

Les Sommets mondiaux de l'ONU et l'engagement de la société civile

Selon les recherches de l'UNRISD, les sommets de l'ONU et les processus qui s'y rattachent peuvent avoir des effets extrêmement positifs, mais pas toujours durables, sur la structure de la société civile, l'établissement de contacts entre organisations et le travail de sensibilisation dans les pays qui les accueillent.

La question dans son contexte

Si l'Organisation des Nations Unies (ONU) reste une organisation intergouvernementale, elle s'est vue contrainte, à mesure qu'augmentait le nombre des acteurs influents de la société civile, de tenir compte aussi des avis des milieux populaires et d'élargir le cercle de ceux avec lesquels elle collaborait. Ses relations avec les acteurs de la société civile se sont surtout développées à partir du début des années 1990, dans le contexte de ses sommets et conférences et des processus qui s'y rattachaient. Les organisations de la société civile (OSC) sont devenues plus exigeantes envers l'ONU, réclamant information, accès et participation à ces conférences mondiales. Et l'ONU a compris qu'il était important de leur donner satisfaction lorsqu'elles demandaient à être entendues et à tenir leur rôle dans le développement.

Les sommets de l'ONU et les programmes d'action qui en résultent offrent aux OSC la possibilité de gagner les délégués et les médias à leurs idées et à leurs projets et de se servir du thème du sommet dans leurs activités propres. Ils permettent aussi aux acteurs de la société civile d'avancer des propositions, de participer à la mise en oeuvre du programme du sommet et d'aider à en contrôler le suivi.

Mais que signifient vraiment ces possibilités de participation pour la société civile? Vu les différences entre les OSC, qui tiennent, par exemple, à leur idéologie, à leur philosophie ou à leurs stratégies de changement social, qui se répercutent sur le regard qu'elles portent sur les institutions internationales et la manière de les aborder, quels ont été les effets sur la structure de la société civile au niveau national? Si de nombreuses OSC semblent avoir choisi de saisir

Encadré 1: Les recherches de l'UNRISD

Le projet de l'UNRISD sur Les sommets mondiaux des Nations Unies et l'engagement de la société civile a été exécuté entre 2003 et 2005. Son but était d'étudier comment et dans quelle mesure différents acteurs de la société civile utilisaient les possibilités offertes par les sommets de l'ONU et les processus qui s'y rattachaient. Les recherches ont d'abord porté sur la mesure dans laquelle ces événements créaient au niveau national des conditions politiques favorables à l'émergence de nouvelles OSC et à la consolidation de celles qui existaient déjà. Ensuite, elles se sont intéressées à l'éventail et à la qualité des activités de la société civile et, en particulier, à la question de savoir si la vie nationale avait pris un tour plus dynamique à la suite de ces manifestations. Enfin, les chercheurs se sont demandés jusqu'à quel point les sommets des Nations Unies et les processus connexes avaient stimulé l'établissement de liens entre OSC, dans le sens à la fois horizontal (avec d'autres OSC nationales) et vertical (avec des OSC régionales et internationales).

La recherche a commencé par un examen de la littérature disponible, qui a donné lieu à la publication d'un document d'information et d'un document faisant le point des connaissances à cet égard. Une réunion s'est tenue à Rio de Janeiro en septembre 2003 dans le but de discuter des notions clés, de repérer les principales lacunes de la recherche et de donner au projet un cadre méthodologique commun. Parallèlement, une étude thématique a été entreprise pour explorer les divers efforts déployés par le système des Nations Unies pour renforcer, par des stratégies volontaires, sa coopération avec la société civile pendant les sommets et la période de suivi, ainsi que les différents obstacles rencontrés (voir Autres lectures).

Les études de la littérature et les discussions de la réunion de Rio sur la méthodologie ont montré que les recherches de l'UNRISD pourraient se concentrer utilement sur la dynamique nationale dans des pays choisis où s'étaient tenus des conférences, des sommets de l'ONU ou des réunions préparatoires. À l'aide de méthodes diversifiées—analyse de documents publiés et non publiés sur les législations nationales, les politiques et les pratiques gouvernementales concernant les OSC, enquêtes auprès d'un nombre représentatif d'OSC ayant une grande expérience des activités de sensibilisation et du travail en réseau au niveau national et ayant régulièrement participé à des conférences des Nations Unies, et évaluation de diverses initiatives de programme ou de projet nées après ces conférences et auxquelles la société civile était censée participer—la recherche a tenté d'analyser à quel point les sommets de l'ONU et les processus connexes avaient influé sur la structure nationale de la société civile, l'établissement de relations entre les organisations et le travail de sensibilisation.

Tableau 1 : Pays/Manifestations étudiés

Pays	Manifestation	Nombre de représentants d'OSC participant à des activités officielles	Nombre de représentants d'OSC participant aux forums parallèles
Brésil	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 1992)	2 400 représentants d'OSC	17 000 participants
Chili	Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée— Réunion préparatoire pour la région des Amériques (Santiago, 2000)	328 OSC accréditées	1 700 participants
Chine	Quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Beijing, 1995)	1 761 OSC accréditées	31 549 participants (26 549 participants d'autres pays et 5 000 participants chinois)
Indonésie	Sommet mondial sur le développement durable— PrepCom IV (Bali, 2002)	391 OSC accréditées	1 000 participants
Sénégal	Quatrième Conférence mondiale sur les femmes— Cinquième conférence régionale africaine sur les femmes (Dakar, 1994)	Non disponible	4 000 participants
Afrique du Sud	Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (Durban, 2001)	1 228 OSC sans statut consultatif auprès de l'ECOSOC	8 000 participants
	Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002)	8 096 personnes de 925 OSC	25 000 participants

Sources: empruntées à des études nationales; les documents suivants de l'Assemblée générale des Nations Unies: A/CONF.189/12, A/CONF.189/PC.2/7, A/CONF.199/PC/20 disponibles à l'adresse suivante: <http://documents.un.org/simple.asp>; et les sites Internet suivants: www.johannesburgsummit.org/, www.gdrc.org/ngo/attende, et www.unhcr.ch/html/racism/05-ngolist.html (visités en octobre 2006).

ces occasions qui leur sont offertes d'œuvrer pour le changement à l'intérieur du système en participant directement, d'autres groupes plus radicaux refusent la participation. Pourtant, même eux pourraient trouver utiles les sommets de l'ONU comme moyen de défendre leurs points de vue devant un large public.

Résultats des recherches

Pour évaluer l'impact des sommets, conférences ou réunions préparatoires (prepcoms) sur la société civile nationale, l'UNRISD a choisi six pays, l'Afrique du Sud, le Brésil, le Chili, la Chine, l'Indonésie et le Sénégal, où se sont tenues d'importantes réunions de l'ONU (voir tableau 1).¹ Comme on peut s'y attendre, il existe de nombreuses variations entre les pays étudiés pour ce qui est du système juridique et politique, des réformes économiques et de l'intégration dans l'économie mondiale, de l'évolution des conceptions sociales, de la configuration et du dynamisme de la société civile nationale, des traditions associatives et ainsi de suite.

S'agissant de l'impact d'un sommet ou d'une réunion préparatoire spécifique, des différenciations peuvent être observées quant au moment choisi pour tenir la réunion en question et à son sujet, au secteur de la société civile concerné et à sa composition interne, à sa capacité et à son désir de collaborer avec le gouvernement, le système des Nations Unies et les institutions donatrices. Dans l'ensemble, la structure de l'Etat, notamment sa constitution démocratique, a beaucoup influé sur le militantisme de la société civile. Les études nationales, dont les principales conclusions sont présentées ci-dessous, ont tenu compte de ces divers aspects.

¹ Dans la suite, le terme de "sommet" désignera à la fois les sommets proprement dits et les conférences spéciales.

Répercussions sur l'espace politique national

Les sommets mondiaux et les activités préparatoires ont dynamisé la société civile dans les pays qui les ont accueillis. Le tableau 2 montre les possibilités de participation qui s'offrent aux OSC aux diverses étapes d'un sommet typique. Les OSC tendent à participer très activement aux séminaires d'experts et aux conférences nationales et régionales. Outre leur présence aux manifestations officielles du sommet, de nombreuses OSC ont aussi participé, depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992, aux forums populaires parallèles où se retrouvaient les acteurs de la société civile.

Ainsi, les OSC ont utilisé l'espace politique que leur ouvraient à la fois les réunions officielles et non officielles pour faire connaître leurs revendications et leurs propositions. Plus les processus de démocratisation en cours dans la majorité des pays étudiés s'étendaient, plus la position des OSC s'est renforcée comme s'est accrue leur notoriété et vitalité.

Dans le cas du Brésil, par exemple, la CNUED s'est déroulée, en 1992, dans un contexte d'activisme politique et civique incessant. Le retour à la démocratie allait de pair avec une vaste reconquête des droits civils et par un combat pour en assurer la réalisation. Les bases institutionnelles ayant été jetées, on pouvait militer pour des questions touchant à l'éthique politique, à l'élimination de la faim et à la réforme agraire. La CNUED a braqué les projecteurs sur les OSC brésiliennes, leurs diverses conceptions des problèmes clés du développement et les solutions qu'elles proposaient pour les régler. Cette diversité n'allait pas sans heurts, cependant, les divers groupes d'OSC ne s'entendaient pas en particulier sur le degré de réforme jugé acceptable, ni sur le niveau de collaboration avec les institutions officielles.

Tableau 2: Les diverses étapes des Sommets de l'ONU et la participation des OSC

Calendrier (années) participation	Stades de la préparation	Nature de la des OSC
3 ans avant le sommet	L'Assemblée générale des Nations Unies décide de tenir un sommet Comité préparatoire 1	
2 ans avant le sommet sommet	Séminaires d'experts Conférences régionales en Afrique, dans les Amériques, en Asie et en Europe	Les organisateurs du demandent leur contributions aux OSC Participation plutôt active des OSC aux conférences régionales
1 an avant le sommet	Le Secrétariat du Sommet fait la synthèse des résultats des conférences régionales et des séminaires d'experts Comité préparatoire 2 Comité préparatoire 3	
Année du sommet	Tenue du sommet mondial de l'ONU Sommet orienté sur l'action: ou Sommet normatif: Plan d'action et déclaration avec préambule document juridique Suivi au niveau national Suivi au niveau de l'ONU	Pic d'activité pour les OSC Les OSC sont censées y participer
5 ou 10 ans après le sommet	Réunion +5 ou +10	Les OSC y participent généralement

En 2000, la réunion régionale des Amériques, qui s'est tenue à Santiago, pour préparer la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, a eu lieu à un moment où la démocratie s'affermissait au Chili et où une partie importante de la société civile—en particulier les ONG—collaborait activement avec l'Etat. Mais, ayant besoin de fonds pour maintenir un minimum d'activités organisationnelles, les OSC ont perdu de leur indépendance politique à l'égard de l'Etat, ce qui a créé des tensions entre celles qui travaillaient avec le gouvernement et celles qui voulaient fonctionner en dehors de ses structures. Malgré cette situation, la réunion préparatoire a été un moment fort, qui a permis de débattre des liens sociaux au Chili en général et de faire connaître au public certains groupes de la société civile en particulier. Elle a contribué, par exemple, à attirer l'attention du pays sur la communauté d'ascendance africaine et à en renforcer la capacité organisationnelle, bien que ces avantages se soient peu à peu estompés après la réunion en question, en raison surtout de la dispersion des revendications et du manque de fonds. Bien que le mouvement pour les droits des minorités sexuelles se soit engagé et mobilisé, la réunion préparatoire n'a pas eu de retombées importantes pour ces groupes. Même si certains amendements ont été apportés à la législation, ils ont été davantage le couronnement d'années de lutte que la conséquence de cette unique réunion. Celle-ci n'a pas eu non plus d'impact spécifique sur la situation et les intérêts des migrantes, bien que la question de l'immigration ait bénéficié d'une plus grande attention du public dans les années qui ont suivi. Enfin, les groupes autochtones chiliens, les Mapuches en particulier, n'ont participé que de façon marginale au Forum parallèle des citoyens, pensant qu'il était surtout destiné à de plus petites minorités.

Au Sénégal, la tenue à Dakar en 1994 de la Cinquième Conférence régionale africaine sur les femmes a insufflé du

dynamisme à la société civile nationale, qui s'est développée à partir d'une longue tradition associative et de mouvements politiques de gauche. Malgré des obstacles, la société sénégalaise a fait des progrès importants sur la voie de l'égalité entre hommes et femmes après les conférences de Dakar et de Beijing. Les OSC ont pu transposer le discours politique du mouvement féministe international dans le contexte national et influencer la politique définie par le gouvernement sur les questions de genre. Elles sont devenues un partenaire essentiel dans l'exécution de divers programmes publics pour l'égalité entre hommes et femmes et la réalisation d'activités générales de développement. Cependant, une tâche difficile attendait les OSC qui devaient garder à la fois leur autonomie à l'égard du gouvernement et une stratégie idéologique et politique cohérente, conforme à leurs luttes sociales.

L'organisation de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (CMCR) à Durban en 2001, et du Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) à Johannesburg en 2002, a eu d'importantes retombées sur la société civile sud-africaine. Il apparaissait évident que les quelques années qui s'étaient écoulées depuis la chute du régime de l'apartheid et la montée au pouvoir du Congrès national africain n'avaient pas suffi à améliorer la situation sociale d'une grande majorité de la population et que les politiques économiques néolibérales que le gouvernement n'hésitait pas à adopter avaient de graves répercussions sur les dépenses publiques et l'action sociale.

Une grande partie de la société civile sud-africaine a saisi l'occasion de la CMCR et du SMDD pour mobiliser les esprits non seulement sur les sujets des sommets mais aussi sur des questions plus générales et pour en débattre. Si certains syndicats, organisations citoyennes et partis politiques ont participé aux événements, d'autres ont choisi de monter des contre-manifestations hors des lieux où se

déroulaient les sommets. Si cette division était latente dans le cas de la CMCR, elle devint manifeste au cours de la préparation et pendant la tenue du SMDD. Nombre d'OSC sud-africaines, par exemple, ont exprimé l'opinion que le développement durable était impossible dans un système économique libéral et que participer à ces conférences revenait à légitimer ces politiques libérales. Telle a été la ligne de faille à partir de laquelle les divisions se sont produites à l'intérieur des nouveaux mouvements sociaux et entre eux, à l'intérieur des ONG et entre elles, au sein de la Coalition sud-africaine des ONG nationales et entre elle et les autres mouvements.

Le Comité préparatoire du Sommet mondial sur le développement durable, qui s'est réuni à Bali en Indonésie en 2002, quatre ans après la chute du régime Suharto, s'est révélé pour tous comme une chance de fédération. De nombreuses OSC étaient présentes, en particulier au Forum du peuple indonésien (FPI), qui se tenait parallèlement au prepcom. Le gouvernement indonésien a fait siéger le FPI au comité national responsable de l'organisation du Comité préparatoire et a autorisé un représentant du FPI à faire partie de la délégation officielle au sommet. Ces décisions ont contribué à changer le regard de la population sur le développement durable, dans lequel elle ne voyait que l'aspect de performance économique, et ont mis au contraire en évidence l'importance de gérer les conflits et la diversité des intérêts et de trouver un mode de collaboration entre le gouvernement et la société civile. Cependant, avec les structures de pouvoir corporatistes et clientélistes héritées de l'ancien régime, il était difficile d'appliquer les principes du développement durable, notamment d'instaurer la collaboration participative initialement envisagée entre le gouvernement et la société civile.

Les recherches sur la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, tenue à Beijing en 1995, ont mis en évidence des retombées sensibles, qui se sont traduites par une sensibilisation du public et du gouvernement aux questions d'égalité entre hommes et femmes et par l'essor général de la société civile en Chine. Bien que cela ait été étroitement lié aux vastes réformes économiques, au développement de l'économie de marché, à la séparation progressive de la société civile d'avec l'État et à l'élargissement de la classe moyenne chinoise, la Conférence a contribué à donner aux questions de genre une place bien visible dans le programme de développement national. Elle a magnifié les

efforts déployés par des organisations telles que la Fédération des femmes de toute la Chine (FFTC) pour améliorer la protection sociale des femmes et leur place dans la société. Le gouvernement a commencé à prendre au sérieux les vues et le travail de ces organismes, favorisant les consultations et certains amendements à la législation et leur laissant une plus grande autonomie de travail. En même temps, il s'est révélé difficile d'institutionnaliser ces pratiques, et le gouvernement a obligé les organisations féminines à travailler à l'intérieur du cadre politique tracé.

Répercussions sur la diversité et la qualité des activités de la société civile

Les chercheurs se sont surtout intéressés ici à la question de savoir si la participation aux sommets de l'ONU et aux processus qui s'y rattachaient avait intensifié la mobilisation des OSC, et suscité en particulier des activités de sensibilisation et de lobbying à long terme. Les OSC ont-elles eu plus d'influence sur les autorités nationales, le système des Nations Unies et les institutions donatrices dès lors qu'elles ont pu contribuer à la définition, à l'application et au suivi des politiques publiques?

C'est le plus souvent en proposant des améliorations concrètes aux rapports sur la stratégie nationale et à d'autres documents officiels que les OSC ont cherché à influencer les délégués nationaux. Cependant, leur capacité à réellement influencer a varié d'un pays à l'autre, selon la nature de la société civile nationale et le contexte politique.

Dans le cas de la CNUED, par exemple, la conférence a été d'abord un processus d'apprentissage pour les ONG brésiliennes, qui en étaient encore en phase de consolidation. Au Chili, Fundación Ideas, l'institution responsable de l'organisation du Forum des citoyens, a grandement favorisé l'établissement de rapports entre les OSC et les organismes officiels en organisant des réunions, des débats sur les documents officiels et en favorisant l'expression d'idées sur des politiques concrètes. Dans le cas du Sénégal et de l'Afrique du Sud, les principaux réseaux d'OSC ont tenté d'exercer une influence sur les délégués nationaux. En Indonésie, un représentant du FPI a fait partie de la délégation officielle au sommet de Johannesburg. En Chine, des organismes comme la FFTC ont été invités à apporter leurs contributions aux principaux documents officiels et à faire des suggestions à ce sujet.

Encadré 2: De la CNUED au Forum social mondial

On peut dire que la vigueur de la société civile brésilienne et son rôle de premier plan dans l'organisation du Forum social mondial (FSM) ont été un effet direct de l'expérience acquise à la CNUED, surtout au Forum mondial des citoyens (FMC). Premièrement, ce forum a aidé à resserrer les liens nationaux entre les OSC par le travail du Forum brésilien des ONG et des mouvements sociaux. Deuxièmement, l'organisation du FMC—le premier forum civique à se tenir parallèlement à une conférence mondiale de l'ONU—qui a accueilli 17 000 représentants de 2 400 OSC, a été un formidable apprentissage politique et logistique. Troisièmement, le FMC a fait office d'intermédiaire entre le gouvernement et les OSC pendant et après la CNUED, de sorte qu'il a pu compter ensuite sur l'appui du gouvernement brésilien, sans lequel il n'aurait pas été possible d'organiser plus tard le Forum social mondial. Quatrièmement, le volume des contacts établis grâce au FMC et l'échelle à laquelle ils l'ont été ont développé les relations entre groupes et mouvements au niveau international, créé des affinités, jeté des ponts entre différents acteurs sociaux et remporté l'adhésion du public international à la tenue régulière d'une manifestation comme le Forum social mondial.

Les événements parallèles tels que les réunions d'ONG, les forums citoyens et les manifestations de contestataires ont eu souvent d'importantes répercussions. On y passait au crible les documents officiels tels que le plan d'action ou d'autres instruments juridiques qui avaient été examinés lors des séances officielles. On débattait de solutions de rechange et de propositions plus ambitieuses émanant de la société civile. Les réseaux, mouvements sociaux et organisations de la base se sont employés à gagner les médias et l'opinion publique à leurs revendications et à leur vision du monde.

Les chercheurs se sont aussi demandés dans quelle mesure les OSC avaient pu infléchir le processus politique après le sommet, en particulier si elles avaient réussi à inciter les citoyens à s'impliquer dans l'élaboration, l'application et le suivi des politiques.

Là-dessus, les résultats des recherches portent à croire que le rôle général des OSC est resté assez faible, même si des réseaux majeurs d'OSC nationales ont continué, dans tous les pays étudiés, à travailler avec les organismes gouvernementaux compétents et les institutions donatrices pour promouvoir les plans d'action du sommet. Dans l'ensemble, la voix des mouvements sociaux et des organisations de base autonomes est restée presque inaudible: ils ont eu de la peine à exposer leurs vues et à faire des propositions concrètes car les gouvernements avaient tendance à isoler un petit nombre d'interlocuteurs—le plus souvent des OSC proches d'eux—pour les faire entrer dans des circuits étroits de fourniture de services, et à neutraliser les autres.

Répercussions sur la capacité des OSC à se fédérer

Les sommets des Nations Unies et les processus qui s'y sont rattachés ont encouragé les OSC à se fédérer: ce fut l'une de leurs principales caractéristiques. Mais compte tenu de l'hétérogénéité des OSC, dans quelle mesure les liens noués ont-ils été stables et durables? Les sommets et autres réunions les ont-ils aidés en particulier dans leur travail de sensibilisation aux niveaux national et international? Qu'ont-ils apporté aux campagnes menées par les OSC pour défendre les intérêts de groupes locaux?

de solides réseaux d'action populaire. Même dans le cas de la Chine, les activités qui se sont organisées autour de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes ont contribué à améliorer les échanges entre les principales organisations responsables de la promotion de l'égalité entre hommes et femmes; elles ont ainsi mis fin au monopole exercé dans ce domaine par une seule organisation quasi gouvernementale et ont permis à de petites organisations régionales de se constituer en réseaux. Dans le cas de l'Afrique du Sud, en revanche, une nette division s'est instaurée entre celles qui travaillaient avec le gouvernement et celles qui préféraient opérer hors de sa zone d'influence, avec de nombreuses activités de réseautage entre ces pôles.

Un sommet, c'était aussi pour les OSC nationales la possibilité d'entrer en contact avec des réseaux régionaux et internationaux d'OSC, et de renforcer ces échanges après le sommet. Des relations étroites se sont ainsi établies au niveau régional, en particulier. Les OSC ont également tenté de garder des liens avec des campagnes de solidarité, des réseaux et des mouvements sociaux au niveau international.

Au Brésil, un important réseau national d'OSC a pu devenir, grâce à l'organisation d'un forum parallèle et à sa propre capacité d'entretenir des contacts avec des réseaux régionaux et mondiaux, un protagoniste influent parmi les militants de la société civile internationale (voir encadré 2).

Les recherches de l'UNRISD ont révélé que, malgré l'effet stimulant des sommets sur le militantisme et la conclusion d'alliances entre initiatives et réseaux nationaux, régionaux et internationaux, les OSC nationales se heurtaient finalement à deux problèmes de taille: la rigidité de la structure politique et institutionnelle et l'absence de bases financières durables. Il en est résulté des divisions horizontales au sein de la société civile nationale, entre celles qui travaillaient avec le gouvernement et celles qui préféraient opérer en dehors du gouvernement, entre les ONG et les mouvements sociaux et entre celles ayant des connections internationales pour leur financement et celles qui n'en ont pas. Malgré d'importants acquis initiaux, le maintien de liens durables entre les OSC et l'association de leurs campagnes de sensibilisation à long

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21220

