'il faut trouver des solutions aux revendications légitimes des populations autochtones comme un moyen de remédier à la discrimination, de prévenir les conflits, de rétablir la dignité et la sécurité économique et enfin de concilier des revendications antagoniques.

Citation : La participation des populations autochtones à la planification économique et la prise en compte de leurs vues sont un préalable à la prévention des conflits.

La participation des populations autochtones – quel que soit leur nombre – à la planification économique et au processus décisionnel et la prise en compte de leurs vues sont un préalable à la prévention des conflits et à la participation à la vie politique. Dans les pays où les populations autochtones constituent le groupe majoritaire ou une part

importante de l'ensemble de la population, elles sont indispensables pour établir la confiance entre les différentes parties prenantes de la société.

Dialogue national sans exclusive. En Equateur par exemple, les organisations de populations autochtones constituent l'un des plus grands groupes organisés du pays, représentant 30 % des habitants. Lorsqu'en janvier 2001 elles ont menacé de faire une grève nationale pour protester contre la hausse du prix du gaz butane et des transports publics, le Gouvernement a déclaré l'état d'urgence et s'est vu contraint de négocier avec les groupes autochtones. A l'invitation du Président équatorien d'alors, le PNUD a coordonné une commission d'observateurs – provenant notamment de l'Organisation des Etats américains, de l'église catholique, de la Fondation Rigoberta Menchú Tum, du Conseil des universités, de l'Association des municipalités, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du PNUD – dont la contribution aux négociations a été primordiale.

Le PNUD a gagné la confiance de la société civile et du Gouvernement comme suite à la large acceptation de Dialogue 21, un projet que le PNUD a exécuté entre 1999 et 2002 en vue de mettre en place une plate-forme nationale propre à permettre à de nombreux secteurs de la société, notamment les populations autochtones et leurs organisations, de parvenir à un consensus sur les questions fondamentales de développement comme l'égalité, la pauvreté et les droits de l'homme. Le projet a permis de renforcer la capacité de la société civile de proposer des solutions à des problèmes communs identifiés, de renforcer les initiatives de développement humain durable par des moyens participatifs, d'ouvrir des canaux de communication en vue de favoriser le débat national et de mettre en place des mécanismes de suivi respectueux du dialogue national et des accords.

« Dialogue 21 a aussi apporté du savoir-faire et une méthodologie qui a été adaptée aux négociations en 2001 pour travailler directement avec les dirigeants des groupes autochtones et le Gouvernement au plus haut niveau politique », dit Aase Smedler, Coordonnateur résident du bureau du PNUD en Equateur. Le PNUD a fourni un appui technique pour renforcer la capacité institutionnelle du Gouvernement en matière de négociation et de règlement des conflits. Parallèlement, il a aidé à former les organisations de populations autochtones à la négociation. Les négociations ont failli échouer à plusieurs étapes mais la commission est intervenue pour faire une évaluation technique d'aspects compliqués de l'accord tout en faisant preuve d'impartialité de bout en bout. Les tables de dialogue établis sur 11 mois ont permis d'éviter la rupture.

La commission a pu à terme conclure un accord acceptable pour le Gouvernement et les six organisations de populations autochtones, à savoir la Confédération des nationalités autochtones d'Equateur, la plus grande des organisations de populations autochtones, la Fédération des petits exploitants agricoles et des organisations communautaires autochtones, la Confédération nationale des organisations rurales autochtones et noires, la Fédération équatorienne des Indiens, le Conseil des organisations évangéliques de populations autochtones et la Fédération nationale de la sécurité sociale des agriculteurs.

Droit coutumier et droits de l'homme. Au Guatemala, les partenariats du PNUD avec les organisations de populations autochtones ont porté sur la formation juridique et les

connaissances nécessaires pour appliquer les accords de paix signés entre le Gouvernement et les dirigeants de la guérilla de l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque en 1996 et pour introduire les changements propres à réduire la possibilité d'une reprise du conflit.

La création en 1994, grâce au concours du PNUD, d'une assemblée de la société civile attestait la reconnaissance officielle du rôle primordial joué par les groupes de la société civile et les populations autochtones et leurs organisations dans la recherche de la paix. Composée de représentants des syndicats, des organisations féminines, des populations autochtones et leurs organisations et de défenseurs des droits de l'homme, l'assemblée est devenue une instance essentielle pour l'élaboration de propositions spécifiques et l'examen des accords de paix.

Ainsi, en 2000, l'Association pour le développement des Maya du Guatemala a produit des manuels d'application du code pénal en langue Maya Q'eqchi, à l'intention des professionnels de la justice et des interprètes des tribunaux. L'Association Amis de la paix et du développement donne des conseils juridiques dans des émissions radiodiffusées quotidiennes visant les Mayas qui parlent Q'eqchi, qui n'ont pas accès à des systèmes de justice officiels et qui souffrent de lynchages répétés des populations non autochtones.

Toutefois, l'accès à la justice n'est pas seulement une question d'assurer l'application de la loi de l'Etat dans les communautés autochtones mais aussi d'accepter le droit coutumier dans le règlement des conflits et les règlements normatifs. Oxlajuj Ajpop (le Conseil de la spiritualité maya) collabore avec la population Maya K'iché par l'intermédiaire des notables et, dans une publication de 2001, a présenté le consensus qui s'est dégagé entre les chefs spirituels concernant le fondement philosophique, moral et spirituel de l'ordre juridique des Maya K'iché. Il entend installer, au plus tard à la fin de 2003, 50 autorités maya dans 25 communautés Maya K'iché en vue de généraliser et de déterminer l'application du droit coutumier selon la tradition Maya K'iché.

La Cour suprême a statué sur l'expérience de Oxlajuj Ajpop en vue de son application au niveau local comme une procédure valable de règlement des conflits. Le groupe de défense judiciaire Waxaqib' Noj encourage l'adaptation et l'acceptation du droit coutumier comme complément de la justice officielle, également en Quiché. L'application du droit coutumier par Waxaqib' Noj permet au système de justice officielle de faire l'économie de 2 000 affaires par an, essentiellement des affaires qui n'ont pas besoin d'être réglées par les tribunaux officiels. Ces méthodes intéressent les populations autochtones qui ont besoin de régler des différends car elles sont peu coûteuses, les audiences sont conduites oralement dans leur langue maternelle et les procédures sont menées sans ambages et les mesures rapidement prises.

Encadré 4 *Remédier aux violations : initiatives de la société civile à Mindanao*

Les organisations de la société civile ont joué un rôle de catalyseur dans la transformation, après le conflit, des îles de Mindanao au sud de l'archipel des Philippines, où des mouvements islamiques comme le Front Moro de libération nationale (MNLF) et le Front Moro islamique de libération ont mené des luttes armées larvées contre le Gouvernement. L'expérience et les ressources de diverses OSC – depuis les organisations d'aide humanitaire aux instituts de politiques en passant par les organisations communautaires – ont contribué à l'intervention des organismes des Nations Unies appuyant le programme de paix et de développement du Gouvernement mis en place après les négociations qui ont conduit à la création de la Région autonome pour les Mindanao musulmans en 1989.

Le système des Nations Unies œuvre avec le Gouvernement et le MNLF à l'application de l'accord de paix signé avec le MNLF. Grâce à ce programme, les Nations Unies entendent démontrer aux autres mouvements islamiques de libération qui sont toujours en guerre et aux militaires philippins que la paix marche.

La participation des OSC ayant une expérience et une connaissance de la région a été primordiale pour les efforts de rétablissement de la paix, étant donné la complexité des réalités ethniques, religieuses et politiques à Mindanao. L'île et l'archipel de Sulu voisin abritent des colons chrétiens et au moins 31 groupes ethnolinguistiques, dont 13 ont adopté l'islam comme religion (les peuples musulmans ou Moro) tandis que les 18 autres sont des groupes autochtones non musulmans dénommés Lumads. Aucun groupe ethnique n'habite des zones territoriales étendues ou contiguës (BAsD). Les demandes formulées par les populations autochtones en vue d'une reconnaissance du domaine ancestral et les revendications politiques d'autodétermination ont engendré des conflits entre le Gouvernement, divers mouvements islamiques de libération et les populations autochtones.

L'une des premières tâches du programme (phases 1 et 2 : 1997-2001) était de doter les anciens combattants de moyens pour leur permettre de s'engager dans la vie politique et civile – que ce soit dans le cadre des structures gouvernementales, par l'intermédiaire du Conseil pour la paix et le développement du sud des Philippines[8], ou qu'il s'agisse de transformer les structures militaires du MNLF en organisations coopératives communautaires pour assurer des moyens de subsistance. Lors de l'élaboration de leurs stratégies, les responsables de programmes se sont inspirés des approches communautaires des OSC locales comme la Cooperative Foundation Philippines, la Coalition Mindanao de réseaux d'ONG de développement et le Partenariat philippin pour le développement des ressources humaines en milieu rural. Les chrétiens, les musulmans et les populations autochtones participent aussi à des projets de développement lancés par d'anciens combattants, signe que les efforts de réinsertion portent leurs fruits.

Les OSC n'ont pas limité leur rôle aux partenariats en matière d'exécution de projets. Celles qui menaient des activités de plaidoyer et des travaux de recherche, notamment Kusog Mindanao, l'Université d'Etat de Mindanao et l'Institut pour la démocratie populaire, ont été une riche source d'analyses politiques qui ont permis au système des Nations Unies de mieux comprendre le contexte politique et renforcé sa capacité de

Les femmes, le règlement des conflits et le relèvement. Les femmes et les enfants figurent parmi les personnes qui pâtissent le plus des situations de conflit et d'après conflit, représentant souvent la majorité des réfugiés et des personnes déplacées dans les régions en crise. Mais les femmes jouent aussi des rôles essentiels au niveau de la famille et de la communauté en temps de crise et souvent prennent l'initiative en matière de règlement des conflits et d'instauration d'une paix durable. Dans certains pays, les femmes ont participé à des programmes visant à réintégrer les populations démobilisées, à appuyer le processus de relèvement et de réconciliation et à préconiser la remise des armes et munitions (PNUD 2001).

En Albanie par exemple, les femmes ont contribué pour beaucoup à mobiliser les communautés en vue du programme 'armes contre développement' du PNUD. Dans les régions du Tadjikistan ravagées par la guerre, le PNUD a appuyé une initiative d'octroi de crédit dans une région où 87 % des femmes ont perdu leurs moyens de subsistance du fait du conflit. Lors de la signature des accords de paix au Guatemala, le Forum national des femmes a négocié, avec le concours du PNUD et d'UNIFEM, une place pour les femmes à la table des négociations. Leur présence a permis l'institution du droit des femmes à la propriété foncière, leur accès au crédit et leur participation au processus politique (PNUD 2002d).

« Paradoxalement, les femmes ne se laissent pas abattre face à l'énorme adversité des situations de conflit, » dit Dasa Silovic, conseiller pour les politiques sur l'égalité des sexes et le développement au Bureau des politiques de développement du PNUD. « Elles mettent au point des stratégies efficaces pour y faire face, aident à mettre en place des mécanismes de consolidation de la paix et contribuent au relèvement général et à la réinsertion sociale des survivants. »

Photo : « Les femmes ne se laissent pas abattre face à l'énorme adversité des situations de conflit. Elles mettent au point des stratégies efficaces pour y faire face, et aident à mettre en place des mécanismes de consolidation de la paix. »
Crédit photo : Ruth Massey/PNUD

Pourtant, les questions d'égalité des sexes continuent d'être sous-estimées et marginalisées dans les opérations de paix et les programmes de réintégration après conflit à l'échelle internationale ; ceux-ci passent généralement sous silence les nombreux atouts qu'ont les femmes pour créer un environnement où des groupes précédemment hostiles les uns envers les autres peuvent coexister. La contribution du PNUD à l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité vise à intégrer les questions d'égalité entre les sexes dans les programmes d'aide après les conflits et de transition vers le relèvement. Parmi celles-ci, on peut citer

[8] Le Conseil pour la paix et le développement du sud des Philippines est un organisme institué d'un commun accord par le MNLF et le Gouvernement pour coordonner les activités visant à promouvoir la paix et le développement dans les régions touchées par le conflit. Le Gouvernement a demandé à l'ONU de faire du Conseil son agent d'exécution nationale pour le programme des Nations Unies. Présidé par le MNLF, le Conseil est doté d'un comité exécutif comprenant des musulmans, des chrétiens et des représentants de populations autochtones.

l'exode rural et ses répercussions démographiques, les déplacements massifs de populations, l'augmentation du nombre de ménages dirigés par un seul parent, l'impact de la démobilisation ainsi que la violence et les traumatismes (PNUD 2001).

« Les femmes font bénéficier de leur pragmatisme au processus de paix, et décèlent les insuffisances et les domaines où les accords peuvent achopper à des difficultés pratiques, » dit Sunila Abeysekera, Directrice exécutive de Inform, un centre de documentation sur les droits de l'homme au Sri Lanka. « Leurs exigences ont trait à la vie quotidienne des communautés, à la satisfaction des besoins fondamentaux – par exemple, faire ouvrir une route pour permettre aux populations civiles d'assurer le transport en toute sécurité. Et les femmes sont plus susceptibles que les hommes de s'associer naturellement aux efforts contre la militarisation et le règlement des tensions sociales par la coercition. »

Réseaux de paix en Afrique. En Afrique, les réseaux et mouvements de femmes ont conduit des processus de paix en Afrique du Sud, au Burundi, en Ethiopie, en Guinée, au Liberia, au Mali, au Mozambique, au Rwanda, en Sierra Leone et en Ouganda (PNUD 2000a). « Les femmes africaines ont rapproché des positions politiques antagoniques, survécu à des guerres et rétabli la paix. Grâce à des réseaux d'auto-assistance et de solidarité, elles ont aidé leurs ménages, leurs communautés et leurs sociétés à survivre pendant des siècles, » dit Viola Morgan, Conseillère pour le programme sur l'égalité des sexes au Bureau régional du PNUD pour l'Afrique.

Le PNUD a appuyé des initiatives de consolidation de la paix après les conflits de toute une série de réseaux de femmes, notamment le Mano River Union Women's Peace Network (dans les pays membres de l'Union du fleuve Mano, à savoir Guinée, Liberia et Sierra Leone), la Liberian Women's Initiative, le Women's Movements for Peace in Sierra Leone ainsi que la Fédération des réseaux de femmes africaines pour la paix basée au Rwanda et Femmes Africa Solidarité (FAS) en République démocratique du Congo.

Les organisations de femmes en République démocratique du Congo ont mobilisé les groupes de femmes dans tout le pays afin qu'elles fassent entendre leur voix pendant le dialogue intercongolais de 2002, volet politique de l'accord de paix. Une délégation de femmes, issues du Comité des femmes africaines pour la paix et le développement et de FAS, a effectué une mission de paix et de solidarité dans le pays, avec le concours du PNUD, d'UNIFEM et d'autres partenaires des Nations Unies. La mission était un premier pas décisif dans les efforts visant à amener les femmes à la table des négociations de paix. Elle a permis de parvenir à une concordance de vues concernant le conflit et à un programme commun issu des diverses positions des femmes et d'organiser un forum de consultation entre les organisations de femmes, les partis politiques et les groupes religieux.

Deux ateliers de suivi tenus à Bukavu et à Kinshasa en février 2002 ont permis de synchroniser les programmes provenant des provinces et de sensibiliser l'opinion nationale à l'importance de la participation des femmes au processus de paix. Une conférence tenue plus tard le même mois à Nairobi a permis de consolider ces acquis et de convenir d'un plan d'action de trois ans relatif au rôle des femmes dans le règlement

des conflits en République démocratique du Congo et de la création d'un groupe de réflexion des femmes pour le dialogue intercongolais.

Comme suite à cette mobilisation intense et concertée sur une courte période, les organisations féminines ont pu garantir la participation des femmes jusqu'à concurrence de 30 % dans le dialogue, de février à avril. « C'était un résultat historique, » dit Bineta Diop, Directrice exécutive de FAS. « C'était la première fois que des femmes participaient en si grand nombre à des négociations de paix dans le pays. » L'appui apporté dès le départ par le PNUD a servi de catalyseur, dit-elle, car il a suscité l'intérêt d'autres donateurs et donné un coup de fouet au processus.

Le groupe de réflexion des femmes congolaises – comprenant des représentantes du Gouvernement, de la société civile, des groupes armés et de l'opposition politique – a participé aux négociations politiques pendant le dialogue et une délégation de femmes a fait un exposé à la séance plénière. Leurs efforts ont appelé l'attention sur les questions relatives aux femmes et aux minorités, à la place des femmes dans la société civile et les partis politiques et aux effets de la guerre sur les femmes.

Le Mano River Union Women's Peace Network est le résultat de discussions entre les femmes de la sous-région, appuyées par Femmes Africa Solidarité, dont le but était de créer un mouvement politique pour la paix. Il est devenu une initiative de la société civile véritablement régionale, avec des membres provenant des trois pays membres de l'Union du fleuve Mano. Les efforts conjugués des groupes de femmes au sein du réseau et le plaidoyer qu'ils n'ont cessé de mener auprès des plus hautes autorités politiques ont débouché sur la tenue de réunions entre les trois gouvernements en 2001-2002. « Les ministres des affaires étrangères des trois pays se sont rencontrés périodiquement dans les trois pays pour trouver des solutions à l'amiable au conflit qui sévit dans le bassin du fleuve Mano et un réseau de sécurité des pays a été mis en place, » dit Mary Brownell, Présidente du réseau des femmes.

Citation : Ils étaient nombreux les hommes qui parlaient de paix et signaient des accords, sans qu'il y ait des progrès. En tant que femmes, nous avons décidé que nous devons faire entendre la voix des femmes. »

Même si les efforts des femmes n'ont pas entraîné la fin des hostilités, ils ont contribué à créer un environnement propice au dialogue et aux négociations pendant l'initiative de paix de Rabat en 2002. « Les femmes ont réussi ce que la diplomatie seule n'aurait pas pu. Elles ont été indispensables au moment où il fallait relancer un processus de paix dans l'impasse et amener les principaux acteurs à se parler de nouveau, » dit Dominic Sam, Représentant résident adjoint au bureau du PNUD au Liberia à l'époque.

« Ils étaient nombreux les hommes qui parlaient de paix et signaient des accords, sans qu'il y ait des progrès. En tant que femmes, nous avons décidé que nous devons faire entendre la voix des femmes, » dit Etweda Cooper, Secrétaire générale de la Liberian Women's Initiative, membre fondatrice du réseau des femmes du fleuve Mano et avocate acharnée du désarmement et d'élections libres et équitables. Membre de la Liberian Women's Initiative, Ruth Sando Perry est devenue Présidente du Conseil d'Etat

intérimaire du Gouvernement national de transition du Liberia en août 1996 et a présidé le processus de paix qui a conduit aux élections de 1997.

Les initiatives de paix des femmes se sont poursuivies depuis : Women as Brigdes to Peace, un projet communautaire pilote de la Liberian Women's Initiative exécuté de 1997 à 2000, est devenu un réseau régional et national. Le PNUD, en collaboration avec le Bureau des Nations Unies pour l'appui à la consolidation de la paix au Liberia, a fourni des ressources pour des missions de paix, a fourni le cadre et des instances pour le dialogue et offert l'infrastructure physique. Cet appui a permis de poursuivre les efforts de pionnier de ces réseaux de femmes pour la paix et d'établir leur crédibilité et leur marge de manœuvre auprès des dirigeants politiques, dit Cooper.

Une place à la table de paix. Dans l'Afghanistan de l'après-Taliban, ce sont les femmes qui pâtissent le plus des répercussions de 23 années de guerre larvée, des catastrophes naturelles, de la pauvreté et de l'isolement. Les réseaux communautaires et les structures d'appui traditionnels s'étant effondrés, les femmes et les enfants s'efforcent de reconstruire leur vie dans un environnement précaire. Plus de deux millions de femmes sont des veuves de guerre ; davantage dirigent seules des ménages tandis que les femmes et les enfants représentent 65 % des réfugiés et des personnes déplacées d'Afghanistan.

Face à ces énormes difficultés, les organismes des Nations Unis ont consciencieusement fait des efforts pour associer les femmes à la reconstruction du pays, reconnaissant qu'elles peuvent jouer un rôle de premier plan pour ce qui est de reconstituer les communautés. Une consultation nationale organisée à Kaboul en mars 2002 par UNIFEM et le PNUD (avec le concours de l'OIT, du FNUAP, de l'UNESCO, d'ONU-Habitat et de l'UNICEF), en collaboration avec le Ministère de la condition féminine, a été un premier pas historique qui a permis aux femmes afghanes d'élaborer des stratégies et un programme d'action traduisant leurs préoccupations dans la conduite des affaires publiques par le nouveau gouvernement.

Photo : Des femmes afghanes passent devant les ruines de maisons détruites à Kaboul. Les femmes essaient de reconstruire leur vie et leurs communautés et de jouer un rôle dans l'instauration de la paix.
Reuters
Soixante femmes représentant huit provinces, y compris Kaboul, et provenant des communautés de base tout comme du monde professionnel, se sont réunies pour une concertation de trois jours en vue de définir leurs priorités et d'envisager la création d'un mécanisme leur permettant d'être des partenaires actifs dans l'instauration de la paix. « Les femmes doivent être reconnues, soutenues et considérées comme des acteurs essentiels de la reconstruction de l'Afghanistan, » dit Noeleen Heyser, Directrice exécutive d'UNIFEM. « La consultation nationale a été le premier pas vers la pleine participation des femmes afghanes, sur un pied d'égalité, à la définition de l'avenir de leur pays.

Les femmes ont discuté des questions suivantes : sécurité, droits des femmes, éducation, santé, droits juridiques et politiques, médias et information, valeurs sociales et culturelles, gouvernance, renforcement des capacités et sécurité économique. Les consultations ont

fourni au Ministère de la condition féminine une base pour l'élaboration d'un programme national pour l'égalité des sexes et renforcé la base de son soutien au sein des femmes afghanes à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Grâce au concours d'UNIFEM (et de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan), le ministère a formé un groupe de femmes pour participer à la *Loya Jirga* (conseil national de gouvernance). Ces représentantes ont pris la responsabilité d'étendre les réseaux dans leurs régions respectives afin d'accroître la participation des femmes à la vie politique. En 2002, 160 femmes ont été déléguées à la *Loya Jirga*, soit une proportion impressionnante de 12,5 % de l'ensemble des délégués.

UNIFEM a ouvert la voie à l'autonomisation des femmes et à leur participation au processus de consolidation de la paix et de reconstruction grâce à son programme de formation de femmes afghanes aux fonctions de direction (2002-2004). Des partenaires de la société civile tels que le Afghan Women's Network, le Gouvernement, les organismes des Nations Unies et les donateurs bilatéraux sont étroitement associés au programme. Il vise à trouver des solutions aux préoccupations des femmes afghanes en renforçant leurs capacités et celles des principales institutions nationales, à appuyer l'autonomisation sociale et économique des femmes et à améliorer la sécurité des femmes en les protégeant contre la violence (UNIFEM 2002).

Développement communautaire et consolidation de la paix. Les initiatives de la société civile ont permis de réaliser les objectifs de participation sans exclusive et de prévention des conflits qui sous-tendent l'essentiel des partenariats du PNUD pour le développement. Dans la région du moyen Spis en Slovaquie orientale, l'organisation non gouvernementale ETP Slovakia a contribué à la réalisation de 80 projets de développement communautaire que des organisations locales ont prévus dans dix municipalités pilotes pour assurer l'intégration des groupes désavantagés au titre d'un programme gouvernemental lancé en 2001. Plusieurs projets visent à susciter une interaction entre les Rom et les autres habitants. Dans le cadre de l'un de ces projets, intitulé Pont Erika (du nom de la femme qui a poussé la population locale à agir en la motivant), les communautés ont conjugué leurs efforts pour construire un pont reliant la partie du village habitée par les Rom et l'autre partie.

Citation : En Slovaquie orientale, le projet Pont Erika a permis aux communautés de conjuguer leurs efforts pour construire un pont reliant la partie du village habitée par les Rom et l'autre partie.

Les projets ont permis d'instaurer des partenariats à divers niveaux en vue du développement des municipalités qui comptent des établissements de minorités ethniques. Les partenariats locaux, auxquels ont participé le maire, les autorités locales, les organisations communautaires et les petites entreprises, ont porté sur les moyens d'existence des communautés rurales et urbaines. Les partenariats régionaux, auxquels ont participé les services publics des districts, les OSC et les entreprises en activité dans la région, visaient à renforcer les capacités. Les partenariats nationaux, auxquels ont participé les services du Vice-Premier Ministre chargé des droits de l'homme, des minorités et du développement régional, ETP Slovakia, le Bureau du Plénipotentiaire

pour les communautés rom et le PNUD, ont porté sur le cadre d'orientation, la mobilisation des ressources et le suivi.

Au Népal, un programme du PNUD visant à appuyer les initiatives de paix et de développement a été lancé en mars 2002 pour étudier l'impact sur la communauté de l'escalade de la violence née de l'insurrection maoïste, qui a commencé en 1996 et qui a causé la mort de 7 000 personnes, laissé au moins 10 000 enfants orphelins et contraint des dizaines de milliers de personnes à quitter leurs maisons. Les maoïstes ont aussi détruit des infrastructures essentielles, notamment des centrales hydroélectriques, des ponts et des bâtiments. La baisse de l'activité touristique, l'un des piliers de l'économie népalaise, et des autres activités économiques a engendré un chômage généralisé. Du fait de la violence et de l'insécurité, de nombreuses écoles ont été fermées. De plus en plus de femmes sont devenues responsables des ménages en l'absence des hommes morts ou portés disparus.

Dans le cadre d'un processus participatif caractérisé par des consultations avec divers groupes concernés, le programme a mis en place un fonds d'affectation spéciale d'un montant de 2,6 millions de dollars, financé par sept donateurs extérieurs et géré par le PNUD, en vue de soutenir les initiatives de la société civile sur le terrain. L'un des premiers objectifs du fonds est de permettre à la société civile népalaise de participer à la reconstruction des sociétés ravagées par la violence. A cette fin, le programme vise à renforcer les capacités des organisations non gouvernementales et des organisations communautaires en vue de l'instauration d'une culture de paix et de la recherche de solutions aux questions liées aux droits de l'homme. Les OSC participent à la prise des décisions importantes dans le cadre de comités directeurs et de comités d'approbation des projets.

Le programme encourage la participation des femmes, des exclus, des minorités ethniques et des communautés autochtones aux activités de consolidation de la paix et à la réactivation des anciennes méthodes de règlement des différends. Il facilite le dialogue sur les conflits et la consolidation de la paix par l'intermédiaire de groupes de base et d'organisations de la société civile, vise à assurer une meilleure réintégration sociale et économique des victimes de la violence et du déplacement de populations à l'intérieur de leur propre pays et favorise l'établissement de réseaux et la communication entre les principaux groupes de la société civile oeuvrant en faveur de la promotion de la paix, des droits de l'homme et du développement. En ciblant les personnes les plus touchées par le conflit, le programme profite à terme à l'ensemble de la population et lui permet de s'approprier le processus de consolidation de la paix.

A ce jour, les responsables du fonds d'affectation spéciale ont approuvé les initiatives de paix de 40 OSC et institutions telles que l'Association népalaise des droits de l'homme, la Village Women's Welfare Society, Dalit Sewa Samaj et South Asia Partnership. Les organisations gérées par les femmes et les communautés marginalisées et à leur intention ont bénéficié d'un appui spécial dans les domaines du relèvement des victimes, de la recherche, du théâtre de rue, des programmes de radio visant à sensibiliser les populations aux conséquences du conflit et de l'action en faveur de la consolidation de la paix et des droits de l'homme. L'autonomisation des femmes a eu un effet salutaire ; elle a

notamment offert des possibilités économiques et suscité la résistance à la violence au niveau communautaire.

On peut déjà dire que les initiatives de la société civile, en permettant de créer et de soutenir des réseaux de base, peuvent contribuer à la paix et favoriser la résistance à la violence après le conflit. « La cohésion sociale, la prise de conscience des questions de paix et de justice et une autonomisation véritable peuvent considérablement contribuer à la transformation après le conflit, » dit Shantam Khadka, spécialiste de la réforme juridique au bureau du PNUD au Népal. Le défi à relever consiste à renforcer les capacités et le savoir-faire en vue prévenir le déclenchement de conflits dans un pays traditionnellement pacifique et de faire face aux conséquences.

En Somalie, pays où la terre et l'accès à celle-ci sont, dans une large mesure, à l'origine du conflit, le PNUD se penche avec les communautés agricoles sur la propriété foncière en vue d'instaurer la paix et de parvenir à un consensus sur la question. Le projet de levé cadastral du PNUD, exécuté avec le ministère de l'agriculture du Somaliland, fait intervenir les agriculteurs, leurs voisins et les autorités municipales. « Le PNUD entend, par cette action, contribuer à instaurer la paix, une exploitation agricole après l'autre, » dit Maxwell Gaylard, Représentant résident du PNUD en Somalie. Les levés cadastraux, qui permettent de déterminer les dimensions, la valeur et le propriétaire des terres en vue de leur enregistrement officiel, ont permis de régler des différends dans le nord-est du pays et pourraient être étendus aux zones agricoles du sud-est (PNUD 2002 e).

Préparation préalable aux catastrophes et redressement. Les catastrophes naturelles de grande ampleur ont coûté la vie à environ trois millions de personnes ces deux dernières décennies. Une majorité écrasante de ces catastrophes, qu'il s'agisse d'inondations, de séismes ou d'ouragans, se sont produites dans les pays en développement qui paient le plus lourd tribut sur les plans économique et social. En outre, les catastrophes de petite et moyenne ampleur, qui se produisent fréquemment mais qui ne sont pas enregistrées dans les bases de données mondiales, peuvent causer jusqu'à deux fois autant de dégâts cumulés que les grandes catastrophes. Les infrastructures médiocres, la dégradation et la mauvaise gestion de l'environnement, l'occupation et l'utilisation inappropriées des sols et la concentration des populations dans les zones sujettes à catastrophes sont autant de facteurs qui accroissent la vulnérabilité aux catastrophes naturelles. Ces facteurs sont fonction de la pauvreté chronique, de l'exclusion sociale et économique et des situations de conflit et de transition économique.

Les pertes causées par les catastrophes sont souvent synonymes de problèmes de développement non résolus. Face à la gravité de leurs conséquences humaines et économiques, le PNUD s'est résolu à faire de l'atténuation des effets des catastrophes naturelles une partie intégrante de son cadre de planification général. Par ailleurs, si les catastrophes naturelles ne conduisent pas nécessairement, en soi, à un conflit violent, elles peuvent toutefois gravement compromettre la capacité d'un gouvernement non préparé à faire face à des problèmes internes graves. Les gouvernements qui sont confrontés à une spirale de crises peuvent tout simplement être dépassés par les évènements voire s'effondrer, tandis que s'installent la violence et le désordre dans le vide ainsi créé. « La réponse à ce défi réside dans le renforcement des capacités des

gouvernements, afin de leur permettre de réduire les risques que font peser les catastrophes éventuelles et d'en gérer les effets de manière constructive et équitable, » dit Julia Taft, Directrice du Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD (PNUD 2005f).

De Goma (République démocratique du Congo) à Gujarat (Inde), le PNUD est intervenu sur des lieux où se sont produites des catastrophes naturelles pour prendre le relais des secours humanitaires et mettre en place des initiatives de relèvement rapide et durable. L'accent était mis non seulement sur la réduction des répercussions des catastrophes – par la prévention, la préparation préalable et l'atténuation des effets – mais aussi sur le redressement – par le relèvement et la reconstruction. Les programmes ont surtout visé à réduire la vulnérabilité économique et sociale et la perte des moyens de subsistance et à protéger les acquis du développement dans l'ensemble. Le PNUD estime que les méthodes de réduction des effets et de redressement sont indispensables pour promouvoir des moyens de subsistance durables et la lutte contre la pauvreté, l'égalité des sexes et la l'émancipation de la femme, la gestion rationnelle de l'environnement et des ressources naturelles et la gouvernance démocratique.

Dans les années 90, le PNUD a appuyé la participation de la société civile à des initiatives de gestion des catastrophes et des risques sur le plan local dans plusieurs pays. En Haïti par exemple, les OSC ont activement participé à l'élaboration du bilan commun de pays et contribué et du plan national de gestion des catastrophes et des risques, qui définit des objectifs à long terme et les problèmes. Les OSC nationales et internationales ont également participé activement à l'exécution de programmes locaux au titre du plan. Depuis le cyclone Georges en 1998, une centaine de comités participatifs locaux de gestion des catastrophes et des risques fonctionnent à partir de la capitale, Port-au-Prince. Les OSC ont participé directement ou indirectement à la plupart de ces comités.

Photo : La maison circulaire Kachchi – la *bhoonga* – a résisté au tremblement de terre qui a dévasté Gujarat (Inde) en 2001, tandis que les structures traditionnelles n'ont pu résisté.
Credit Photo : Bharati Sadasivam/PNUD

Après le passage du cyclone Mitch au Nicaragua en 1998, le PNUD a renforcé les capacités de six municipalités et 36 communautés pour leur permettre de gérer les risques et de mettre en place des moyens de subsistance durables. Les autorités municipales de Dipilto, Mozontle, Ocotal, San Isidro, Sébaco et Ciudad Dario ont subi une formation à la gestion des risques sur le plan local. Aujourd'hui, elles tiennent compte des facteurs de risques dans les plans de développement. Le système national de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et de sensibilisation a adopté ces approches et méthodologies, et encourage leur application dans d'autres projets apparentés.

Le passage des secours au redressement durable. Lorsqu'on ne tient pas compte des facteurs de risques dans les efforts de redressement après des catastrophes majeures, les pays investissent généralement dans des 'risques de reconstruction', c'est-à-dire qu'ils reconstruisent dans des conditions propices à des catastrophes futures plus dévastatrices. Les organisations de la société civile dotées de réseaux communautaires et d'expérience

ont un rôle potentiellement utile à jouer en aidant à réduire les risques pendant la reconstruction. Les OSC ont pris une part active aux efforts de reconstruction appuyés par le PNUD dans certains pays, notamment en El Salvador, en Inde, au Malawi et au Mozambique.

Dans l'Etat de Gujarât, à l'est de l'Inde, où s'est produit un séisme dévastateur en 2001, le PNUD a introduit son concept de passage des secours au redressement durable, en collaboration avec divers partenaires provenant d'autres organismes de développement, du Gouvernement et de la société civile. Les objectifs visés étaient multiples : réduire le délai entre les secours et la reconstruction; améliorer la coordination entre les partenaires locaux, régionaux, nationaux et internationaux; permettre un relance rapide des moyens de subsistance et du développement avec des apports financiers relativement modiques; et encourager la participation communautaire et l'autonomisation des femmes dans le processus de reconstruction (PNUD 2001b).

« L'expérience de Gujarât illustre l'importance que revêt une intervention stratégique, au moyen de ressources modiques mais sur la base d'une approche axée sur le savoir-faire, visant à réduire le délai entre les secours et le développement à long terme dans les pays en situation de crise ou d'après-crise, » dit Praveen Pardeshi, directeur du programme de Gujarat du PNUD à l'époque. « Si la méthode est bien appliquée, le redressement pendant la période de transition peut permettre d'éviter que les pays souvent en crise – qu'il s'agisse de catastrophes naturelles, de guerre, de troubles civils ou de l'effondrement des systèmes économique, politique et social – retombent dans la spirale où les pertes l'emportent sur les rares acquis du développement et les risques de crises futures vont croissants. »

A Kachch, district le plus touché par le tremblement de terre, le PNUD a formé des partenariats stratégiques avec des organisations de la société civile pour mettre en œuvre des méthodes novatrices visant à promouvoir l'autosuffisance communautaire, prévenir les risques futurs, renforcer les capacités institutionnelles et donner aux groupes les plus vulnérables les moyens de se prendre en charge. Le partenariat avec le Kachch Nav Nirman Abhiyan, un réseau à l'échelle du district comptant 29 membres, atteste l'étendue de la collaboration entre les OSC et le PNUD.

Dans le domaine du logement par exemple, les maisons-témoins ayant bénéficié du concours du PNUD dans 25 villages sont transposées dans les 300 villages du réseau Abhiyan, ce qui a influé sur la conception et l'exécution de projets par d'autres organisations communautaires, organismes publics et entreprises privées. Pour Abhiyan, un aspect important du partenariat a été l'allocation de fonds du PNUD à de petits projets de démonstration qui sont néanmoins essentiels car ils peuvent avoir un effet multiplicateur dans tout l'Etat. « En tant que réseau local, notre force consiste à susciter et à introduire des changements de politiques dans notre zone géographique. Il est important pour nous que le PNUD soit un partenaire qui défendra ces questions sur les plans national et international, » dit Sushma Iyengar, animateur de Abhiyan.

Il ressort de toutes ces expériences que les efforts du PNUD en matière de prévention des conflits et de redressement après une crise sont axés sur la recherche du consensus et le

dialogue. De plus en plus, ils font intervenir non seulement les gouvernements mais aussi divers acteurs de la société civile. Ces partenariats ont forgé, enrichi et, dans bien des cas, assuré la viabilité des initiatives entreprises par les organisations dans des situations de crise et d'après conflit complexes et difficiles.

Chapitre 4

VIH/sida : les organisations de la société civile en première ligne

Le VIH/sida constitue l'une des plus graves menaces au développement humain car il vide les sociétés de leurs compétences, ressources et capacités et appauvrissant les survivants. La crise a déjà causé un énorme préjudice, allant de la perte de possibilités de croissance et de développement à la perte de droits, du désespoir et du manque de confiance en soi à la perte de vies humaines. Il a perturbé les familles et les sociétés et engendré beaucoup plus de souffrances et de désastres socio-économiques que la plupart des famines, des guerres ou des catastrophes naturelles qui ont jalonné l'histoire.

À ce jour, plus de 25 millions de personnes sont mortes du sida dans le monde. Près de 42 millions de personnes vivent actuellement avec le VIH/sida et 5 millions ont été infectées au VIH au cours de la seule année 2002 (ONUSIDA/OMS 2002). C'est en Asie, en Europe orientale et dans la Communauté des Etats indépendants que le virus se propage le plus rapidement. En Afrique, où le nombre de personnes infectées a connu une augmentation exponentielle, le VIH/sida engendre un cycle d'appauvrissement et de vulnérabilité. L'épidémie se propage de manière plus sournoise en Asie et dans des États arabes où le déni, la peur, la stigmatisation et la forte discrimination affaiblissent les mécanismes de surveillance et lui confèrent un caractère clandestin. L'Inde compterait, selon les estimations, 4,58 millions de personnes vivant avec le VIH/sida, chiffre qui la place en deuxième position dans le monde après l'Afrique du Sud. On craint que la Chine, où environ un million de personnes vivent avec le VIH/sida, ne soit au bord d'une épidémie sans précédent.

Si les gouvernements et les institutions donatrices sont de plus en plus conscients qu'il faut considérer le VIH/sida non seulement comme une crise de santé publique mais aussi comme un problème de développement, les défis à relever demeurent considérables. L'accélération de l'allégement de la dette est une préoccupation prioritaire des pays pauvres très endettés qui ont des taux de prévalence du VIH/sida élevés (30 pays 42). Les rares pays qui ont enregistré des résultats quantifiables pour ce qui est de renverser l'épidémie (Brésil, Cambodge, Sénégal, Thaïlande et Ouganda) sont ceux qui ont fait du VIH/sida une priorité dans leur plan de développement, dans l'allocation des ressources et dans leurs stratégies de réduction de la pauvreté (PNUD 2002g).

La crise du VIH/sida a des conséquences profondes sur le mandat principal du PNUD qui est de réduire la pauvreté, en particulier en ce qui concerne la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Étant donné l'ampleur des dégâts causés par l'épidémie, des interventions parcellaires et insuffisantes entraveront la réalisation du sixième objectif qui est d'arrêter et de commencer à renverser la propagation du VIH/sida d'ici à 2015. Vu que le sida accroît la pauvreté des ménages, l'insécurité alimentaire, les taux d'abandon scolaire, en particulier chez les filles, et la mortalité infantile, toute entrave à cet objectif rendra impossible la réalisation des autres objectifs du Millénaire pour le développement.

Photo : Les ONG sont souvent les premiers points de contact pour les populations marginalisées qui sont très vulnérables au VIH/sida, notamment les immigrés et les travailleurs migrants, généralement peu enclins à prendre contact avec les services publics.

Tina Coelho/Terra Imagem

Par exemple, au Burkina Faso, au Rwanda et en Ouganda, on estime que la proportion de personnes vivant dans la pauvreté absolue passera de 45 % aujourd'hui à 51 % en 2015 du fait du VIH/sida. Ces obstacles au développement humain font courir aux populations des risques plus grands de contracter le virus (PNUD 2003). Au Zimbabwe, on estime que 2,3 millions de personnes âgées de 15 à 49 ans, soit 11,6 millions de personnes, sont infectées au VIH. Environ 600 000 ont développé le sida, qui a laissé près de 800 000 enfants orphelins. Le VIH/sida menace sérieusement de porter atteinte aux acquis du développement au Zimbabwe, de réduire l'espérance de vie, la productivité et les revenus et de compromettre l'aptitude du pays à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

Depuis la fin des années 80, le PNUD n'a cessé de préconiser l'établissement d'un lien entre le VIH et la politique développement. Il entreprend depuis lors des efforts au-delà du secteur de la santé, favorise les interventions décentralisées et l'action communautaire et fait inscrire dans les programmes nationaux et mondiaux les questions délicates que sont les droits de l'homme, l'inégalité entre les sexes, la stigmatisation et la discrimination (PNUD 2003). L'un des défis majeurs que le PNUD doit relever dans le cadre de sa collaboration avec les partenaires de développement et les gouvernements consiste à obtenir de ces derniers l'engagement politique de renforcer les stratégies de réduction de la pauvreté à la mesure de l'incidence sans cesse croissante du VIH/sida. Il est indispensable, à cette fin, d'établir des partenariats dynamiques avec les OSC (coalitions pour des campagnes et le plaidoyer, prestataires de services non gouvernementaux et, surtout, réseaux de personnes vivant avec le VIH/sida).

Les organisations de la société civile ont été à l'avant-garde du mouvement visant à promouvoir la mise en œuvre du programme intégré de développement et de prévention du sida, et n'ont cessé d'appeler l'attention sur la nécessité de lier les efforts en matière de prévention et de traitement au niveau individuel avec les questions relatives à la pauvreté, à l'égalité des sexes, à la gouvernance, aux droits de l'homme et aux accords commerciaux. L'accès aux traitements offre l'exemple le plus éloquent du rôle puissant et formateur que joue la société civile en influant sur les mesures prises à l'échelle internationale pour faire face à la crise du VIH/sida. La pression sans précédent exercée par l'opinion publique grâce à la campagne lancée par plusieurs OSC nationales et internationales a conduit 39 sociétés pharmaceutiques multinationales à mettre fin à l'action qu'elles intentaient contre le Gouvernement de l'Afrique du Sud en avril 2001, permettant ainsi à ce pays d'importer des médicaments antirétroviraux (CPT 2001). La campagne soutenue en faveur de la fourniture de médicaments à faible coût aux pauvres a ouvert la voie à l'adoption de la Déclaration de Doha sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce et la santé publique, à la quatrième réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce en novembre de cette année.

Citation : en mettant l'accent sur l'autonomisation et la sensibilisation, les organisations de la société civile appliquent une approche axée sur les droits dans la lutte contre le VIH/sida.

Au niveau mondial, ces coalitions de campagne ont fait prendre conscience des défis multiformes que pose le VIH/sida. Sur le terrain, les ONG sont devenues la première ligne de défense contre le VIH/sida. La souplesse dont elles font preuve et le fait qu'elles soient proches des communautés marginalisées en font les premiers points de contact. Elles servent également de catalyseur pour le changement social en contribuant à l'autonomisation des personnes confrontées à diverses formes de violations sanctionnées par la société. Elles ont joué un rôle de pionnier pour ce qui est de toucher les populations vulnérables marginalisées et souvent pénalisées que sont les toxicomanes, les travailleurs de l'industrie du sexe et les migrants, généralement peu enclins à s'adresser aux organismes officiels. Loin de se substituer aux efforts de l'État, les initiatives de la société civile les complètent et permettent d'en assurer la viabilité grâce par la sensibilisation des communautés.

Les OSC s'occupant de la lutte contre le VIH/sida se sont attachées à répondre à quatre besoins critiques : sensibilisation et établissement de réseaux en vue d'un enrichissement des idées dans les sociétés ; suivi du non-respect et des violations des droits de l'homme et responsabilisation des personnes infectées ou affectées par le VIH/sida ; prestation de services aux communautés marginalisées ; et mise en place de mécanismes de prestation de soins et d'appui. Plus concrètement, le rôle des OSC dans les initiatives visant à fournir des soins et un appui est devenu indispensable lorsque les gouvernements ne font pas d'efforts concertés. Les initiatives transfrontières de la société civile ont souvent donné l'élan à des réponses régionales efficaces à l'épidémie (voir encadré 5).

En mettant l'accent sur la responsabilisation et la sensibilisation, les organisations de la société civile appliquent une approche axée sur le droit à la lutte contre le VIH/sida, l'objectif étant de réduire la vulnérabilité en s'attaquant aux causes profondes telles que l'exclusion sociale, le dénuement économique et la discrimination. L'évolution de l'épidémie a mis en lumière ses aspects juridiques et éthiques et ses aspects liés aux droits de l'homme, d'autant que nombre des personnes qui sont les plus vulnérables au virus sont déjà marginalisées dans la société et ne peuvent exercer leurs droits fondamentaux. Elle a renforcé les stéréotypes sociaux existants et les inégalités par lesquelles les femmes sont définies comme étant inférieures aux hommes, marginalisé les pauvres et exclu les jeunes toxicomanes, les travailleurs de l'industrie du sexe et les personnes aux préférences sexuelle différentes. La mobilisation sociale doit donc être au centre de toute stratégie visant à réduire la propagation et l'incidence du VIH/sida. C'est aux acteurs de la société civile qu'est revenue la responsabilité d'entreprendre nombre des tâches essentielles mais négligées, à savoir changer les attitudes du public, accroître les connaissances et faire face aux sensibilités touchant aux aspects moraux, éthiques et surtout personnels de la vie des gens.

Jouer un rôle de catalyseur de l'engagement et du changement. En Afrique de l'Ouest, où un adulte sur 10 est déjà séropositif, le Burkina Faso est le deuxième pays le plus touché

après la Côte d'Ivoire. Jusqu'en 2000, la riposte du Burkina Faso au VIH/sida, à l'instar de nombreux pays, a été caractérisée par un manque de moyens financiers, des interventions parcellaires, une action conduite par les donateurs et un manque d'engagement politique et d'orientation. Bien que de nombreux problèmes persistent, le pays a depuis fait un bond dans la recherche de solutions à la crise, dit Håkan Björkman, conseiller principal du PNUD pour le VIH/sida.

Aujourd'hui, le Burkina Faso offre l'exemple de ce qui peut être réalisé lorsque la volonté politique est mobilisée, que les organismes des Nations Unies coordonnent leurs activités et que les OSC sont mobilisées. C'est l'un des huit pays d'Afrique qui ont effectivement intégré les priorités et les objectifs en matière de lutte contre le VIH/sida et l'analyse de son impact dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Cela atteste l'engagement du Gouvernement à faire de la prévention du VIH/sida et de la prestation de soins un élément central du programme de développement national mais aussi qu'il est conscient qu'il faut s'attaquer à la pauvreté pour réduire la vulnérabilité à l'infection.

Le Burkina Faso est l'un de seulement trois pays au monde qui ont décidé officiellement d'allouer à la lutte contre le VIH/sida une partie des économies découlant de l'allégement de la dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée. Bien que le montant soit encore relativement faible (1,3 million de dollars par an, outre le montant de 0,7 million de dollars prélevé sur le budget ordinaire), le fait que des ressources intérieures soient allouées à la lutte contre le VIH/sida en favorise la maîtrise et accroît la possibilité d'obtenir des résultats soutenus. La sensibilisation et les consultations ont été étayées par une analyse rigoureuse (le rapport national sur le développement de 2001 a porté sur le VIH/sida). Afin de renforcer le cadre institutionnel et les capacités, le Gouvernement a créé en 2001une Commission nationale sur le VIH/sida, qui est rattachée au Cabinet du Président.

Les organisations de la société civile ont joué un rôle déterminant en favorisant l'introduction de changements dans la lutte contre le VIH/sida à l'échelle nationale. Elles collaborent avec le Gouvernement pour faire en sorte que les communautés non seulement soient consultées mais aussi qu'elles jouent un rôle de premier plan dans la prévention et le renforcement des soins et du soutien aux personnes touchées par l'épidémie. Plus de 200 OSC s'occupent au Burkina Faso des divers problèmes posés par le VIH/sida. « On peut dire à juste titre que les organisations de la société civile sont des pionniers de la lutte contre le sida », dit Marc Saba, fonctionnaire au bureau du PNUD au Burkina Faso. « Nombreuses sont celles qui ont connu le jour avant la création des structures d'État chargées de coordonner le lutte contre le sida et qui ont eu à mener leurs activités hors des sentiers battus, en comptant sur leur courage et leur détermination ».

Les efforts entrepris par le PNUD et d'autres partenaires pour renforcer la capacité de ces organisations consistent notamment à répertorier les OSC engagées dans la lutte contre le VIH/sida, à appuyer celles qui assurent la scolarisation des orphelins et à faciliter le soutien psychologique et le dépistage volontaires ainsi que les prestations de services tels que l'accès aux traitements, l'orientation vers les groupes de personnes séropositives, l'aide judiciaire et les mécanismes de soutien. En 2001, les OSC ont réalisé 6 900 tests, soit environ trois quarts du nombre total de tests réalisés dans le pays.

Prise en main communautaire de la lutte contre le VIH/sida et la pauvreté. En Afrique du Sud, où plus d'un adulte sur cinq vit avec le VIH/sida, le PNUD a lancé une initiative visant à mobiliser des dirigeants et à renforcer les capacités pour combattre l'épidémie à tous les niveaux. Partant du principe qu'il faut des dirigeants engagées et compétents pour engager une lutte efficace, l'Initiative 'des dirigeants pour des résultats' souligne le fait que chacun a la responsabilité de lutter contre le VIH/sida. C'est un nouveau partenariat qui transforme la riposte des communautés et des organisations communautaires à l'épidémie. En 2002, 54 facilitateurs ou 'agents du changement' de tout le pays ont participé à des ateliers de formation organisés dans le cadre de l'initiative.

Les ateliers ont eu un effet extraordinaire. Les participants ont pris conscience du fait que leur propres comportement, attitudes, croyances, parti pris sexistes et certaines pratiques culturelles peuvent contribuer à la propagation du VIH/sida. Certains n'ont pas perdu de temps pour élaborer des projets à mettre en œuvre sur leur lieu de travail et dans leur milieu. Thomas Mkhize, Président du réseau d'organisations communautaires du KwaZulu-Natal, a estimé que la formation a renforcé son sentiment de sympathie envers les personnes affectées par le VIH/sida. « Je comprends maintenant mieux la maladie et je sais ce que ressentent les personnes infectées ou affectées ».

L'initiative 'Des dirigeants pour des résultats' fait partie d'un programme qui constitue un partenariat entre le PNUD, le ministère de la santé et trois provinces des plus touchées par le VIH/sida et la pauvreté (Cap oriental, KwaZulu-Natal et Limpopo.[9] Le programme vise à promouvoir le dialogue sur les problèmes qui contribuent à la propagation de l'épidémie, appuie l'élaboration de politiques appropriées et permet le renforcement des capacités en vue de favoriser une riposte nationale et multisectorielle extraordinaire face à l'épidémie. Il se fonde également sur les partenariats entre le Gouvernement, la société civile et les principaux acteurs pour appuyer les communautés et les organisations communautaires en vue de renforcer leurs interventions.

Lors du lancement de l'initiative dans la province de Limpopo en avril 2003, la Ministre de la santé, Manto Tshabalala-Msimang, a affirmé l'engagement de son Gouvernement au plus haut niveau. « Les efforts viseront à renforcer les compétences des individus et à créer des structures par lesquelles ces individus peuvent collaborer en vue de trouver des solutions à des problèmes communs, » a-t-elle déclaré.

La forte présence de représentants des autres provinces à la cérémonie de lancement attestait leur volonté et leur détermination d'apprendre et d'appliquer chez eux les enseignements tirés. Les participants représentant les communautés, la société civile, le secteur privé, les syndicats, les collectivités locales et le Gouvernement, les milieux universitaires et les médias ont envoyé un puissant message, selon lequel il s'agissait d'un mouvement nouveau et inhabituel de lutte contre le VIH/sida et la pauvreté et qu'ils s'attacheraient à recruter d'autres agents du changement à cette fin. Les représentants de la société civile provenaient des ONG, des OSC et de leurs réseaux ainsi que de groupes

[9] Le programme, intitulé "Enhancing an Integrated Response to HIV/AIDS and Poverty", dispose de 8,5 millions de dollars fournis par le Gouvernement danois par l'intermédiaire du Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida.

confessionnels. Dans un article paru dans l'édition du 15 avril 2003 de *The Northern Review,* le chroniqueur André Buys a déclaré que l'initiative déplaçait effectivement le débat national sur le VIH/sida et la pauvreté du cadre biomédical pour l'inscrire dans le contexte plus large des forces sociales et économiques du pays.

Pour le PNUD, la réaction des participants à la cérémonie de Limpopo est de bon augure pour un programme national. « Le fait que les principaux décideurs et acteurs de la province soient tous présents pour réaffirmer leur engagement de lutter contre l'épidémie est un évènement historique, » dit John Ohiohenuan, Représentant résident du PNUD en Afrique du Sud. « C'est un message fort qui est ainsi envoyé à toute la province – voire à tout le pays – pour montrer que le VIH/sida et la pauvreté peuvent être vaincus si on travaille la main dans la main. »

Dans le cadre de l'initiative 'Des dirigeants pour des résultats', des dirigeants et des agents du changement ont contribué à doter les communautés des provinces du Cap oriental et du KwaZulu-Natal de moyens et de capacités afin de leur permettre de faire face aux effets dévastateurs du VIH/sida. Ainsi, le réseau des organisations de la société civile du KwaZulu-Natal et celui du Cap oriental ont lancé en 2002, avec l'appui du PNUD, un processus de renforcement des capacités communautaires en vue de faire face aux effets dévastateurs du VIH/sida au niveau communautaire. L'une des stratégies novatrices adoptées a consisté à organiser des 'conversations communautaires' pour briser le mur du silence et se pencher sur les facteurs qui favorisent la propagation de l'épidémie.

Grâce aux contes, au jeu de rôle, aux pièces de théâtre et autres techniques, les membres des communautés – dirigeants traditionnels, chefs, notables, enfants, femmes, hommes, jeunes, OSC et ONG – commencent à mieux comprendre la nature de l'épidémie et à mettre au point des moyens pour y faire face efficacement. Cette approche se fonde sur des consultations communautaires, qui ont montré que lorsque que les connaissances sur le VIH/sida sont partagées, les communautés font preuve d'une compréhension et d'une réaction extraordinaires.

Les conversations ont permis d'examiner les vues des communautés concernant la vie avec les personnes souffrant du VIH/sida et leur respect qui leur est dû et comment les associer aux activités communautaires entreprises face à l'épidémie. L'approche des conversations communautaires diffère considérablement des méthode d'intervention consistant à rassembler les gens en vue de conférences de sensibilisation, souvent accompagnées de distribution de fascicules et d'affiches, mais où il n'y a pas d'espace d'interaction propres à favoriser la réflexion et l'application, dit Moustapha Gueye, conseiller de haut niveau du PNUD pour les politiques. « Ces méthodes laissent aux communautés des messages moroses et dogmatiques, ce qui les prive toute possibilité de dialogue sur les tous aspects – directs et indirects – des incidences du VIH/sida. Les communautés peuvent être dépassées et désespérées face à des campagnes d'information négatives ou non intégrées ».

L'objectif des conversations communautaires n'est pas seulement de permettre que les gens discutent d'un problème qu'ils connaissent tous mais plutôt de les amener à y

réfléchir et à en examiner toutes les répercussions – la manière dont leur comportement et leurs valeurs, et celles de leur famille et de leurs voisins, affectent la vie des autres. Cela se fait dans le cadre d'une méthodologie caractérisée par des étapes spécifiques assorties de compétences et d'outils correspondants.

« Les conversations ont conduit les communautés à voir l'épidémie sous un angle entièrement nouveau », dit Mpumi Mnconywa, coordonnateur du programme du PNUD relatif au VIH/sida et à la pauvreté dans le KwaZulu-Natal. « Elles ont commencé à reconnaître le problème posé par la stigmatisation, le silence et le déni ». « Un espace a été ouvert pour que les gens soient disposés à divulguer [leur statut en matière de VIH/sida]. Cela s'est passé en petits groupes, en famille et entre amis », ajoute Sheila Hokwana, Directrice adjointe du Eastern Cape Provincial Action Unit.

Photo : Une séance de conversation communautaire au KwaZulu-Natal a débouché sur une cérémonie de guérison au cours de laquelle les gens ont amené des bâtons représentant des amis et des parents morts du sida.
Credit Photo : UNDP South Africa

Une séance de conversation communautaire s'est conclue par une puissante 'cérémonie de guérison' conduite par Chef (Inkosi) Everseen Thobigunya Xolo du village de Xolo, dans le district de Hibiscus Coast au KwaZulu-Natal. La communauté a formé un grand cercle et chaque personne tenait des bâtons représentant des amis et des parents morts du sida, qu'elle plaçait dans un tas au centre. Certaines personnes tenaient deux ou trois bâtons et d'autres plus.

Les personnes rassemblées autour du cercle se sont bientôt retrouvées devant un monticule de bâtons. C'était un moment chargé d'émotion, lorsque la communauté a réalisé combien elle était gravement touchée par l'épidémie. Les participants ont ouvertement pleuré les défunts puis ont indiqué comment ils comptaient changer de comportement et faire face à l'épidémie à l'avenir. Une vieille dame a reconnu publiquement pour la première fois que six de ses enfants sont morts du VIH/sida mais que personne dans le village n'avait admis la cause des décès du fait de la stigmatisation et du déni associés à la maladie. Un groupe de travailleurs communautaires a joué une pièce de théâtre traitant des questions de la stigmatisation et de la honte qu'inspire le VIH/sida.

Au KwaZulu-Natal, 76 animateurs du renforcement des capacités communautaires ont été formés à ce jour dans huit districts. Ils devraient en former des centaines d'autres, et contribuer ainsi à l'autonomisation des communautés et au renforcement de leurs capacités. Dès que d'autres districts qui n'étaient pas prévus dans le programme ont eu vent de l'initiative, ils ont offert de financer entièrement la formation et les activités sur le terrain à partir leur propre budget s'ils recevaient un appui technique du PNUD. « Le rêve d'assurer une riposte nationale et multiforme extraordinaire face à l'épidémie et de mettre en place des partenariats solides pour appuyer les communautés et leurs organisations n'est peut-être plus loin de se réaliser », dit Naheed Haque, Représentant résident adjoint du PNUD en Afrique du Sud.

Appuyer les réseaux populaires. Dans les Caraïbes, les Volontaires des Nations Unies, en partenariat avec le bureau de l'ONUSIDA pour les Caraïbes, exécute depuis mai 2000 le programme GIPA visant à assurer une participation accrue des populations vivant avec le VIH/sida ou affectées par le VIH/sida.

Le programme GIPA se fonde sur le principe que la participation des personnes vivant avec le VIH/sida est indispensable pour mettre en œuvre des interventions nationales efficaces et acceptables sur le plan éthique. De nombreux gouvernements ont officiellement souscrit à ce principe, qu'ils ont réaffirmé à plusieurs occasions, depuis le Sommet sur le sida tenu à Paris en 1994 jusqu'à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée au VIH/sida en 2001.

Crédits pour les trois photos du groupe sur le VIH/sida :
Photo du haut : Tina Coelho/Terra Imagem
Photo du milieu (enfants orphelins) : Programme REACH du PNUD (Inde)
Photo du bas (deux femmes) : STOP (Inde)

Légende des trois photos :
Le VIH/sida constitue une menace pour toutes les générations, un nombre croissant d'enfants étant infectés ou devenus orphelins du fait de la maladie. Photo du bas : Les membres d'une communauté et des travailleurs jouent une pièce de théâtre sur le traite des personnes et le VIH/sida dans une colonie d'implantation de migrants à Delhi (Inde).

Au cours des sept dernières années, les Volontaires des Nations Unies (programme administré par le PNUD), ont été à l'avant-garde du mouvement visant à promouvoir le GIPA, en lui faisant tirer parti de leur longue expérience en matière d'approches communautaires participatives de développement. Après les résultats encourageants obtenus en Afrique du Sud, les Caraïbes, qui comptent le deuxième taux de VIH/sida le plus élevé, ont été choisies pour l'application de cet méthodologie. Cette approche s'est révélée particulièrement efficace dans la région pour ce qui est d'assurer la viabilité de l'initiative.

Il s'agit non seulement de reconnaître combien il importe d'associer les personnes vivant avec le VIH/sida à la lutte contre l'épidémie mais aussi d'instaurer le cadre nécessaire au sein de la société pour favoriser cette participation. « Il s'agit de créer des mécanismes permettant de mettre à profit l'expérience de ces personnes et de donner un visage humain et une voix à l'épidémie dans l'esprit de ceux qui ne sont pas directement touchés », dit Eva Otero, responsable du programme des Volontaires des Nations Unies au bureau du PNUD en République dominicaine.

Depuis son lancement an 2000, l'initiative GIPA aux Caraïbes, appuyée par les Volontaires des Nations Unies et l'ONUSIDA, a obtenu des résultats remarquables. Elle mise en œuvre dans sept pays pilotes avec cinq réseaux nationaux et dispose de 46 Volontaires nationaux et d'un Volontaire international. Le recrutement des personnes vivant avec le VIH/sida comme Volontaires des Nations Unies contribue pour beaucoup

au succès du programme. Cela a permis de sensibiliser davantage la population à l'initiative, d'assurer une participation efficace et significative des personnes atteintes du VIH/sida et de mobiliser des fonds et des ressources pour les projets. En République dominicaine, qui compte le deuxième taux le plus élevé de VIH dans les Caraïbes, le réseau national de personnes vivant avec le VIH/sida (REDOVIH) est le principal partenaire de la société civile dans la mise en œuvre de cette initiative.

« Tous les Volontaires nationaux des Nations Unies dans les sept pays sont des personnes atteintes du VIH/sida. Par conséquent, ils se reconnaissent profondément dans la population cible, et en tant que Volontaires des Nations Unies, ils pouvaient se faire ouvrir toutes portes du ministère de la santé et de l'éducation, » dit César Castellanos, fondateur de REDOVIH et conseiller de l'initiative. Faire partie du système des Nations Unies était également une puissante source de légitimité qui permet de lutter efficacement contre la stigmatisation et la discrimination et d'encourager les séropositifs à parler plus librement de leur condition.

Les Volontaires nationaux des Nations Unies usent de leurs compétences pour promouvoir la participation des communautés à la création ou au renforcement de réseaux nationaux de personnes atteintes du VIH/sida, en les transformant en groupes d'auto-assistance viables. Ils identifient les personnes atteintes du VIH/sida, appuient les groupes d'auto-assistance et favorisent la formation et la surveillance de nouveaux groupes. Les Volontaires identifient aussi les dirigeants et les partenaires potentiels en vue de la réalisation d'activités relatives au VIH/sida, mobilisent des ressources humaines et matérielles en vue de l'instauration d'un environnement plus propice aux personnes vivant avec le VIH/sida, soulèvent les questions relatives au VIH/sida au plus haut niveau politique et coordonnent l'action à entreprendre avec les secteurs public et privé.

« En bref, les Volontaires nationaux des Nations Unies servent de catalyseur du processus d'établissement de réseaux et d'agents de liaison avec les personnes vivant avec le VIH/sida. Nous les encourageons également à prendre l'initiative de toucher de réseaux nationaux de personnes vivant avec le VIH/sida, à l'intérieur comme à l'extérieur des communautés touchées par le VIH et le sida, » dit Otero.

L'appui du PNUD a permis de lancer REDOVIH en 1998. Quoique modiques, les ressources d'amorce que le PNUD a fournies pour l'initiative ont eu un effet multiplicateur et ont incité d'autres organisations multilatérales, des institutions donatrices et le secteur privé à fournir des financements, dit Castellanos.

Outre REDOVIH, des partenaires élargis avec d'autres OSC, notamment Jóvenes de la Frontera et le Centre de solidarité humaine (CEPROSH), des institutions gouvernementales telles que le Conseil présidentiel sur le sida (COPRESIDA), les comités régionaux de santé, le secteur privé et les milieux universitaires, ont caractérisé les interventions du PNUD face au défi posé par le VIH/sida.

La stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté offre une plate-forme permettant de lier les interventions en matière de VIH/sida avec la réforme administrative et judiciaire, l'autonomisation des femmes et la pauvreté. Le PNUD a introduit une démarche

multisectorielle dans le programme national, de sorte à appuyer le renforcement de COPRESIDA et de REDOVIH ainsi que les interventions nationales visant à protéger les droits fondamentaux personnes vivant avec le VIH/sida. Il a financé une campagne nationale et une série d'ateliers organisés conjointement avec les milieux universitaires et les écoles de droit.

Au Botswana, les efforts entrepris par les réseaux de personnes vivant avec le VIH/sida en vue de briser le silence et la stigmatisation qui entourent le VIH/sida ont été un facteur déterminant dans le difficile combat contre l'épidémie. Malgré la conduite hardie du Président Festus Mogae, le Botswana demeure l'un des pays les plus touchés. Plus de 35 % des personnes âgées de 15 à 49 ans vivent avec le VIH, selon le rapport intitulé 'Botswana 2002 Second Generation HIV/AIDS Surveillance Report'.

Un partenariat de longue date entre le PNUD et le Réseau de personnes vivant avec le VIH/sida au Botswana (BONEPWA) visait à promouvoir la sensibilisation et l'établissement de réseaux par et pour les personnes vivant avec le VIH/sida. BONEPWA favorise et facilite la formation de groupes de prestation de soins et de soutien et d'organisations communautaires, et renforce leurs capacités. Une organisation cadre nationale créée par et pour les personnes vivant avec le VIH/sida sert d'instance pour une action de sensibilisation concertée entre le public et le Gouvernement, rôle qui revêt une importance sans précédent vu la propagation de l'épidémie.

Le PNUD a contribué à jeter les bases pour l'établissement de réseaux depuis 1993, dit le Coordonnateur de BONEPWA, David Ngele. « Au début, c'était presque impossible de rassembler des personnes vivant avec le VIH/sida en un groupe du fait de la stigmatisation. » L'appui du PNUD pendant ces années difficiles, en particulier pour ce qui est d'offrir des possibilités d'apprentissage et d'éducation dans les pays qui avaient mis en place des réseaux, a permis à BONEPWA d'exister et de se faire enregistrer en 2000, dit Ngele. Il compte maintenant 30 groupes d'appui dans les zones urbaines. Les femmes se sont montrées très favorables aux réseaux; l'un deux compte 25 femmes sur 29 membres, ajoute Ngele. BONEPWA s'élargit en milieu rural, bien qu'il lui reste encore beaucoup à faire pour accroître son réseau et sa capacité de poursuivre ses activités de sensibilisation auprès des pouvoirs publics et pour offrir des possibilités d'activités rémunératrices aux séropositifs.

« Le PNUD estime qu'il est importe, du point de vue stratégique, d'appuyer la mise en place et/ou le renforcement des OSC car elles servent de catalyseur dans la mobilisation des communautés, complètent les services publics existants, mettent au défi les gouvernements et interviennent plus rapidement que ces derniers, » dit Bjørn Førde, Représentant résident au Botswana. Outre, BONEPWA, le programme a aussi appuyé deux autres réseaux d'organisations de la société civile qui ont été de fervents défenseurs de la participation des OSC à la lutte contre le VIH/sida. Ils ont joué des rôles essentiels mais très différents dans la guerre menée contre l'épidémie au Botswana, dit Førde.

Le Botswana Network of Ethics, Law and HIV/AIDS (BONELA) d'organisme de sensibilisation et d'animation pour les questions juridiques et les droits de l'homme. C'est un réseau national d'organisations et d'individus concernés qui sont déterminés à

promouvoir et à protéger les droits de toutes les personnes atteintes du VIH et du sida. Son objectif premier est de relever les défis juridiques et éthiques posés par l'épidémie.

Avec ses 40 membres, le Botswana Network of Aids Service Organizations (BONASO) s'attachent à coordonner l'échange d'informations et le partage des enseignements entre ses membres et d'autres parties intéressées. Certaines organisations du secteur privé et en sont devenues membres, ce qui traduit l'intérêt croissant et le besoin que suscite une approche coordonnée et multisectorielle pour la prestation des services.

Les trois réseaux sont largement reconnus, y compris par le Gouvernement. Ils sont représentés au Conseil national sur le sida, présidé par le Président de la République.

Grâce aux efforts collectifs déployés par les OSC et les organisations internationales au Botswana pendant les années 90, l'épidémie n'est plus considérée comme essentiellement un problème de santé. Deux documents critiques ont contribué à amorcer ce changement : Vision 2016: Towards Prosperity For All (1997), qui offre la vision à long terme du Gouvernement botswanais, et le rapport national sur le développement humain de 2000, intitulé Towards an AIDS-Free Generation. Les deux documents soulignent que le Gouvernement, les OSC, le secteur privé et les donateurs bilatéraux et multilatéraux doivent unir leurs efforts pour combattre l'épidémie dans la cohésion.

Dans le cadre du renforcement de son intervention, le bureau de pays du PNUD a lancé le programme d'appui à la lutte nationale contre le sida en 1997. Cette initiative à trois volets vise à renforcer les structures nationales de coordination, la capacité d'appliquer des programmes au niveau des districts et les réseaux de la société civile.

Dans quelques cas, le PNUD a également appuyé directement des initiatives communautaires pour montrer qu'elles constituent un élément utile et nécessaire de la riposte nationales face à l'épidémie. Dans la petite ville de Palapye, les communautés ont enregistré un nombre élevé d'orphelins dont les parents sont morts du VIH/sida. En 1999, une communauté a créé un orphelinat appelé House of Hope, qui nourrit maintenant une cinquantaine d'enfants et organise des cours du niveau de la maternelle. Le PNUD a fourni une subvention d'amorce pour payer les enseignants et pour acheter les fournitures.

En coopération avec le Comité multisectoriel contre le sida du district du Sud-Est, le PNUD appuyé Nkaika Youth Group, un groupe de jeunes femmes travaillant dans l'industrie du sexe qui s'efforce d'entreprendre des activités rémunératrices comme le jardinage et la fabrication de bougies. L'objectif visé est d'aider les membres avoir une activité économique viable et à améliorer leur qualité de vie.

Malgré ces réalisations, le Gouvernement et le peuple botswanais éprouvent toujours d'énormes difficultés à rendre plus efficace la riposte nationale face au VIH/sida.

« L'une des difficultés majeures, c'est de mobiliser les individus et les communautés pour faire en sorte que l'importante sensibilisation du public et de la société civile à la prévention et aux conséquences du VIH/sida se traduise par le changement de comportement nécessaire pour freiner la propagation de l'épidémie. Nous pensons que

toutes les OSC doivent jouer un rôle essentiel à cet égard, » dit Lydia Matebesi du bureau du PNUD au Botswana. L'appui du PNUD aux OSC demeure un élément essentiel de la riposte du Botswana entre 2003 et 2007.

Encadré 5 Au-delà des frontières : la collaboration en Asie du Sud

La participation des organisations de la société civile en Asie du Sud a été indispensable pour permettre au PNUD de coopérer avec les gouvernements en matière de VIH/sida ainsi que dans des domaines sensibles tels que la traite des femmes. Comme suite à une analyse conjointe qui a mis au jour la nécessité de sensibiliser davantage la population aux politiques et de renforcer les capacités en vue d'assurer des interventions continues, un programme régional appuyé par le PNUD pour lutter contre le VIH et promouvoir le développement a été lancé 1998 puis prolongée en 2002 pour une deuxième phase de cinq ans.[10]

L'une des principales priorités du programme était d'établir des liens entre les organisations de personnes vivant avec le VIH/sida. Ces groupes, probablement plus que tous autres, ont été les pionniers pour ce qui est de faire connaître l'épidémie et d'en prendre conscience et de lutter contre la stigmatisation et la discrimination. Un recensement de ces groupes au Bangladesh, en Inde, au Pakistan, au Népal et au Sri Lanka a permis d'établir des partenariats avec 17 organisations de personnes vivant avec le VIH/sida. Ces partenariats ont donné plus de poids à ces organisations, renforcé leurs réseaux et contribué au renforcement de leur capacité de sensibilisation et d'association avec les gouvernements de la région.

L'un des domaines d'action essentiels du projet est la circulation des personnes, en particulier des groupes les plus vulnérables tels que les personnes victimes de trafic. Le projet appuie également les réseaux nationaux et régionaux de OSC, les forces de l'ordre et le pouvoir judiciaire dans les pays de destination et d'origine, ce qui a permis de poursuivre de nombreux trafiquants. Il offre une assistance juridique, des possibilités de relèvement et un soutien psychologique aux personnes secourues et rapatriées.

Les partenariats stratégiques du PNUD avec les OSC, notamment avec Maiti et le Women's Rehabilitation Centre au Népal, le Durbar Mahila Samanway en Inde et CARE Bangladesh, visaient en particulier à lutter contre le trafic transfrontières des enfants et des femmes entre ces pays. Ces groupes ont oeuvré à sensibiliser les dirigeants locaux, les militants et les forces de l'ordre afin que des stratégies communautaires soient mises en œuvre pour empêcher le trafic au départ. Ils ont permis ainsi d'introduire des changements de politique et d'associer activement les pouvoirs publics aux activités. Lanka+, un réseau national de personnes vivant avec le VIH/sida au Sri Lanka, a été à la pointe du combat contre la stigmatisation dans le pays et a donné à l'épidémie un visage humain.

Une innovation de taille des initiatives des OSC et du secteur privé a trait à la participation des travailleuses de l'industrie du sexe comme partenaires dans la lutte contre le trafic de personnes et le VIH/sida ainsi que dans la recherche de solutions aux questions plus vastes que sont l'autonomisation des femmes, le rôle de facilitation des organismes et la reconnaissance des droit des travailleuses de l'industrie du sexe.

Ainsi, dans le cadre d'un partenariat entre le PNUD et les OSC et le secteur privé, la South Asian Research and Development Initiative, l'American Centre for International Labour Solidarity et la Confederation of Indian Industry ont conjugué leurs efforts en vue

Stratégies de prévention rapide. Plusieurs pays d'Asie et du Pacifique, de la région des États arabes, de l'Europe de l'Est, de la Communauté d'États indépendants et d'Amérique latine ont encore la possibilité d'arrêter l'épidémie avant qu'elle n'atteigne la proportion qu'on connaît en Afrique ou dans les Caraïbes. En Mongolie, pays à faible taux d'incidence, les OSC ont pris l'initiative et ont demandé au PNUD et aux autres organismes des Nations Unies de collaborer avec le Gouvernement dans la lutte contre le VIH/sida pour empêcher que la maladie ne devienne une menace grave. Dans une note, les ONG mongoles indiquaient qu'officiellement, seulement trois cas de VIH/sida ont été déclarés au cours de la dernière décennie. « Cependant, » ajoutent-elles, l'épidémie à l'échelle régionale se propage à notre frontière au nord et se rapproche de nos deux autres frontières. Notre situation unique a probablement changé récemment et nous sommes devenus vulnérables. C'est donc la dernière occasion qui nous est offerte de changer la donne. »

Du fait de l'instabilité politique, de la dégradation de l'environnement dû au surpâturage et de l'urbanisation rapide, la Mongolie, pays à économie en transition, est devenue plus vulnérable au VIH/sida. Les OSC ont également recensé un certain nombre de facteurs particuliers qui pourraient favoriser la propagation de l'épidémie, notamment l'incidence croissante des maladies sexuellement transmissibles, la faible utilisation des préservatifs, le nombre croissant de femmes travaillant dans l'industrie du sexe et la culture nomade. En 1997, un mémorandum d'accord a été conclu entre le Gouvernement et les organismes des Nations Unies sur l'appui à l'examen des politiques, les programmes et le renforcement des capacités. La même année, un comité national contre le sida a été créé, qui compte comme membres tous les vices-ministres et comme président le Premier Ministre.

En 1998, la Fondation nationale mongole contre le sida a été créée comme organisation indépendante chargée d'appuyer les organisations non gouvernementales locales, comme cela a été recommandé dans le mémorandum. La Fondation a commencé à se pencher sur les besoins et les droits des groupes marginalisés et vulnérables, notamment les travailleurs de l'industrie du sexe et les enfants de la rue. Les OSC, ainsi que le Gouvernement et les organismes Nations Unies, travaillent avec les adolescents, les militaires et le secteur privé. Les efforts entrepris par la société civile en Mongolie ont bénéficié de l'appui d'organismes tels que l'Alliance internationale contre le sida.

Ces expériences montrent que la crise du VIH/sida a engendré des partenariats originaux et des réseaux dynamiques entre la société civile et les organismes de développement. Leur détermination commune à combattre l'épidémie et leur capacité de faire face à ses divers aspects complexes sont indispensables pour relever ce défi multidisciplinaire que constitue le VIH/sida.

[10] La deuxième phase du programme est intitulé 'Regional Empowerment and Action to Contain HIV/AIDS (REACH), www.hivanddevelopment/org et www.youandaids.org

La marche à suivre

Le présent rapport fait partie intégrante d'une enquête en cours sur les partenariats stratégiques imaginatifs entre le PNUD et les organisations de la société civile visant à promouvoir le développement humain durable. Il ressort des conclusions que les partenariats qui offrent les meilleurs avantages de part et d'autre ont débouché sur des interventions dynamiques et qu'ils ont eu un impact mesurable en matière de développement.

L'un des avantages comparatifs du PNUD tient à son aptitude à servir de catalyseur et de facilitateur pour réunir les divers acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Cet appui politique du PNUD a, à maintes reprises, été très utile aux organisations de la société civile (OSC) dans les efforts qu'elles déploient pour faire entendre une autre voix dans la conduite des affaires publiques. Dans la plupart des exemples cités, le PNUD a fait office d'animateur, de facilitateur et de communicateur attaché à sa politique d'engagement en faveur des OSC. Il y est parvenu en créant le cadre nécessaire pour permettre à d'autres vues d'influer sur les politiques à tous les niveaux, en aidant à définir des normes en matière de bonnes pratiques et de droits de l'homme, en servant d'instance pour la formulation d'autres politiques et en favorisant les liens entre les OSC.

Donner l'impulsion pour des partenariats dynamiques. Le présent rapport fait ressortir quatre stratégies pour l'établissement de partenariats de la société civile particulièrement efficaces.

Promouvoir le dialogue national. Le PNUD a instauré, dans diverses situations, le cadre propice au dialogue entre les principaux acteurs en vue de promouvoir la paix et le développement. Des consultations et un dialogue véritables ainsi qu'une participation élargie aux niveaux national et régional ont jeté les bases de partenariats fructueux et enrichissants entre les acteurs suivants : les populations autochtones et leurs organisations et le Gouvernement en Equateur ; les anciens insurgés, les collectivités et les pouvoirs publics à Mindanao dans le sud des Philippines ; les groupes communautaires et les autorités locales au Mexique ; ou les organisations de populations autochtones et le Gouvernement au Guatemala.

Renforcer la capacité d'établir des données ventilées. Les données ventilées par sexe, race et appartenance ethnique et autres catégories sont indispensables pour déterminer les disparités et les poches de dénuement et de discrimination et pour élaborer des politiques pour y faire face. L'appui du PNUD aux projets fondés sur des données – portant sur le problème racial au Brésil, les dimensions sexospécifiques de la mondialisation dans la région des Etats arabes, la situation des Rom dans cinq pays d'Europe centrale et orientale, ou les cartes de notation pour le suivi de la pauvreté en Ethiopie et pour la gestion urbaine communautaire au Sri Lanka – constituent un premier pas indispensable pour donner les moyens aux organisations de la société civile de promouvoir des changements de politiques.

S'associer à un large éventail d'acteurs. Les partenariats avec les OSC à divers niveaux sont indispensables pour assurer la maîtrise et l'impact des initiatives de développement. Les partenariats du PNUD avec les groupes communautaires dans le cadre de programmes d'octroi de petites subventions au Viet Nam, les réseaux nationaux et régionaux de lutte contre le VIH/sida, les forces de l'ordre, l'appareil judiciaire et les syndicats en Afrique du Sud, les groupes de recherche sur les politiques et de surveillance de la pauvreté en Ouganda et en Zambie témoignent d'un engagement soutenu et multiforme auprès de la société civile dont le but est d'avoir un impact durable.

Fournir de petites subventions pour des partenariats imaginatifs. L'octroi de petites subventions aux OSC peut renforcer les capacités locales, avoir un énorme impact au niveau communautaire et favoriser une initiative communautaire propre à influer sur les politiques. Le programme d'octroi de petites subventions du FEM et les projets LIFE ont augmenté le capital social des organisations communautaires au Viet Nam et en République-Unie de Tanzanie, et permis aux populations autochtones Aytas des Philippines de revendiquer leur domaine ancestral tout en mettant en valeur un écosystème propice aux cultures.

Certaines de ces conclusions ont été étayées à la quatrième réunion (avril 2003) du Comité consultatif des OSC auprès de l'Administrateur. Le Comité a instamment demandé au PNUD :

- De soutenir les cadres de formulation de politiques parallèles malgré la forte opposition de certains secteurs;

- De faire en sorte que les OSC participent de manière ordonnée et significative, notamment en faisant connaître les préoccupations des populations autochtones, au processus d'établissement de rapports concernant les objectifs du Millénaire pour le développement;

- D'appuyer les efforts visant à établir des données ventilées par sexe, race et appartenance ethnique et autres catégories dans les rapports concernant les objectifs du Millénaire pour le développement et les *Rapports sur le développement humain ;*

- D'établir un lien entre les problèmes d'environnement et l'élimination de la pauvreté et entre les politiques de gestion de l'environnement et la gestion communautaire des ressources ;

- D'élaborer un cadre opérationnel pour orienter les relations entre les OSC et le PNUD dans les situations de conflit et d'après conflit.

Ces orientations sont indispensables pour permettre une association entre le PNUD et les OSC propre à faire ressortir la valeur stratégique des partenariats pour le développement durable. Toutefois, il faut d'abord changer de méthode pour surmonter les obstacles culturels et comportementaux à l'établissement de partenariats imaginatifs avec la société

civile. Certains des problèmes recensés dans le cadre d'examens et d'évaluations internes se présentent comme suit :

- *La crainte de prendre des risques.* La raison en est, en partie, le manque d'incitations, d'une orientation claire et d'un soutien pour prendre des positions courageuses sur les questions de développement. L'obligation d'obtenir des résultats à court terme occulte souvent l'utilité que revêtent les partenariats à long terme pour constituer des groupes en faveur du développement humain;

- *La rigidité des procédures.* Leur manque de souplesse et de simplicité ne permet pas d'établir des partenaires dynamiques;

- *Une tendance à vouloir instrumentaliser les OSC.* Celles-ci sont perçues essentiellement comme des sous-traitants et des agents d'exécution de programmes et non comme des partenaires pour le changement des politiques, la sensibilisation de l'opinion et la mobilisation des groupes d'intérêt;

- *Une documentation inappropriée.* Une démonstration et une analyse systématiques des expériences concrètes et des stratégies est indispensable pour faciliter l'apprentissage et pour faire connaître les aspects positifs des partenariats.

La création du Comité consultatif des OSC auprès de l'Administrateur témoigne de l'engagement du PNUD d'introduire des changements touchant à la fois ses structures et ses politiques. Le Comité, qui existe depuis quatre ans, donne à l'Administrateur et à la haute direction des avis et des conseils francs sur les orientations. C'est aussi une instance d'échange de vues informel et de débat véritable entre la direction du PNUD et les OSC, qui offre le cadre pour de nouvelles initiatives et idées à lancer ou à changer.

Le Comité a inspiré la création de comités consultatifs régionaux d'OSC sur les questions relatives aux objectifs du Millénaire pour le développement, à la prévention des conflits et au redressement, qui sont à leur début en Afrique et en Asie. Les comités consultatifs d'OSC sur les réseaux de règlement de conflits et d'instauration de la paix en El Salvador et en Egypte, et sur la pauvreté, l'ajustement structurel et le développement humain au Zimbabwe sont des exemples de ce type de mécanismes consultatifs mis en place au niveau national. Dans la région de l'Europe et de la Communauté des Etats indépendants (CEI), un groupe d'experts comptant 20 membres (provenant des OSC et des bureaux de pays du PNUD) est à la disposition des bureaux de pays du PNUD et de leurs partenaires de la société civile et des services publics pour leur fournir des conseils pratiques, une formation et un appui en matière de recherche et pour leur faire échanger les pratiques optimales et les enseignements tirés dans le cadre des initiatives de lutte contre la pauvreté et de gouvernance démocratique. Le groupe a été mis en place par le centre de contact sous-régional pour l'Europe et la CEI, avec le concours de la Division des OSC. Le PNUD est déterminé à favoriser ces instances consultatives d'une grande utilité.

Des conseillers d'OSC ont été affectés dans les centres de contact sous-régionaux en Afrique, en Asie et en Europe orientale pour apporter un appui aux initiatives des bureaux de pays liées à la société civile. En collaboration avec eux et avec les conseillers de la société civile des bureaux régionaux, la Division des OSC a mis en place un groupe de conseillers d'OSC pour favoriser un dialogue régulier en vue de contribuer à l'élaboration des programmes et des priorités de sorte à établir des partenariats plus solides et plus efficaces entre les OSC et le PNUD.

En conclusion, le présent rapport souligne le fait que le PNUD, de par son mandat et ses activités en matière de politiques et de sensibilisation concernant le développement humain, est le partenaire multilatéral privilégié d'un large éventail d'OSC. Il est extrêmement important que les OSC voient un PNUD solide qui offre le cadre pour la formulation d'autres vues essentielles sur les questions liées à la mondialisation, au commerce et à la pauvreté et qui adopte des positions sur diverses questions de fond sensibles. Il importe également d'œuvrer avec plus d'un groupe connu et familier d'acteurs de la société civile et de toucher les mouvements populaires et les organisations communautaires, en tirant ainsi parti de l'énergie, de la créativité et de la grande diversité de la société civile.

Ces messages, qui sont plus que jamais pertinents aujourd'hui, sont pour l'essentiel ce qui ressort des grandes rencontres de la société civile telles que le Forum social mondial de Porto Alegre. Au moment où le PNUD s'efforce d'engager les acteurs de la société civile dans des campagnes nationales et mondiales en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, il peut tirer parti de cette confiance et de cette bonne volonté de la société civile en tenant compte de ses vues et en satisfaisant ses aspirations.

Les expériences des pays présentées dans ce rapport indiquent une tendance à l'établissement de partenariats dynamiques qui permettent des interventions solides de la société civile face à divers problèmes complexes de développement. « Les problèmes auxquels nous faisons aujourd'hui face dans le monde sont tels que nous ne pouvons plus nous permettre de poursuivre dans la même voie en matière de développement », dit l'Administrateur du PNUD, Mark Malloch Brown. « Seuls, nous pouvons créer des exemples intéressant mais isolés de ce qui pourrait être fait. En les transposant, en les inscrivant dans un cadre élargi et en les reliant au-delà des frontières, nous suscitons un élan, une vague de partenariats qui brisera le moule de ce que nous pensions possible en matière de développement. »

Photo credit : David Dudenhoefer / GEF/SGP

Annexe 1

Membres du Comité consultatif des OSC auprès de l'Administrateur

Le Comité consultatif des OSC auprès de l'Administrateur, créé en mai 2000, est composé d'éminents spécialistes du développement qui y siègent eu égard à l'expertise qu'ils peuvent apporter sur des questions convenues. Le Comité a permis de forger des relations plus dynamiques entre le PNUD et la société civile sur diverses questions. Ses priorités comprennent la mondialisation et la réduction de la pauvreté, la prévention des conflits et l'instauration de la paix, les droits de l'homme et le développement humain et la participation du secteur privé.

Membres fondateurs

- Sunila Abeysekera, Directeur exécutif, Inform, Human Rights Documentation Centre (Sri Lanka)
- Charles Abugre, Directeur exécutif, Integated Social Development Centre (Ghana)
- Hizkias Assefa, Coordonnateur, Africa Peace-building and Reconciliation Resources Network (Kenya)
- Walden Bello, Co-fondateur et Directeur, Focus on the Global South (Thailande)
- Roberto Bissio, Coordonnateur, Social Watch (Uruguay)
- John Cavanagh, Directeur, Institute for Policy Studies (Etats-Unis)
- Bjorn Forde, Secrétaire général, Mellemfolkeligt Samvirke (Danemark)
- Asma Khadar, Coordonnatrice, Sisterhood is Global Institute (Jordanie)
- Martin Khor, Directeur, Third World Network (Malaisie)
- Sunita Narain, Directeur, Centre for Science and Environment (Inde)
- Paulo Sérgio Pinheiro, Directeur, Centre pour l'étude de la violence (Brésil)
- Amanda Romero Medina, Quaker International Affairs Representative (Andean Region), American Friends Service Committee (Colombie)
- Gita Sen, Coordonnateur de l'économie politique de la mondialisation, Development Alternatives with Women for a New Era, (Inde)
- Victoria Tauli-Corpuz, Directrice exécutive, Tebtebba Foundation (Philippines)

Annexe 2

-

Principales politiques relatives aux OCS

Le PNUD et les organisations de la société civile: politique d'engagement (2001)
La politique actualisée d'engagement du PNUD auprès des organisations de la société civile définit une nouvelle série de principes et précise les incidences en matière de politiques et de programmes.

Le PNUD et les organisations de populations autochtones: politique d'engagement (2001)
La politique offre au personnel du PNUD un cadre d'orientation pour l'établissement de partenariats durables avec les populations autochtones et leurs organisations. Elle définit des questions critiques pour l'appui du PNUD; les principaux domaines d'engagement; les principaux objectifs visés pour un partenariat efficace; et les principes fondamentaux régissant les relations avec les populations autochtones.

Les procédures du PNUD pour l'exécution de projets par une organisation non gouvernementale (1998)
Les procédures définissent une série de règles et de règlements auxquels doivent souscrire toute organisation non gouvernementale chargée de la gestion générale d'un projet bénéficiant de l'appui du PNUD, du début à la fin. Les procédures sont en train d'être simplifiées afin de les rendre plus accessibles et plus utiles on ONG et aux bureaux de pays du PNUD.

Politique d'information et de documentation (1997)
Cette politique vise à assurer que les informations concernant les activités opérationnelles soient mises à la disposition du public sauf pour des raisons absolues de confidentialité. Il ressort d'une récente évaluation que les dispositions de la politique sont encore pertinentes et satisfaisantes; toutefois, il a été recommandé de la relancer en vue d'en assurer une diffusion plus large. Si une demande d'informations est refusée en partie ou en totalité, le demandeur peut demander au Comité de surveillance de la politique, dont le secrétariat relève du Bureau des ressources et des partenariats stratégiques, de revoir la décision.

Pour les autres politiques relatives aux partenariats avec les OSC, portant notamment sur l'égalité des sexes, le commerce et les négociations commerciales multilatérales, le VIH/sida, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, les droits de l'homme, la gouvernance, et les relations avec le secteur privé, visiter le site http://www.undp.org/policy/policynotes.htm.

Annexe 3

Centres de contact sous-régionaux et centres thématiques

Centre PNUD pour les Etats arabes Maison des Nations Unies, Riad El-Solh Square Beyrouth, Liban Tel. 961-1-981-301/11 (poste 1745) Alia Al-Dalli, Chef Surf-as@undp.org.lb	Centre PNUD pour l'Europe et la CEI Grösslingova 35, 811 09 Bratislava, Slovaquie Tel. (421-2) 59-337-141 Jafar Javan, Chef Geoffrey D. Prewitt, Conseiller OSC registry.sk@undp.org
Centre PNUD pour l'Asie et le Pacifique UNDP 12th Fl, UN Building Bangkok, Thailand Tel: +66 2 2881626 Robert Juhkam, Administrateur chargé du Centre Bkksurf@undp.org	Centre PNUD pour l'Asie du sud et l'Asie occidentale POB 107, Pulchowk Kathmandou, Népal Tel: 997-1-548-553 Jo Scheuer, Chef surf-ktm@undp.org
Centre PNUD pour l'Afrique australe 5th Floor, UN House, 351 Schoemann St. Prétoria, Afrique du Sud Tel: (27 12) 338 5371 or 5379 Joseph Mugore, Chef Barbara Barungi, Conseiller OSC Safsurf.zw@undp.org	Centre PNUD pour l'Afrique centrale et de l'Est POB 5580 Addis Abeba, Ethiopie Christine Musisi, Conseiller OSC Tel: 251-1-443-561 Luke Wasonga, Chef undp.cea-surf@undp.org
Centre PNUD pour l'Afrique de l'Ouest BP 154 Dakar, Sénégal Tel: 221-849-1795 Soraya Mellali, Administrateur chargé du Centre Bolaji Ogunseye, Conseiller OSC Surf-wa@undp.org	Centre PNUD pour les Caraïbes UN House, #3 Chancery Lane Port of Spain, Trinidad and Tobago Tel: 868-623-7057 poste 255 Michelle Gyles-McDonnough, Chef Surftt@surf.undp.org.tt

Centre PNUD pour l'Amérique latine Apartado 6314, Zona 5 Panama, République de Panama Tel: 507-265-8168 /8153 Alfredo Jefferson, Chef Panamasurf@undp.org Centre de gouvernance du PNUD d'Oslo Inkognitogaten 18, N-0256 Oslo, Norvège Tel: +47 22 12 27 00 Elizabeth McCall, Conseiller OSC oslogovcentre@undp.org	Groupe d'appui aux programmes du PNUD BPCR/ BRPS Via Merulana, 19, 00185 Rome, Italie Tel: 39-06-4451312 Guiseppe de Vincentis, Directeur Cpr.rome@undp.org

Notes

African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD) 2002. Rapport d'un atelier sur le processus et le contenu des DSRP de cinq pays africains ayant des DSRP complets (Harare, Zimbabwe, 29 et 30 avril 2002).
http://www.afrodad.org/html/PRSP-WKSHP%20AIDE%20MEMOIR.HTM

Banque asiatique de développement (BAsD) 2002. *Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction: Regional Report,* par Roger Plant.
http://www.adb.org/Documents/Reports/Indigenous_Peoples/REG/default.asp

Consumer Project on Technology (CPT) 2001. Affaire entre 39 sociétés pharmaceutiques et le Gouvernement d'Afrique du Sud. Rapports disponibles sur le site:
http://www.cptech.org/ip/health/sa/pharma-v-sa.html

Integrated Social Development Centre and The North-South Institute (ISODEC/NSI) 2000. *Civil Society Organizations and Participation Programme: Mid-Term Evaluation Report*, by Charles Abugre (ISODEC) and Alison Van Rooy (NSI), mars 2000. http://www.undp.org/cso/resource.html

Inter-Africa Group 2002. *UNDP Role in Facilitating Civic Engagement in Key Policy Processes: The PRSP – An Examination of Seven Countries in Central and Eastern Africa*, document commandé par le Centre de contact sous-régional du PNUD pour l'Asie centrale et le Centre pour l'Afrique orientale, mai 2002, non publié.

International Peace Academy (IPA) 2002. *Empowering Local Actors: The UN and Multi-Track Conflict Prevention*, atelier d'orientation, décembre 2001 (rapport complet).
http://www.ipacademy.org/Publications/Publications.htm

Panos Institute 2002. *Reducing Poverty: Is the World Bank's Strategy Working?*
http://www.panos.org.uk/briefing/reducing_poverty_text.htm

The North-South Institute (NSI) 2002. *Access and Influence: Tensions and Ambiguities in the World Bank's Expanding Relations with Civil Society Organizations*, by Paul Nelson, University of Pittsburgh. http://www.nsi-ins.ca/download/Access_influence.pdf

Social Watch 2002. Rob Mills and Lollo Dari-Ericson, "Building Ownership of Anti-poverty Strategies", in *Social Watch Report 2002.* **www.socialwatch.org**.

Uganda NGO Forum 2001. Nansozi Muwanga, Makerere University, "Uganda: the economy, poverty and governance", rapport de la réunion du groupe consultative de mai 2001, établi au nom de la société civile s/c Uganda National NGO Forum ngoforum@infocom.co.ug, document non publié

United Nations 2001. *Review of the World Social Situation.* Department of Economic and Social Affairs. http://www.un.org/esa/socdev/rwss/index.html

Nations Unies 2002. Remarques du Secrétaire général au Forum de la société civile, Sommet mondial pour le développement social, septembre 2002.
http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sgsm8360.doc.htm

ONUSIDA/OMS 2002. *AIDS Epidemic Update*, décembre 2002.
www.undaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html

PNUD 1999. Atelier sur les budgets favorables aux pauvres, à l'égalité des sexes et à l'environnement (organisé en partenariat avec UNIFEM), 28-29 juin 1999. Résumé des documents disponibles sur le site:
http://www.undp.org/poverty/events/wkshop/budgets/bud_abstracts.htm.

PNUD 2000. *Poverty Report 2000: Overcoming Human Poverty*.
http://www.undp.org/povertyreport/

PNUD 2000a. *Looking Ahead, Looking Around: Dynamics of Gender Partnership in Africa.*
http://www.undp.org/rba/pubs/looking%20ahead.pdf

PNUD 2001. *Results-Oriented Annual Report.*
http://www.undp.org/osg/documents/roar2001.pdf

PNUD 2001a. *A New Direction; A New Relationship: Poverty Reduction Strategy Papers and the Millennium Declaration Targets*. Déclaration de l'Administrateur Mark Malloch Brown à un séminaire sur les objectifs du Millénaire pour le développement, Banque mondiale, Washington, 19 mars 2001.
http://www.undp.org/dpa/statements/administ/2001/march/19mar01.html

PNUD 2001b. *From Relief to Recovery: The Gujarat Experience.*
http://www.undp.org/erd/disred/docs/gujarat_report.pdf

PNUD 2002. *UNDP Support to National Poverty Reduction Strategies: Special Report for WSSD+5.*
http://www.undp.org/poverty/initiatives/prs/prs_wssd.htm

PNUD 2002a. *UNDP Support for Poverty Reduction Strategies: the PRSP Countries*
http://www.undp.org/mainundp/propoor/propoor.htm#publications).

PNUD 2002b. *Lessons Learned in Crises and Post-Conflict Situations: The Role of UNDP in Reintegration Programmes,* Rafeeuddin Ahmed, Manfred Kulessa and Khalid Malik eds. Bureau de l'évaluation 2002.
http://www.undp.org/eo/Publication/CPC-lesson-learned.htm

PNUD 2002c. *Avoiding the Dependency Trap: The Roma in Central and Eastern Europe,* Rapport régional sur le développement humain, 2002.
http://roma.undp.sk

PNUD 2002d. *Gender in UNDP: Challenges and Lessons Learned from Recovery to Transition*, Rapport d'un atelier organisé par l'équipe du Programme sur l'égalité des sexes du PNUD en collaboration avec UNIFEM, le Bureau de la prévention des crises et du redressement, le Bureau des politiques de développement et le Bureau de l'évaluation (New York, 28 octobre 2002).

PNUD 2002e. *Choices* Magazine December 2002. *Staking Out Peace In Somalia*, by Sonya Laurence Green. http://www.undp.org/dpa/choices/list1.html

PNUD 2002f. Allocution de Julia Taft sur la prévention des conflits armés et des catastrophes à la Conférence de l'Union européenne sur la prévention des conflits, Helsingborg, Suède, 29 août 2002. http://www.undp.org/erd/pubinfo/transitions/2002_10/jtspeeches.htm

PNUD 2002g. *UNDP Policy Note: HIV/AIDS and Poverty Reduction Strategies.* http://www.undp.org/policy/policynotes.htm

PNUD 2003. *Results: HIV/AIDS*. www.undp.org/hiv

PNUD 2003a. *HIV/AIDS and Development in South Asia 2003*. Regional Human Development Report. http://www.undp.org.np/publications/reghdr2003/index.html

UNESCO 1998. *The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention: Report of the International Conference of Experts Held In Barcelona from 21 to 27 November 1998*. Michael C. van Walt van Praag with Onno Seroo, eds. Division of Human Rights, Democracy and Peace, UNESCO Centre of Catalonia. **http://www.unescocat.org/autang.html**

UNIFEM 2002. *Afghanistan Country Office: Annual Report 2002.*

World Development Movement (WDM) 2001. *Policies to Roll Back the State and Privatise? Poverty Reduction Strategy Papers Investigated.* http://www.wdm.org.uk/cambriefs/Debt/rollback.pdf

Références

Jayaratne, K.A., H.M.U. Chularathna, and D.G.J. Premakumara, 2002. *Poverty Profile City of Colombo: Urban Poverty Reduction through Community Empowerment*, DFID, UNDP, UN-Habitat/UMP Urban Poverty Reduction Project, Colombo, Sri Lanka, February 2002, unpublished paper.

Network of Organizations of Black Brazilian Women Preparing for the Third World Conference Against Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, 2001. *Never say you didn't know… Say NO to the many faces of racism*, Brazil, May 2001.

Social Watch 2002, *The Social Impact of Globalisation in the World*, Social Watch Report 2002. www.socialwatch.org

UNDP 1994. *Conserving Indigenous Knowledge Integrating Two Systems of Innovation.* http://www.undp.org/cso.html

UNDP 1997. *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*. http://magnet.undp.org/policy/default.htm

UNDP 1997. *Public Information and Documentation Disclosure Policy.* http://www.undp.org/cso/policies.html

UNDP 1998. *Empowering People: A Guide to Participation.* http://www.undp.org/cso.html

UNDP 1998. *Procedures for Project Execution by a Non-governmental Organization*. http://www.undp.org/cso/policies.html

UNDP 1998. *UNDP and Civil Society Organizations: Building Alliances for Development.* http://www.undp.org/cso.html

UNDP 1999. Workshop Report on Governance for Human Development: UNDP and Civil Society. http://www.undp.org/cso/resource.html

UNDP 2000. *Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies*, Nilufer Cagatay, Mumtaz Keklik, Radhika Lal and James Lang, UNDP Bureau for Development Policy. http://www.undp.org/cso.html

UNDP 2000. *Changing Policy and Practice from Below: Community Experiences in Poverty Reduction: An Examination of Nine Case Studies.* Anirudh Krishna, ed., Caitlin Wiesen, Geoffrey D. Prewitt, Babar Sobhan, co-eds. http://www.undp.org/csopp/CSO/NewFiles/toolboxcase.htm

UNDP 2000. *Social Watch: Civil Society Monitoring of the Copenhagen Commitments.* http://www.undp.org/seped/publications/socialwatch.pdf

UNDP 2001. *Civil Society Engagement in the CCA and UNDAF Processes: A Desk Review*, Jennie Richmond. www.undp.org/cso/resources

UNDP 2001. *Generating Opportunities: Case Studies on Energy and Women*, by Salome Misana and Gail V. Karlsson. http://www.undp.org/seed/eap/html/publications/2001/2001a.htm

UNDP 2001. *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered,* Dani Rodrik. http://www.undp.org/mainundp/propoor/index.html

UNDP 2001. *The Multilateral Trading System: A Development Perspective,* Martin Khor and Chakravarthi Raghavan. http://www.undp.org/mainundp/propoor/index.html

UNDP 2001. *Trade, Gender and Poverty,* Nilufer Cagatay. http://www.undp.org/mainundp/propoor/index.html

UNDP 2001. *UNDP and Indigenous Peoples: A Policy of Engagement*. http://www.undp.org/cso/policies.html

UNDP 2002. *A Report on the Regional and Global Consultations for the Trade and Sustainable Human Development Project*, January 2002. http://www.undp.org/mainundp/propoor/docs/trade_consultations_doc.pdf

UNDP 2002. *Guidance Note on Gender and National Human Development Reports.* http://hdr.undp.org/docs/nhdr/thematic_reviews/Gender_Guidance_Note.pdf

UNDP 2002. *UNDP and Civil Society Organizations: A Policy of Engagement*, April 2002. http://www.undp.org/cso/policies.html

UNDP 2002. *Approaches to Sustainability: Civil Society and Sustainable Development Perspectives on Participation in the Asia and Pacific Region*. http://www.undp.org/capacity21/docs/ats/ats-asia-en.pdf

United Nations Non-Government Liaison Service and United Nations Research Institute for Social Development 2002. *Voluntary Approaches to Corporate Responsibility: Readings and a Resource Guide.* http://www.unsystem.org/ngls/documents/publications.en/develop.dossier/index.htm

UNRISD 2000. *Visible Hands: Taking Responsibility for Social Development.* http://www.un.org/Pubs/textbook/e00v22.htm

COUVERTURE

Les organisations de la société civile sont des partenaires indispensables du PNUD pour ce qui est de promouvoir le débat intellectuel et politique et de forger d'autres conceptions du développement. Elles sont un élément central de nos activités de sensibilisation et d'exécution.

L'Administrateur du PNUD
Mark Malloch Brown

Division des organisations de la société civile
Bureau des ressources et des partenariats stratégiques
Programme des Nations Unies pour le développement
One United Nations Plaza
New York, NY 10017
Etats-Unis d'Amérique

http://www.undp.org/cso