

Leçons tirées de la participation des ONG aux délégations gouvernementales lors de l'UNGASS

Introduction

La Session Extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies (UNGASS) sur les drogues,¹ qui s'est déroulée en Avril 2016, était une occasion privilégiée pour les ONG de construire des relations solides et constructives avec leur gouvernement, et d'offrir leur avis d'experts sur la voie à suivre pour les politiques des drogues. Lors de l'UNGASS, 45 Etats membres ont soutenu explicitement le rôle de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre, la révision et/ou l'évaluation des politiques des drogues et des programmes dans ce domaine.² Le préambule du document final de l'UNGASS précise que :

« Nous savons que la société civile, ainsi que les milieux scientifique et universitaire, joue un rôle important pour ce qui est d'aborder et de combattre le problème mondial de la drogue, nous notons que les populations touchées et les représentants des entités de la société civile, selon qu'il convient, devraient pouvoir prendre part à la formulation et à l'application des politiques et programmes de lutte contre

la drogue ainsi qu'à la mise à disposition de données scientifiques pertinentes à l'appui, lorsqu'il y a lieu, de leur évaluation »³

Il est toutefois important que de tels engagements soient mis en pratique et qu'ils ne se limitent pas à de la simple rhétorique. En Avril 2016, un nombre restreint d'Etats membres – la Bolivie, le Costa Rica, le Ghana, le Japon, le Mexique, la Nouvelle Zélande, la Norvège, la Suède, la Suisse et l'Ukraine – ont inclus des représentants de la société civile à leur délégation officielle à l'UNGASS. De plus, au moins trois autres délégations gouvernementales (l'Argentine, la France et le Royaume-Uni) ont inclus des représentants de la société civile à leurs délégations à la Réunion de Haut Niveau (HLM) sur le VIH/sida, qui a eu lieu deux mois plus tard, en Juin 2016.⁴

Dans cette note de plaidoyer, l'IDPC tire des enseignements d'une série d'entretiens de représentants de la société civile ayant participé aux délégations gouvernementales à l'UNGASS et à la HLM des pays précités. Sur la base de ces entre-



Source: Steve Rolles

Des ONG participant à la cérémonie d'ouverture de l'UNGASS sur les drogues, 19 Avril 2016, New York

tiens, nous offrons quelques recommandations pour renforcer davantage la participation des ONG dans les débats sur le contrôle des drogues.

L'importance d'inclure des ONG aux délégations gouvernementales

Une plus-value pour les ONG

Les ONG ont été confrontées à de nombreux problèmes lorsqu'elles ont participé à l'UNGASS et à la HLM sur le VIH. En effet, plusieurs gouvernements continuent à résister et à être fermement opposés à la participation de la société civile et des communautés touchées aux débats liés aux drogues et au VIH. La participation de 22 associations représentant des populations clés touchées a notamment été bloquée à la HLM sur le VIH à la demande de la Russie, de l'Égypte, du Cameroun, du Soudan et de la Tanzanie. De plus, les ONG ont été confrontées à de nombreux obstacles logistiques qui les ont empêchées d'entrer dans le bâtiment de l'ONU lors de l'UNGASS et de la HLM, de participer à certaines sessions et à certains événements parallèles, de distribuer de la documentation, etc.⁵ Le port d'un badge du gouvernement a permis d'**améliorer l'accès aux rencontres officielles de l'ONU** aux représentants de la société civile, en augmentant ainsi transparence et inclusion.

Au-delà des questions logistiques, une analyse de la perception par les ONG de leur participation aux délégations gouvernementales a mis en évidence plusieurs éléments positifs. L'un d'eux est la création d'une **voie de communication robuste et productive entre le gouvernement et les ONG**, avec des opportunités pour les représentants de la société civile de proposer des formulations orientées vers la réforme (par exemple à propos de la réduction des risques, de la décriminalisation, des droits humains et de la peine de mort) pour alimenter les positions de leurs gouvernements. Faire partie de la délégation leur a aussi permis de **rencontrer des hauts responsables gouvernementaux** pour discuter des politiques nationales et internationales en matière de drogues. Enfin, ces voies de communication ont garanti que les ONG soient **tenues informées sur les débats** qui ont lieu

« Ma participation a contribué aux présentations [du gouvernement] et a servi de voie de communication aux collègues de l'ONG »

« Cela a été une plus-value très importante, étant donné que nous étions les seuls à connaître la réalité du terrain »

« Après l'UNGASS, [le gouvernement] a visité nos programmes, affirmant vouloir améliorer leur compréhension de nos activités »

« Faire partie de la délégation a renforcé les relations interpersonnelles, a permis aux ONG et à la délégation de passer davantage de temps ensemble, en s'entraînant sur certaines interventions »

« Notre participation à la délégation officielle a été bénéfique (accès direct à l'information, capacité accrue d'influencer la délégation et d'établir une relation plus solide avec la société civile) »

Extraits d'entretiens menés auprès d'ONG qui ont participé aux délégations gouvernementales

autour de l'UNGASS et de la HLM (dans le cadre de processus souvent marqués par un fort manque de transparence), en leur permettant ainsi d'être mieux préparées à influencer le processus. Ceci a aussi conduit à une **meilleure collaboration des ONG** dans plusieurs pays, avec la tenue régulière de réunions de coordination des ONG pour partager des informations clés sur l'UNGASS, élaborer des stratégies ensemble et adopter des prises de position communes avant les rencontres avec leur gouvernement.

Une plus-value pour les gouvernements

L'inclusion de la société civile aux délégations gouvernementales a aussi eu des avantages importants pour les représentants gouvernementaux. Premièrement, des réunions régulières lors de l'UNGASS et de la HLM ont permis aux gouvernements d'acquérir une **meilleure compréhension des activités et des positions des ONG sur les politiques des drogues**. Réciproquement, cela a démontré la plus-value que les ONG pouvaient apporter au débat, améliorant ainsi la relation entre les gouvernements et les ONG. Dans plusieurs pays, cela s'est traduit par

des processus collaboratifs solides – plutôt que par de simples réunions ponctuelles – certaines ONG étant désormais considérées comme des experts critiques et consultées régulièrement sur les questions liées au contrôle mondial des drogues.

En second lieu, la participation des ONG aux délégations à l'UNGASS a assuré que l'expérience et l'expertise des représentants de la société civile puisse **alimenter les positions de la délégation**, les ONG ayant fourni des formulations et des suggestions au cours des négociations sur le Document Final et pendant l'UNGASS pour enrichir les positions des gouvernements. Cela a aussi été une manière utile pour les gouvernements de **prendre conscience des réalités de la situation sur le terrain** et des besoins spécifiques de leurs sociétés.

En troisième lieu, certaines ONG ont fourni un **soutien technique** à leur délégation gouvernementale. Avant l'UNGASS, plusieurs ONG ont travaillé en collaboration étroite avec leurs gouvernements pour organiser des dialogues et des séminaires (autant de nature nationale que multilatérale) pour **élaborer des stratégies pré-UNGASS**. Lors de la Session Extraordinaire, certains représentants d'ONG ont **participé à une partie des réunions et des tables rondes** (en tant qu'observateurs) au nom du gouvernement et ont fourni un compte-rendu des principales discussions – ce soutien a été jugé particulièrement utile par les petites délégations. Maintenant que l'UNGASS est terminée, ce partenariat s'est poursuivi dans certains pays, où les gouvernements et les ONG travaillent conjointement pour organiser des événements visant à identifier les moyens de **traduire les recommandations du Document Final de l'UNGASS en politiques nationales concrètes**.

Enfin, tout au long du processus de l'UNGASS, les ONG ont été à même d'**attirer l'attention des médias, de leurs pairs et du grand public** sur l'importance des discussions. Au Mexique, par exemple, la pression exercée par des ONG nationales a convaincu le président Peña Nieto de participer, quelques jours après qu'il ait annoncé qu'il ne serait pas présent à la Session Extraordinaire. Etant l'un des trois instigateurs

de cette UNGASS (aux côtés des présidents colombien et guatémaltèque), la participation du président mexicain a considérablement renforcé la crédibilité et la visibilité de ce pays à la Session Extraordinaire.

Processus d'inclusion des ONG aux délégations officielles

Le processus d'inclusion des ONG aux délégations officielles a varié considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains cas, l'inclusion des ONG a découlé de nombreuses rencontres avec le gouvernement pour expliquer la plus-value d'un engagement de la société civile. Parfois, convaincre le gouvernement s'est avéré particulièrement difficile et a nécessité des contacts avec de hauts responsables gouvernementaux afin d'obtenir

« Il a été très difficile d'être inclus dans la délégation officielle à l'UNGASS. Cela a nécessité beaucoup d'efforts pour expliquer les raisons pour lesquelles il était important d'inclure notre ONG, et pour rassurer le gouvernement sur le fait que nous n'étions pas des 'pro-légalisation' »

« [Nous] collaborons depuis longtemps avec l'Etat. Nous avons donc demandé à participer à l'UNGASS (par une lettre officielle), comme nous l'avons fait pour d'autres rencontres »

« Le Ministère des Affaires Etrangères a un Directeur Général chargé d'assurer la liaison avec la société civile. Cette fonction est permanente et est chargée de traiter avec l'ensemble de la société civile, pas uniquement sur les questions liées aux drogues... Le Vice-Ministre des Affaires Etrangères a lancé lui-même une invitation ouverte aux organisations de la société civile à soumettre leur candidature pour obtenir place au sein de la délégation »

« [Notre gouvernement] est un fervent partisan de la participation des ONG aux débats sur les politiques des drogues, il s'impose lui-même l'obligation d'inclure les organisations de la société civile chaque année »

Extraits d'entretiens menés auprès des ONG qui ont participé aux délégations gouvernementales

l'autorisation requise. Cela a été généralement le cas pour les pays qui n'avaient jamais réellement collaboré avec les ONG lors d'événements onusiens antérieurs à l'UNGASS. Dans ces cas-là, l'UNGASS était considérée comme une opportunité sans précédent pour les ONG d'être prises plus au sérieux par leur gouvernement, tout en offrant leur expertise.

Le processus a été beaucoup moins compliqué dans les contextes où les ONG étaient historiquement impliquées dans les processus d'élaboration politique, où il existait déjà une relation de collaboration de longue date, et/ou dans les contextes où la société civile avait déjà participé à des délégations gouvernementales officielles lors d'une précédente réunion de la Commission des Stupéfiants (CND) ou d'autres événements de l'ONU. Dans certains cas, par exemple en Suisse et en Nouvelle Zélande, les ONG ont demandé à participer par une lettre officielle adressée à leur gouvernement ou lors d'une rencontre avec un haut responsable politique. Dans d'autres, comme au Mexique, au Royaume-Uni ou en Suède, un appel à candidatures a été lancé par le gouvernement aux ONG du pays.

La Suède est le seul pays à avoir financé la participation de ses représentants d'ONG à l'UNGASS et à la HLM. Les ONG néozélandaises et norvégiennes, qui reçoivent un financement de l'Etat pour leur travail quotidien, ont vu leurs frais de transport être indirectement couverts par leur gouvernement. Les autres, par contre, ont payé leurs frais elles-mêmes.

Règles et modalités de participation

Là encore, les règles et les modalités de participation ont varié d'un pays à l'autre. Pour certaines ONG, un ensemble de règles écrites bien définies ont été partagées avec le(s) représentant(s) d'ONG, parfois accompagnées d'un accord signé. Pour d'autres (généralement celles ayant entretenu des relations de longue date avec leur gouvernement), aucune règle spécifique n'a été partagée, les représentants de la société civile étant censés savoir comment se comporter en tant que membres de la délégation. Dans tous les cas, les deux règles principales (tacites ou écrites) pour la

société civile comprenaient :

- 1. Ne pas s'exprimer au nom de la délégation**, à moins que cela n'ait été convenu au préalable et de manière explicite avec le reste de la délégation
- 2. Ne partager aucune information confidentielle** sans autorisation de la délégation. La collaboration et les rencontres antérieures à l'UNGASS et à la HLM ont généralement aidé à instaurer une relation de confiance entre le gouvernement et les représentants des ONG.

Un représentant a participé à l'UNGASS au nom de sa propre ONG, n'utilisant le badge gouvernemental que pour assister aux réunions importantes et éviter les problèmes logistiques. A l'autre extrême, un autre représentant d'ONG a expliqué qu'il était censé agir comme un membre à part entière de la délégation, et par conséquent,

« Je étais autorisé à divulguer aucune information provenant de ma délégation. Et j'avais l'obligation d'agir en tant que membre de la délégation, ce qui signifie que j'étais tenu de partager l'avis du gouvernement, en public, lors de l'UNGASS »

« Un ensemble de directives nous ont été envoyées, celles-ci comprenaient le fait que nous ne pouvions pas nous exprimer au nom de la délégation, etc. Nous avons dû signer une lettre certifiant explicitement que nous respecterions ces règles »

« En raison de notre collaboration sur d'autres questions, l'Etat sait que nous sommes un partenaire fiable. Aucune règle n'a été fixée, en dehors des règles générales qui s'appliquent à l'ensemble de la délégation »

« Nous n'avions pas vraiment de règles, uniquement des recommandations relevant du « bon sens » (ne pas s'exprimer au nom de la délégation, la confidentialité, etc.) ... La collaboration antérieure aux négociations nous a permis d'instaurer une relation de confiance qui nous a donné la possibilité d'échanger des informations sensibles sans qu'il n'y ait de fuite »

Extraits d'entretiens menés auprès des ONG qui ont participé aux délégations gouvernementales

se tenir à la même ligne de conduite que le gouvernement à tout moment, et obtenir son accord préalable pour s'exprimer tout au long de l'UNGASS. Pour la plupart des autres représentants d'ONG, les modalités de leur participation se situent quelque part entre ces deux extrêmes : respect des positions de leur gouvernement lors des réunions et des événements formels, tout en conservant la capacité de partager leur propre avis dans le cadre de rencontres informelles.

La plupart des représentants d'ONG ont été invités à participer à certaines réunions préparatoires et à d'autres événements (par exemple, réceptions et rencontres informelles) avec leurs délégations, mais n'ont pas été autorisés à participer aux réunions bilatérales entre les délégations gouvernementales. Certains ont pu participer aux négociations à huis-clos du Document Final de l'UNGASS et de la Déclaration de la HLM, alors que d'autres n'ont pas pu le faire – mais la plupart des ONG ont alimenté le processus de négociation de manière informelle en présentant des suggestions à leur délégation avant les réunions.

Conclusions et recommandations

La plus-value que les ONG peuvent apporter au débat sur les politiques des drogues n'a plus besoin d'être prouvée. Elles disposent d'un vaste bagage d'expériences et d'expertise dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques des drogues, leur suivi et leur évaluation, et la clarification des besoins des groupes les plus touchés. Une large gamme d'options sont actuellement à disposition des gouvernements pour inclure des représentants d'ONG à leurs délégations, en particulier par :

- des règles de procédures formelles ou informelles, particulièrement pour de savoir où et quand parler au nom de la délégation
- l'accès à des réunions spécifique
- des accords portant sur la confidentialité d'informations sensibles
- un soutien financier, etc.

Si les Etats membres de l'ONU sont sérieux sur le fait d'assurer une participation significative aux débats mondiaux sur les politiques des drogues, inclure une ONG à leur délégation constitue une déclaration de principe, ainsi qu'un premier pas

vers une amélioration de la transparence et de l'ouverture des procédures onusiennes. Pour améliorer l'accessibilité et la participation, les ONG devraient discuter de l'inclusion aux délégations de leurs gouvernements et en faire la demande pour les réunions futures de l'ONU sur les drogues, telles que les prochaines HLM et UNGASS, les réunions annuelles de la CND à Vienne, mais aussi pour toute autre réunion organisée sur des questions en rapport avec les politiques des drogues à New York et à Genève. Nous espérons que ce rapport pourra soutenir ce processus.

Remerciements

Cette note de plaidoyer a été rédigée par Marie Nougier, responsable de recherche et de communications à l'IDPC. L'IDPC tient à remercier les personnes suivantes pour leur participation aux entretiens qui ont formé la base de cette note : **Ernesto Cortes** (Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas, Costa Rica), **Jean-Félix Savary** (Groupement Romand d'Etudes des Addictions, Suisse), **Kathryn Ledebur** (Andean Information Network, Bolivie), **Linda Nilsson** (World Federation Against Drugs, Suède), **Lisa Sanchez** (México Unido Contra la Delincuencia, Mexique), **Maria Phelan** (Harm Reduction International, Royaume-Uni), **Nicolas Denis** (AIDES, France), **Ross Bell** (New Zealand Drugs Foundation, Nouvelle Zélande), **Stig-Erik Sørheim** (Norwegian Policy Network on Alcohol and Drugs, Norvège) et **Zara Snapp** (Commission Mondiale sur les Politiques des Drogues, Mexique). Cette note a été traduite en Français par Jean Croisier.

Notes de bas de page

1. http://www.unodc.org/ungass2016/?f_id=
2. Comprenant les 28 Etats membres de l'Union européenne (ainsi que des déclarations supplémentaires de la Slovaquie, de la Pologne, de la Finlande, de la Grèce, du Danemark, de la Croatie, de l'Espagne, et de la République Tchèque), l'Algérie, l'Australie, le Brésil, le Cameroun, le Canada, la Colombie, le Salvador, la Géorgie, le Honduras, l'Indonésie, la Jordanie, le Mexique, Monaco, la Thaïlande, Trinidad et Tobago, la Tunisie et l'Uruguay. Voir : www.cndblog.org
3. Voir aussi les paragraphes 1(q), 4(g), 7(b) et 7(l), <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/S-30/1>
4. <http://www.unaids.org/fr/aboutunaid/unitednationsdeclarationsandgoals/2016highlevelmeetingonaid>
5. Pour un compte rendu complet, lire : Consortium International sur les Politiques des Drogues, (septembre 2016), *L'UNGASS sur le problème mondial de la drogue : Rapport de procédure*, <http://idpc.net/fr/publications/2016/08/l-ungass-sur-le-probleme-mondial-de-la-drogue-rapport-de-la-procedure>

Sur cette note de plaidoyer

Dans cette note de plaidoyer, l'IDPC tire des enseignements d'une série d'entretiens de représentants de la société civile ayant participé aux délégations gouvernementales à l'UNGASS et à la HLM. Sur la base de ces entretiens, nous offrons des recommandations pour renforcer la participation des ONG dans les débats relatifs au contrôle des drogues.

International Drug Policy Consortium

Fifth Floor, 124-128 City Road
London EC1V 2NJ, United Kingdom

Tél: +44 (0)20 7324 2975

Email: contact@idpc.net

Site web: www.idpc.net/fr

Sur l'IDPC

L'IDPC est un réseau mondial d'ONG et de réseaux de professionnels qui promeut un débat ouvert et objectif sur l'efficacité, la direction et le contenu des politiques nationales et internationales sur la drogue, et promeut des politiques et des programmes de drogue ayant prouvé leur efficacité pour réduire les risques liés à la drogue. Les membres de l'IDPC disposent d'une expertise et expérience considérable dans l'analyse des problèmes et politiques liés à la drogue et contribuent aux débats nationaux et internationaux.

© International Drug Policy Consortium Publication 2017

Rapport formaté par Mathew Birch - mathew@mathewbirch.com

Financé, en partie, par:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS