



La société civile, pierre angulaire de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification

Patrice BURGER

Patrice Burger a consacré une grande partie de sa vie à la cause des terres arides et des populations qui y vivent. Engagé dès 1992 dans les prémices de la Convention des Nations Unies de lutte contre la désertification, et en collaboration avec les trois secrétaires exécutifs successifs, il a aidé à structurer la participation des organisations de la société civile accréditées. Parmi les pionniers de l'agroécologie il est aussi l'initiateur de plusieurs plateformes et réseaux dédiés dont le groupe de travail désertification, Drynet, ReSaD et RADD0 (sur les oasis) et les sommets Désertif'Actions. Premier président d'un panel de représentants d'organisations de la société civile au sein de la Convention Désertification, il a été désigné pour porter cette voix au sein de l'assemblée générale des Nations Unies en 2011. Il est le président fondateur du CARI.

La désertification et la dégradation des terres sont un phénomène mondial, et beaucoup de pays affectés sont des pays en développement où les contextes économiques et politiques difficiles ne permettent pas de répondre aux besoins des populations dont les modes de vie dépendent de ressources naturelles qui se dégradent. Pour ces populations, les terres dégradées riment souvent avec des vies dégradées. Ils font certes partie du problème, mais sont aussi partie de la solution si celle-ci est participative. Depuis la création des «groupes majeurs»¹ représentatifs de la société civile au cours du premier sommet sur le développement durable à Rio en 1992, les organisations de la société civile jouent un rôle important et la situation de l'environnement global serait à n'en pas douter très différente aujourd'hui si elles ne s'étaient pas mobilisées. Leur rôle est allé croissant depuis plus d'un demi-siècle et couvre un éventail de domaines fortement marqué par la défense des droits, de l'équité, de la justice, et plus largement de l'intérêt général présent et futur dont les États ne se sont pas toujours révélés les garants.

Le rôle incontournable des acteurs de la société civile

Les revendications et alertes des organisations de la société civile (OSC) lancées sur la dégradation de l'environnement global ont beaucoup pesé sur la naissance des trois accords multilatéraux de l'environnement fondateurs dénommés les «conventions de Rio»: changement climatique, biodiversité et lutte contre la désertification. Pour ce dernier, les organisations de la société civile africaine se sont particulièrement mobilisées avant 1992 et ont aidé en quelque sorte à concrétiser un accord qui était relativement marginalisé. Elles ont rapidement souscrit au processus d'accréditation qui s'est ouvert après la signature de la Convention en 1994 à Paris, et ont constitué une force dès son entrée en vigueur en 1996 après la ratification du 50^e état.

Un exemple intéressant de convention très participative

La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la Désertification (CNULCD) est un instrument multilatéral composé de gouvernements dits «les pays Parties» qui assurent le budget de fonctionnement dont le coût du secrétariat exécutif. Certaines organisations intergouvernementales comme la Commission de l'Union Européenne sont elles aussi reconnues comme parties. D'autre part, de nombreuses organisations scientifiques, opérateurs privés, organisations du système des Nations Unies, organisations régionales,

patriceb@cariassociation.org

1. <http://esango.un.org/civilsociety/displaySusDevSearch.do?method=search&sessionCheck=false>

organisations associatives, ONG, etc. sont acceptées comme des observateurs à la Convention. Il en est ainsi des organisations de la société civile – souvent dénommées ONG ou OSC – grâce à une ouverture particulière du texte fondateur de la Convention qui ne comporte pas moins d'une vingtaine de références à la société civile.

Cette ouverture se traduit par les procédures du texte comme le processus d'accréditation² qui permet nominativement après acceptation de la Conférence des Parties (CdP) à une OSC disposant d'une personnalité juridique d'obtenir le statut d'observateur aux travaux de la Convention. Si on a pu constater, notamment les premières années, que certains pays moins démocratiques avaient une méfiance envers cette présence, celle-ci s'est peu à peu dissipée face au constat que les institutions publiques seules ne suffiraient pas à l'ampleur de la tâche.

Le contexte international a sur ce plan beaucoup évolué et chacun connaît la sensibilité des derniers secrétaires généraux des Nations Unies Kofi Annan et Ban Ki-moon à propos de la société civile. À tel point que l'on évoque depuis les années 2010 une participation possible de représentants de la société civile au conseil de sécurité de l'ONU. À titre d'exemple, la décision 65/160 prise par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2010 de convoquer, dans le cadre de l'Assemblée générale de 2011, un segment de haut niveau sur la désertification comportait, entre autres, l'exigence d'un représentant de la société civile.

Le mérite revient aux différents acteurs qui se sont très tôt mobilisés ; au sud parce qu'ils étaient directement concernés, au nord par solidarité au développement. Les procédures inscrites dans les textes ont créé les conditions favorables à la participation : notamment la mise en place de sessions de « dialogue ouvert » – soit deux demi-journées lors de chaque CdP – et qui constituent des segments obligatoires de dialogue entre société civile et pays Parties en plénière. Des dispositions s'appliquent aussi au moment des CRIC (comité de revue de la mise en œuvre de la Convention) et dans une moindre mesure aux dialogues dans le cadre des travaux du comité scientifique et technique (CST). Ces moments uniques préparés conjointement entre le secrétariat de la Convention et les OSC permettent de dialoguer très ouvertement avec les représentants des pays Parties sur des sujets liés à l'agenda des CdP ou alors des sujets innovants ou controversés ; à la CdP10 à Changwon en Corée, la session a porté sur les

différents aspects de l'accapement des terres. Les déclarations d'ouverture et de clôture permettent elles aussi aux OSC d'exprimer des points de vue, des appréciations ou des revendications en plénière souvent impossibles à formuler par les pays Parties et qui sont soit soutenus par ceux-ci, soit rajoutés en annexe au texte final.

La participation des OSC a été promue par chacun des trois secrétaires exécutifs qui se sont succédés, Arba Diallo, Luc Gnacadja et Monique Barbut, dans une intelligence bien comprise que la mise en œuvre réelle passait par l'action sur le terrain ; sur des aspects divers ils ont aussi favorisé le dialogue sur des sujets plus sensibles comme l'implication des femmes, la participation au niveau national, le foncier... qui au final, ont toujours pesé sur les décisions. Des évolutions récentes consistent en une sollicitation plus directe du secteur privé (CdP11) et en la participation des OSC aux dialogues de haut niveau en deuxième semaine des CdP en remplacement d'une des deux sessions de dialogue ouvert. M^{me} Barbut, actuelle Secrétaire exécutive, a également livré d'importants efforts pour qu'un financement hors budget principal de la Convention soit affecté au travail d'un panel représentatif d'OSC, notamment pour lui permettre de se préparer et de participer aux réunions. Une newsletter périodique et le site Internet de la CNULCD maintiennent l'information courante accessible³.

Un processus de mutation qui demande de l'énergie

Suite à de nombreuses critiques sur le manque de transparence du processus d'invitation des OSC financées pour participer aux CdP, voire des sous-entendus d'instrumentalisation, la structuration de la société civile au sein de la Convention a connu une avancée décisive lors de la 9^e CdP à Buenos Aires par la création d'un panel élu (décision 5/CdP9) de représentants des OSC accrédités et partie prenante à toutes les décisions concernant les OSC. Ceci a permis un processus de sélection des candidats financés beaucoup plus construit : origine géographique, genre, expérience, capacité de communication... L'initiative a ouvert la voie à un processus d'amélioration (CdP10 et CdP11) de la représentativité et de la précision progressive du mandat du panel jusqu'à ce jour. Actuellement, le processus de désignation des candidats se fait sous organisation conjointe du secrétariat et du panel, par vote électronique au sein des structures accréditées dans

2. <http://www.unccd.int/en/Stakeholders/civil-society/Accreditation-process/Pages/default.aspx>

3. <http://www.unccd.int/en/Stakeholders/civil-society/Pages/default.aspx>



Cultures intensives en fortes pentes, aucune terrasse n'a été mise en place; fort ravinement en aval, ici dans une communauté paysanne montagnarde où la mécanisation est absente.

Crédit photo : IRD – Pierre Gazin

chacune des cinq régions des Nations Unies; Afrique, Asie, Europe de l'Ouest et autres pays, Europe centrale et Orientale, Amérique latine. De nouveaux critères se sont rajoutés aux obligations de candidats sponsorisés: capacité de maîtriser l'anglais, concertation préalable avec ses pairs avant la réunion et restitution après la réunion.

Dans le même esprit, une décision de révision de la liste des OSC accréditées a été prise à CdP9. Celle-ci a abouti à une réduction des organisations accréditées de 800 à moins de 200, nombreuses étant celles qui n'avaient pas actualisé leur dossier. En novembre 2015, le nombre des OSC accréditées se montait à 315 en évolution continue démontrant une nouvelle mobilisation. Par ailleurs, il faut noter la présence, depuis sa création en 2012, d'un représentant de la société civile élu au sein d'une structure nouvelle: l'Interface Science Politique (SPI); ceci marque également une avancée.

Des avantages comparatifs inégalables dans un enjeu plus collectif multi-acteurs

Il semble désormais acquis que c'est dans l'action sur le terrain que la société civile – toutes formes de structuration confondues de l'organisation communautaire de base à l'ONG plus professionnelle –, dispose d'incomparables atouts avec une proximité du terrain et une bonne connaissance des problèmes et du milieu, une confiance des populations locales, un bon rapport coût/efficacité. Parmi

les handicaps, il faut citer la concurrence sur les moyens alloués à l'action, y compris avec les structures d'États, ce qui relègue trop souvent l'injonction de « participation » à un vœu dans le dossier et plus rarement dans l'action. La trop faible organisation collective des OSC dans de nombreux pays est un autre handicap et ne favorise pas une participation transparente organisée. Les bailleurs finissent quelquefois par faire leur « marché » au sein des OSC qui leur paraissent les plus dociles. C'est une des raisons qui ont poussé certaines OSC comme le CARI⁴ en France à s'engager sur la voie de l'appui à la structuration plus organisée des OSC sous forme de réseau (comme RADD⁵, ReSaD⁶, Drynet⁷...) qui se situent comme partie prenante face aux pouvoirs publics nationaux, aux bailleurs et aux instruments des Nations Unies.

Une autre condition de plus grande efficacité des OSC consiste en une démarche multi-acteurs qui les associe systématiquement au sein des projets à des scientifiques et des autorités locales à l'échelle des territoires: les premiers doivent aider à resituer les connaissances existantes, les méthodes et les leçons apprises dans l'action de terrain, les seconds disposent de la légitimité sur les territoires pour garantir l'intérêt général et canaliser l'investissement durable. ✨

4. <http://www.cariassociation.org/>
5. <http://www.raddo.org/>
6. <http://www.resad-sahel.org/>
7. <http://dry-net.org/>