

# LES ACTEURS NON ÉTATIQUES : LE NOUVEAU MAILLON FORT DE LA GOUVERNANCE ?

## COPRODUCTION DU BIEN PUBLIC ET PARTENARIATS MULTI-ACTEURS



Par Michel Sauquet et Martin Vielajus, IRG

Ballottée par les récentes mutations internationales, la question du « moins d'État » ou du « plus d'État » paraît aujourd'hui passablement dépassée. De la chute du mur de

Berlin à la crise de 2008-2009 et au retour en force de l'intervention étatique dans certains pays, la réponse à cette question a en effet évolué. Mais il est communément admis qu'en aucun cas l'État ne saurait désormais prétendre à être seul prestataire du bien public, seul légitime à définir les politiques publiques, seul constructeur des régulations et des normes. Désormais, la participation des acteurs non étatiques à ces trois éléments constitutifs de la vie sociale est une réalité admise, et peut même être considérée comme une composante majeure de l'art de la gouvernance.

Cependant, l'analyse des conditions d'efficacité d'une telle participation – et de son impact réel – n'en est qu'à ses débuts ; l'IRG s'investit depuis quelques années dans ce domaine de recherche parfois ardu, notamment en raison du flou des définitions et des différences d'imaginaires.

### « ACTEURS NON ÉTATIQUES », « SOCIÉTÉ CIVILE », « TIERS SECTEUR » : DE QUI, DE QUOI PARLE-T-ON ?

Trois expressions dominent aujourd'hui, du moins en France, le discours sur les acteurs non publics de la gouvernance : « acteurs non étatiques », « société civile », « tiers secteur ».

1 | Voir l'article de Maxime Montagner, « Les acteurs non étatiques dans les politiques de développement de l'UE », sur le site de l'IRG : [www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-54.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-54.html)

2 | Voir Jeanne Planche, *Société civile. Un acteur historique de la gouvernance*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2007.

3 | Voir le chapitre de Martin Vielajus, « Trois termes du discours politique international à l'épreuve de l'analyse interculturelle : "démocratie", "société civile" et "citoyenneté" », in Michel Sauquet et Martin Vielajus, *L'Intelligence de l'autre*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2007.

L'expression « acteurs non étatiques » n'a, en soi, aucune raison d'être floue. Proposée notamment par l'Union européenne dans le cadre des accords UE-ACP de Cotonou de 2000 pour étendre le partenariat communautaire au-delà des seules relations avec les États<sup>1</sup>, elle inclut « le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales et la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales » (art. 6). Autrement dit, tout sauf l'État.

La notion de « société civile », qui intègre une dimension parfois politique, militante, ne fait pas davantage, quant à elle, l'objet d'une définition consensuelle chez ceux qui manient le concept<sup>2</sup>. Parfois vue comme le corps social en général, par opposition au corps politique, parfois considérée comme un ensemble construit et volontariste, formé d'institutions de toute nature, incluant ou rejetant le secteur industriel et commercial, contre-pouvoir ou copouvoir, cette notion qui remonte à Aristote mais dont le langage contemporain s'est emparé dans la dernière partie du xx<sup>e</sup> siècle n'est pas d'une clarté absolue, son flou aidant d'ailleurs largement à son instrumentalisation<sup>3</sup>. La frontière entre l'État et la société civile paraît chez certains n'être pas non plus des plus précises dès lors qu'on les entend y inclure ouvertement les collectivités locales, du fait de leur position dans les processus de concertation territoriaux ou de leur rôle dans les actions de coopération décentralisée. L'expression « organisations de la société civile » (OSC), elle, est un peu plus précise, et permet au moins de dresser un catalogue des entités concernées : ONG, organisations communautaires, réseaux auto-organisés et mouvements sociaux, syndicats, *think tanks*, centres de recherche, associations militantes, d'entraide, de consommateurs, de professionnels, etc. Dans ce genre d'inventaire à la Prévert, les entreprises sont bien souvent implicitement exclues, leur caractère lucratif les éloignant du cadre de l'« intérêt général » qui semble être au cœur de cette notion, du moins dans son acception francophone.

L'expression « tiers secteur », enfin, popularisée au début des années 1980 notamment par le rapport de Bertrand Schwartz sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, a pour sa part l'avantage d'être claire sur ce point : elle exclut à la fois le secteur public et le secteur privé à but lucratif. Cette notion de « tiers secteur » désigne bien davantage la fonction socio-économique des acteurs non gouvernementaux et leur rôle de « fournisseurs » de services aux populations.

Au-delà de « ce que l'on met derrière les mots » – question sémantique loin d'être anodine dès lors que l'on se place dans une perspective comparatiste internationale –, le débat sur le rôle des acteurs non étatiques dans la gouvernance est influencé par les représentations qu'en ont à la fois les institutions publiques nationales ou internatio-

nales et les opinions publiques elles-mêmes. Trois exemples montrent bien que les évidences des uns ne sont pas toujours celles des autres :

> Comme nous venons de le signaler, nous associons généralement aux acteurs de la société civile – au moins en France – une dimension d'« intérêt général » qui exclut bien souvent de notre champ de vision une série d'acteurs organisés autour de la défense d'intérêts spécifiques. Les travaux de l'IRG sur les enjeux de la coproduction des services de santé sont éclairants sur ce point : là où nous parlons ONG, associations, médias, nos partenaires américains parlent plus spontanément associations de patients, syndicats professionnels et même firmes pharmaceutiques, hôpitaux à but lucratif, Églises, *faith-based organizations*, etc.

> Une difficulté persiste également dans la prise en compte des organisations religieuses comme acteurs pivots de la société civile, à la fois en tant que force politique et fournisseurs de services aux populations. Des études réalisées dans le cadre de l'IRG ont ainsi montré comment la définition des ONG au Moyen-Orient, telle que retenue par les bailleurs internationaux, laissait de côté une grande partie de la réalité de l'action caritative dans les pays concernés. Celle-ci est notamment le fait d'organisations de la société civile islamique, dont la dimension véritablement missionnaire peut varier considérablement d'un acteur à l'autre<sup>4</sup>.

> Enfin, les définitions classiques de la société civile peinent à prendre en compte des formes d'organisations plus communautaires, généralement plus locales et plus spécifiques aux contextes sociopolitiques des pays concernés. Plusieurs des projets récents du programme « Coproduction du bien public » de l'IRG ont tenté de prendre la mesure de l'importance des composantes « non ONG » des sociétés civiles africaines, asiatiques, latino-américaines : mouvements auto-organisés, *community-based organizations*, autorités traditionnelles et religieuses, etc. Comme dans l'exemple précédent, les conséquences de cette différence d'imaginaires en termes de flux d'aide et de priorités partenariales sont significatives.

Ainsi la définition de l'éventail, le degré de confiance et le poids respectif dévolus aux composantes de l'ensemble « acteurs non étatiques » (ANE) au regard de la gouvernance diffèrent-ils notablement d'une culture géographique ou socioprofessionnelle à l'autre.

La vocation de l'IRG est, en tout état de cause, de promouvoir une vision très ouverte de l'univers des ANE permettant d'observer et d'analyser la diversité, parfois l'opposition des pratiques de ces acteurs, de leurs modes d'interaction, entre eux et avec les institutions publiques, et des espaces dans lesquels ces interactions sont rendues possibles.

4 | Martin Vielajus, « Le visage "social" du Hezbollah au cœur d'une stratégie de mobilisation populaire », *Chroniques de la gouvernance*, Éditions Charles Léopold Mayer, septembre 2007.

Cette observation et cette analyse, nous les menons sur deux échelles différentes, très étroitement liées : celle des espaces de concertation locaux et nationaux autour de la coproduction du bien public et celle des espaces internationaux dans lesquels se développent les dynamiques de dialogue entre pouvoirs publics et acteurs non étatiques.

### SE CONCERTER POUR COPRODUIRE LE BIEN PUBLIC : EXPÉRIENCES COMPARÉES AU NIVEAU LOCAL ET NATIONAL

La participation même des ANE à la production de biens publics tels que l'éducation, la santé, l'environnement aux niveaux local et national est plus ou moins bien accueillie, en France, par les citoyens. À tout le moins ces acteurs doivent-ils justifier leur légitimité à délivrer une partie de services publics qui, dans l'esprit de beaucoup de nos concitoyens, sont de la responsabilité de l'État. Ils doivent faire la preuve de leur efficacité, de leur transparence, de leur représentativité. Les soupçons portent sur les intérêts cachés du secteur lucratif, sur la possible incompétence des associations, ou encore sur le risque de stratégies conservatoires de la part des syndicats. Ces soupçons révèlent aussi plus généralement la crainte d'exonérer l'État de ses responsabilités. Un tel procès est légitime, même s'il demeure peu compréhensible pour nombre de partenaires, notamment anglo-saxons, et même s'il apparaît injuste pour tous ceux qui, en France, n'ont pas oublié l'histoire et rappellent que l'Assistance publique n'aurait pas existé si des communautés religieuses n'avaient inventé l'hôpital dès le Moyen Âge, et font observer que la législation des années 1970 sur les personnes handicapées n'aurait jamais vu le jour sans le rôle très concret d'innombrables associations dans la construction et l'animation de structures d'accueil<sup>5</sup>.

Il nous semble cependant que le débat sur la coproduction des services d'intérêt général doit se porter davantage sur les conditions dans lesquelles cette coproduction s'opère, ou peut s'opérer, et à quelle échelle. Sur ce thème, l'IRG organise son travail d'accumulation documentaire, de recherche et d'animation suivant une grille d'analyse reposant sur deux points essentiels :

#### *> Quels sont les espaces dans lesquels s'exercent aujourd'hui les interactions entre les différents producteurs de services publics ?*

Des pratiques de concertation au niveau territorial (qui mettent en dialogue collectivités territoriales, associations, syndicats, entreprises, usagers) aux processus nationaux du type « Grenelle de l'environnement », qui prend l'initiative de créer et d'animer ces espaces dans les-

5 | Telles l'Association des paralysés de France (APF) ou l'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI).

quelles les stratégies peuvent être définies en commun, et les complémentarités exploitées ? Quelles sont les conditions de leur efficacité ? Quels succès, quels échecs, quelles synergies et quels conflits ?

*> Quel est le statut et le niveau d'influence de ces organisations du tiers secteur et de leur expertise face aux pouvoirs publics ?*

Dans quelle mesure ces organisations productrices de services apparaissent-elles comme de simples exécutants de missions déléguées par les pouvoirs publics, comme des défenseurs d'intérêts catégoriels, ou comme de véritables partenaires dans l'élaboration des politiques ? Dans l'une ou l'autre de ces positions, les associations et les ONG peuvent-elles conserver leur capacité de critique et d'innovation ? Existe-t-il une tension entre partenariat et indépendance, et si oui, comment est-elle gérée ? Plus généralement, nous posons ainsi la question de savoir comment la société civile agissante – et non pas seulement « rugissante » – parvient, grâce à l'expertise qu'elle tire de sa pratique et de sa connaissance de certains types d'usagers marginalisés souvent insuffisamment présents dans l'esprit des responsables publics, à infléchir les politiques et les réglementations de leur secteur.

Dans ce domaine, l'exercice comparatif des pratiques de différents pays est bien utile : après un travail d'accompagnement éditorial<sup>6</sup> et de commande d'articles, c'est à partir d'un premier séminaire franco-chinois sur « la gouvernance des ONG et leur rôle dans la coproduction de services publics<sup>7</sup> » que l'IRG a commencé à inscrire ce thème au cœur de ses débats en fin 2007. L'Institut étendra en début 2010 la dynamique ainsi initiée à Beijing à l'aire états-unienne en organisant avec l'université de Virginia une rencontre sino-franco-américaine sur la coproduction des services de santé, à un moment où la Chine et les États-Unis cherchent, comme on le sait, à réformer en profondeur leurs politiques publiques dans ce secteur.

Par ailleurs, l'IRG s'est penché sur plusieurs expériences de « concertation » locales et nationales au sein des pays du Sud. Dans ce domaine, l'Institut s'est engagé avec l'Agence française de développement (AFD) et Sciences Po Paris dans une étude comparative des espaces de dialogue multi-acteurs au sein desquels s'inscrivent les agences de développement dans les pays partenaires. Les coopérations allemande, espagnole et canadienne ont ainsi été auscultées de près, notamment du point de vue du discours et des pratiques effectives de chacune d'entre elles dans ce domaine. L'IRG a également suivi de près l'évolution des « programmes concertés pluri-acteurs » (PCPA), outil innovant de coopération mis en place depuis quelques années à l'initiative du ministère français des Affaires étrangères et européennes.

6 | Voir le livre de Sarah Valin, *Services publics : un défi pour l'Europe. Approches nationales et enjeux communautaires*, Éd. Charles Léopold Mayer/AITEC/IRG, 2007.

7 | Forum franco-chinois « La gouvernance des ONG et leur rôle dans la coproduction de services publics », Beijing, novembre 2007. Synthèse téléchargeable sur <http://www.institut-gouvernance.org/IMG/pdf/beijing-9-11-2007-5.pdf>.

La réflexion de l'IRG dans ce domaine en est encore à ses débuts. Elle puise ses ressources, comme on l'a vu, dans l'analyse comparative internationale, mais va s'intensifier, dans les années à venir, sur l'espace français et européen, notamment à partir de l'expertise qui est en train de se développer chez nos collègues de l'Institut de la concertation. On lira à ce sujet l'article de Pierre-Yves Guihéneuf qui fait le point sur ces pratiques en pleine évolution.

La mise en dialogue et la construction commune de l'action publique se décline aussi, et de plus en plus, à l'échelle internationale : un second chantier de recherche et de débat dans lequel l'IRG s'est fortement investi depuis sa création.

### L'ACCÈS DES SOCIÉTÉS CIVILES AUX ARÈNES INTERNATIONALES : UN NOUVEL ESPACE DE CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE QUI RESTE À DÉFINIR

Comment les mouvements sociaux, les associations, les ONG et leurs fédérations agissent-ils auprès des acteurs publics internationaux pour défendre des droits humains, économiques et sociaux, peser sur le débat public, influencer sur le cours des négociations internationales, se faire entendre comme acteurs légitimes de la construction de régulations globales ? Il s'agit là d'une dimension relativement nouvelle de l'action de « plaider » de la société civile pour laquelle Henri Rouillé d'Orfeuil a popularisé l'expression de « diplomatie non gouvernementale<sup>8</sup> ». Les illustrations ne manquent pas de cette influence de la société civile sur la construction d'institutions et de normes innovantes au niveau international ; on peut citer l'exemple de l'édification, même imparfaite<sup>9</sup>, de la Cour pénale internationale, celui de la mise en place d'une taxe sur les billets d'avion comme outil de financement du développement, celui de l'adoption de dispositions nouvelles dans le domaine de l'environnement, etc.

Une entrée aussi massive d'une société civile organisée dans l'arène internationale est une chance. Sa capacité à intégrer à la fois la prise en compte de besoins locaux et la reconnaissance de droits internationaux interroge et bouscule l'inertie des formes traditionnelles de diplomatie. L'expérience des acteurs avec lesquels l'IRG a établi, au cours de ces dernières années, un dialogue dans ce domaine témoigne largement de cette capacité à déplacer les lignes classiques du débat international. Un ouvrage, coordonné par l'Institut, fait état de ces différents combats, succès et défis qui caractérisent l'entrée des acteurs de la société civile dans l'arène des négociations internationales : *La Société civile mondiale à l'épreuve du réel*<sup>10</sup>. Ce changement d'échelle de l'action de plaider place les acteurs ►►

8 | Henri Rouillé d'Orfeuil, *La Diplomatie non gouvernementale. Les ONG peuvent-elles changer le monde ?* L'Atelier, coll. « Enjeux planète », 2006.

9 | Voir à ce sujet l'article de Michael Johnson dans l'édition 2008 des *Chroniques de la gouvernance*.

10 | Sous la direction de Martin Vielajus, Éd. Charles Léopold Mayer, 2009.

## Eau, pétrole, agriculture, libertés civiles et politiques : les combats d'une société civile en voie de mondialisation

L'ouvrage *La Société civile mondiale à l'épreuve du réel*, coordonné par l'IRG au cours de l'année 2008 (et disponible en librairie depuis septembre 2009), propose un choix de textes récents, traduits en français, extraits du *Global Civil Society Yearbook*, périodique de référence dans le domaine des études sur la société civile, publié annuellement par la London School of Economics (Center for the Study of Global Governance). En complément de chaque texte, des chercheurs français expriment à leur tour leur point de vue sur le thème, initiant ainsi un dialogue vivant entre différentes écoles de pensée.

Parmi les enjeux sur lesquels intervient aujourd'hui cette société civile mondialisée, nous avons notamment choisi d'illustrer dans ce livre trois thématiques fondamentales et intimement liées : l'eau, le pétrole et l'agriculture. Tout d'abord parce que ces domaines de la régulation internationale cristallisent et fédèrent (de manière plus ou moins cohérente) une grande diversité de luttes, tendant ainsi à décloisonner les « disciplines » traditionnelles du militantisme transnational. L'enjeu pétrolier engage ainsi tout autant des organisations environnementales telles que WWF ou Greenpeace, mobilisées contre l'exploitation excessive des énergies fossiles, que des organisations de défense des droits humains comme Human Rights Watch ou Amnesty International, qui luttent contre les violations des droits des populations locales, ou que des organisations de promotion de la responsabilité sociale des entreprises. Comment alors dépasser la diversité de ces objectifs pour concevoir des stratégies de plaidoyer plus concertées et plus transversales ?

Par ailleurs, les succès de la société civile dans ce domaine témoignent largement de la capacité de telles organisations à penser des modèles alternatifs de régulation, et à bousculer ainsi les termes traditionnels de la négociation. Pour rester sur l'exemple pétrolier, le témoignage de Bruno Rebelle (ancien directeur exécutif de Greenpeace) nous remémore ainsi le rôle moteur des grandes organisations environnementales dans la remise en cause du fatalisme de la « croissance inéluctable » de la consommation énergétique. Avec la défense de la notion nouvelle de « services énergétiques », l'accent est mis sur l'utilisation finale de l'énergie plutôt que sur la ressource primaire, permettant ainsi de mettre en avant une nouvelle manière de penser l'efficacité énergétique.

Ce que nous révèle cette mise en dialogue de ces approches francophone et anglophone de la société civile mondiale est peut-être avant tout le souci permanent des contributions françaises de questionner les modes de coordination, de représentation et de concertation des acteurs de la société civile, permettant la formation d'une voix collective légitime au niveau mondial. Ce souci est au cœur des questionnements de l'IRG dans ce domaine.

**M. V.**



► de la société civile traditionnelle devant des problématiques nouvelles, que nous proposons de regrouper autour de deux défis fondamentaux.

### QUI PARLE AU NOM DE QUI ?

Le premier défi est celui de la représentativité et de la légitimité de la voix portée par des acteurs au niveau international : quels sont les acteurs qui accèdent aux enceintes internationales, et au nom de qui parlent-ils ? Il semble que les places réservées aux acteurs de la société civile dans les espaces de négociation internationale aient été majoritairement « accaparées » par de grandes ONG ou coalitions d'ONG principalement issues des pays du Nord et dont les partenaires au Sud sont surtout constitués des classes moyennes vivant en milieu urbain. Disposer des outils du langage « international », des ressources nécessaires à la construction d'un discours expert, de la mobilité indispensable pour être présent dans les débats sont des atouts relativement centralisés dans les mains d'une poignée d'acteurs, qui courent le risque de perdre le lien avec les préoccupations des acteurs locaux. À cet égard, après avoir considéré l'essor d'Internet comme permettant l'avènement d'un espace plus ouvert et plus démocratique au sein de la société civile, nombre d'analystes reconnaissent aujourd'hui à quel point son accès demeure limité à quelques élites et à un petit nombre de dissidents des zones urbaines, capables notamment d'accéder à une information pertinente et de maîtriser les nouveaux espaces de diffusion (réseaux sociaux...).

Loin de favoriser la diversité des voix et des positions, ce mécanisme de « sélection naturelle » de l'accès aux espaces internationaux peut également conduire à homogénéiser la nature même du discours de la société civile et à faire perdre la force subversive et innovante du plaidoyer des acteurs locaux. C'est notamment ce que nous rappellent Guillaume Devin et Simon Tordjman lorsqu'ils évoquent l'évolution des mouvements de contestation politiques : « À mesure qu'elle s'appuie sur les circuits de la globalisation, la contestation de l'autoritarisme délaisse ainsi une posture d'opposition frontale et d'intransigeance au profit d'une double posture de conciliation avec les autorités en place et avec les bailleurs de fonds internationaux à même d'accorder leur(s) crédit(s) indispensable(s) à la survie des ONG biélorusses, des jeunes activistes des "révolutions de couleurs", des associations de femmes iraniennes ou chinoises, ou des groupes de défense de l'environnement du Zimbabwe, de Birmanie ou d'Arabie Saoudite<sup>11</sup>. » Ce faisant, les auteurs soulignent en réalité le danger d'une marginalisation d'une frange des sociétés civiles nationales, souvent plus radicales, au profit de ces nouveaux acteurs globalisés.

11 | Guillaume Devin et Simon Tordjman, « Les limites de la subversion à l'âge de l'intégration mondiale », in *La Société civile mondiale à l'épreuve du réel*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2009.



Loin de l'exercice démocratique traditionnel, comment maintenir le fil de la représentativité entre des actions locales, nationales et internationales, afin d'éviter de faire de l'espace global le terrain de jeu d'une poignée d'élites dont la légitimité est essentiellement tirée de leur familiarité avec les autres acteurs internationaux ? C'est à ce défi essentiel que tentait de répondre Henri Rouillé d'Orfeuil, dans son ouvrage évoqué plus haut, *La Diplomatie non gouvernementale*, en faisant le point sur les différentes stratégies d'internationalisation qui se développent en parallèle au sein de la société civile. Il peut s'agir tout d'abord de l'expansion internationale de l'action de plaidoyer de grandes ONG. La critique principale portée sur ces acteurs est celle du danger de centralisation et de manque de représentativité de la voix qu'elles défendent. Ainsi, par exemple, l'organisation OXFAM, fleuron de l'action non gouvernementale britannique, se trouve aujourd'hui largement critiquée pour la trop faible part de représentation d'organisations de pays du Sud dans son conseil d'administration, ou encore sa difficulté à implanter certains de ses bureaux dans ces derniers. C'est à ce défi d'une plus grande diversité dans la culture politique et la gouvernance interne des organisations que tentent de répondre d'autres ONG, comme Action Aid à travers une plus grande décentralisation de ses bureaux (le siège international de l'organisation est, depuis 2003, en Afrique du Sud) et une plus grande diversité des membres de son conseil<sup>12</sup>.

Autre vecteur d'une action internationale de la société civile : la mise en réseau transnationale d'acteurs locaux, nationaux ou régionaux. Elle peut résulter d'un regroupement autour d'un enjeu spécifique (santé, agriculture, etc.), de « familles » d'acteurs partageant des valeurs communes (notamment religieuses) ou prendre la forme d'une mise en dialogue de fédérations nationales et régionales d'organisations de la société civile tentant de s'accorder sur la formulation d'une voix commune sur une série d'enjeux de la négociation internationale.

C'est notamment sur les outils de cette mise en réseau que portent les recherches et les mises en débat de l'IRG. Comment concevoir les instruments de démocratie interne d'un acteur collectif, du niveau local au niveau global ? Comment construire des éléments de consensus au niveau international sans perdre la force et la spécificité des formes de contestation locales ? À l'inverse, comment le passage par le niveau international transforme-t-il de fait le discours, l'action et l'impact des acteurs de la société civile nationale ? Dans son article des pages suivantes, Dominique Caouette tente d'examiner avec précision les effets de ce « détour » international sur des organisations de la société civile en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

12 | Nous invitons le lecteur à consulter sur cette question la publication prochaine de la lauréate du prix « Diplomatie non gouvernementale » 2009, examinant les atouts et les difficultés d'une forme originale de plaidoyer : celle développée depuis près d'un siècle par la Fédération internationale des droits de l'homme (voir à ce sujet l'encadré concernant le prix « Diplomatie non gouvernementale » à la fin de cet article).

### COMMENT METTRE EN ŒUVRE DES STRATÉGIES D'INFLUENCE CAPABLES DE PESER SUR LA DÉCISION PUBLIQUE ?

Le second défi est celui de la mise en place de stratégies d'influence au sein d'un espace politique encore peu structuré et largement compétitif. Quelques questions récurrentes nous semblent retracer les principales préoccupations de nos partenaires dans ce domaine :

> Tout d'abord, comment articuler des logiques de confrontation face aux acteurs publics (mobilisation de l'opinion publique, des médias, stratégie du *name and shame*, etc.), avec la nécessité d'une collaboration étroite et la mise à disposition d'une expertise utile à la décision publique au niveau international ? Si ce débat n'est pas nouveau et peut paraître à certains largement éculé, il demeure en réalité au cœur des questionnements de la plupart des organisations, et dessine l'une des lignes de tensions politiques fondamentales entre des acteurs mobilisés autour d'un même enjeu. La participation ou non aux mécanismes officiels de « consultation » de la société civile développés par une série d'organisations intergouvernementales semble notamment cristalliser cette tension. C'est ce qu'illustre, entre autres, l'expérience du NGO Forum on Asian Development Bank Watch (partenaire de la Fondation Ford) : face aux espaces de consultation de la Banque asiatique de développement, le NGO Forum constate la division profonde entre des

## Suivre l'action des réseaux de plaidoyer transnational

**L'étude : « L'impact des mouvements transnationaux auprès des institutions internationales » - atelier d'étudiants de l'université de Montréal (2007-2008)**

L'IRG s'est associé au Réseau d'études des dynamiques transnationales et de l'action collective (REDTAC) de l'université de Montréal afin d'initier un atelier international d'une année, autour de la question de l'impact des mouvements transnationaux auprès des institutions internationales. Cet atelier a donné lieu à plusieurs terrains d'étude, en Afrique et en Amérique latine, de septembre 2007 à septembre

2008. L'un des articles de ce chapitre (« L'engagement international des organisations de la société civile comme moyen de repenser et renforcer leur action locale », proposé par Dominique Caouette, en collaboration avec Carmen Diaz, Émilie Béland et Catherine Willis, est notamment issu de ce processus.

Au cœur de cette étude se trouvent une série de « monographies » de mouvements : organi-

*insiders* (ceux qui acceptent le jeu du dialogue), taxés d'autocensure et de perte d'indépendance, et des *outsiders* (orchestrant le boycott de ces espaces et la mobilisation extérieure), accusés de discréditer la parole de la société civile et de nuire ainsi à son influence. Comment parvenir donc, au sein de coalitions plurielles, à mieux imbriquer ces différentes logiques d'intervention face aux pouvoirs publics ?

> Ensuite, quelles sont les alliances réelles ou potentielles qui existent entre les ONG ou les mouvements sociaux et l'université, les centres de recherche, les *think tanks*, afin de renforcer la légitimité de cette expertise ? Au cœur des stratégies de plaidoyer, on trouve en effet l'enjeu de la production et de la diffusion de l'information. L'expérience d'une série de mouvements d'organisations d'autoassistance pour lesquelles l'IRG a facilité une mise en dialogue<sup>13</sup> est intéressante dans ce domaine : elle illustre le développement de plus en plus fréquent d'outils d'expertise propres aux réseaux eux-mêmes (universités populaires, réseaux informels de recherches), qui tentent de construire en interne une expertise légitime issue du terrain.

> Enfin, comment mesurer l'impact réel de l'action de la société civile dans la prise de décision publique ? En examinant les différentes étapes de cette stratégie d'influence que sont la « mise à l'agenda » d'un nouvel enjeu, la transformation du discours des acteurs publics dans ce domaine, l'élaboration de normes et de politiques nouvelles, et la mise en œuvre effective de ces normes reconnues au niveau in-

13 | Voir l'encadré de la page suivante.

sations de défense de la liberté de la presse au Mexique, organisations de promotion du droit des autochtones au Guatemala, organisations de paysans sénégalais luttant pour un nouveau traitement des politiques agraires au niveau international, etc. De cette multitude d'expériences d'organisations locales, s'ouvrant progressivement – et non sans difficulté – à une mise en réseau nationale puis transnationale, nous observons la permanence des deux défis évoqués plus haut : celui de la mise en réseau des acteurs du niveau local au niveau global et celui de l'influence politique de ces acteurs. L'un des autres résultats majeurs de cette recherche comparée

est également la mise en évidence de l'impact de ce « détour » par l'international sur l'identité des réseaux eux-mêmes.

L'équipe, dirigée par Dominique Caouette, s'est efforcée d'apporter des cadres de modélisation théorique utiles à l'analyse transversale (S. Tarrow, M. Keck, K. Sikkink...), sans perdre de vue la complexité et la spécificité des situations locales. Cette étude sera bientôt disponible sur le site de l'IRG.

**M. V.**



ternational, au sein des espaces nationaux.

À partir de la définition de ces deux défis structurants (celui de la construction d'une voix commune d'une société civile « mondialisée » et celui de la mise en œuvre d'une stratégie d'influence efficace), l'IRG a orienté son programme autour de trois types d'activités détaillés dans les trois encadrés du présent article :

**1. suivre l'action d'une série de réseaux de plaidoyer transnational**, depuis leurs actions locales jusqu'à leur accès aux arènes internationales (en lien notamment avec le Réseau d'études des dynamiques transnationales et de l'action collective de l'université de Montréal) ;

**2. faire dialoguer les réseaux de plaidoyer transnational**, à travers une série de séminaires d'échange d'expériences, organisés conjointement avec la Fondation Ford ;

**3. mettre en avant les meilleurs travaux universitaires autour des formes du plaidoyer international**, à travers le prix « Diplomatie non gouvernementale », conjointement initié par l'IRG, Sciences-Po Paris, Coordination SUD et l'Agence universitaire de la francophonie.

Ainsi la question du rôle des acteurs non étatiques dans la gouvernance se pose-t-elle à deux niveaux apparemment distincts, le « domestique » et l'international, mais de fait de plus en plus indissociables, comme l'ont révélé tant les travaux universitaires que les rencontres mentionnés plus haut : s'il est vrai qu'une action de plaidoyer globale est d'autant plus efficace qu'elle se fonde sur la coalition d'acteurs de

## Faire dialoguer les réseaux de plaidoyer transnational

### Le cycle de séminaires internationaux IRG - Fondation Ford

L'IRG, en collaboration avec la Fondation Ford, organise depuis 2007 un cycle de séminaires d'échanges d'expériences autour des stratégies d'influence de la société civile auprès des pouvoirs publics au niveau international. Un premier séminaire en 2007 a permis de réunir ONG, *think tanks* et mouvements sociaux mobilisés autour de trois campagnes bien différentes : une première campagne assez ancienne, regroupant depuis plus de vingt ans une grande diversité d'acteurs

autour d'institutions elles-mêmes en permanente évolution (les plaidoyers pour la réforme des institutions financières internationales) ; face à elle, deux campagnes plus spécifiques et plus récentes de plaidoyer sur la mise en place d'outils nouveaux de taxation internationale et sur la gouvernance internationale de l'Internet. Sur chacune de ces campagnes, des participants d'Asie, d'Europe, d'Amérique du Nord et du Sud ont pu échanger leurs pratiques de mise en

la société civile ancrés dans des réalités nationales, il est vrai aussi que l'impact de l'action nationale de ces acteurs peut être décuplé par le fait d'être relié à un réseau international, d'avoir pu accéder, par exemple, aux enceintes des Nations unies. Par ailleurs, la meilleure voie pour peser sur les négociations internationales n'est pas toujours de diriger le plaidoyer sur les instances internationales ; elle peut être de mettre en place des actions d'influence sur son propre gouvernement pour faire orienter la position qu'il adoptera lors des sessions de négociation globale.

Deux exemples de cette problématique d'articulation du local, du national et du mondial peuvent être trouvés, à titre de conclusion, dans l'action de deux organisations que nous avons été amenés à mieux connaître au cours des dernières années : ATD Quart Monde et la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH).

Le mouvement ATD Quart Monde est né en France dans les années 1950, avant de s'étendre progressivement au plan international à partir du début des années 1980. Parmi les associations et les ONG du secteur social, ATD a été la première à énoncer certains principes de base, à l'époque révolutionnaires : premièrement, les plus déshérités doivent être considérés comme les acteurs et non pas seulement les bénéficiaires de l'action sociale ; deuxièmement, le « terrain » de cette action se situe tout autant dans les cabinets ministériels que dans les bidonvilles et les cités d'urgence ; troisièmement, un mouvement so-

réseau, de construction d'une expertise autonome, de mobilisation des médias, de dialogue avec les pouvoirs publics, etc. Une synthèse de ces débats est disponible sur le site de l'IRG ([www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-31.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-31.html)).

En 2009, l'IRG poursuit cette série de rencontres avec un autre profil d'acteurs de la société civile : les réseaux d'autoassistance organisés au niveau transnational (réseaux de femmes, de personnes atteintes du sida, d'habitants des bidonvilles, etc.). La structuration de ces réseaux largement décentralisés et la construction de leur identité collective se forment bien souvent

en réaction à l'existence d'ONG internationales qui partagent pourtant avec eux, et non sans heurts, la voix de ceux qu'ils défendent. La question de l'accès aux arènes internationales de cette voix nouvelle de la société civile, de la spécificité des formes de son plaidoyer et du type de partenariats qu'elle établit avec les ONG traditionnelles était ainsi au centre du débat. Une synthèse de cette deuxième rencontre ainsi qu'un film de 45 minutes seront bientôt disponibles sur le site de l'IRG.

**M. V.**



cial doit s'allier au monde de la recherche universitaire et faire participer sa base à cette recherche ; quatrièmement, l'efficacité d'une action sociale nationale dépend largement de ses liens avec le niveau transnational. Les résultats de plus d'un demi-siècle d'inscription du mouvement dans le jeu politique national et international sont impressionnants : publication, en France, du rapport de 1987, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, au Conseil économique et social dont le fondateur du mouvement, Joseph Wresinski, a été un membre influent ; initiative du rapport *Grande pauvreté et droits de l'homme*, adopté à l'unanimité par la Commission des droits de l'homme des Nations unies en 1991 ; transformation de la Journée nationale du refus de la misère en journée mondiale reconnue par l'Assemblée générale de l'ONU en décembre 1992 ; création en 1994 avec une trentaine d'autres associations du collectif Alerte qui réclame, co-élabore et obtient la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions votée le 29 juillet 1998 par le Parlement français, etc.

Non moins illustratif du lien entre les échelles d'action nationale et internationale est le cas de la Fédération internationale des droits de l'homme, objet d'étude de la lauréate 2009 du prix « Diplomatie non gouvernementale » (voir le résumé de cette étude dans l'encadré ci-dessous). Camille Bethoux y montre bien le potentiel et les limites de cet « effet boomerang » par lequel des États peuvent être contraints à appliquer les normes internationales de respect des droits humains. ■

## Mettre en avant les meilleurs travaux universitaires autour des formes du plaidoyer international

### Le prix « Diplomatie non gouvernementale - Les sociétés civiles dans l'arène internationale »

Depuis 2007, ce prix vise à encourager, à coordonner et à mieux faire connaître les travaux de recherche (mémoires de master 2) effectués dans ce domaine. Il récompense et diffuse les meilleurs travaux réalisés au cours de l'année dans un réseau constitué d'une trentaine d'universités partenaires, au sein de l'espace francophone (France, Belgique, Canada, Maroc, Sénégal, etc.). Le prix a pu étendre rapidement son réseau de partenaires grâce à la complémentarité

de ses quatre institutions fondatrices : Sciences Po/Paris, l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), Coordination Sud et l'IRG.

Pour l'année 2009, la lauréate est Camille Bethoux, pour son mémoire résumé ci-contre, qui sera publié dans la collection « Savoirs francophones » de l'Agence universitaire de la francophonie.

M. V.

## Le rôle joué par la Fédération internationale des droits de l'homme dans la diffusion et l'application des normes internationales de respect des droits humains

Résumé du mémoire lauréat du prix « Diplomatie non gouvernementale » 2009

Les théories constructivistes des relations internationales (notamment développées par Thomas Risse-Kappen et Kathryn Sikkink) mettent en avant l'existence d'un modèle d'influence de type « boomerang » lorsque des groupes nationaux « contournent leur propre État pour s'allier directement à des acteurs internationaux afin que la pression sur leur État soit exercée de l'extérieur ». L'objectif du travail entrepris dans le mémoire est d'analyser dans quelle mesure l'action de la FIDH et son organisation fédérative originale lui permettent de s'inscrire dans cette logique de boomerang, et d'exercer une pression effective sur une série d'États violant les normes internationales de droits humains.

Rassemblant aujourd'hui près de 155 associations nationales ou « ligues » indépendantes, la structure fédérative de la FIDH permet de préserver l'autonomie de ses membres. De plus, les liens étroits et réguliers que la FIDH entretient avec ses ligues lui permettent de disposer d'une information fraîche, crédible et pertinente qui, utilisée stratégiquement, autorise la Fédération à faire pression sur des organisations intergouvernementales telles que l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Union européenne (UE) et la Cour pénale internationale (CPI). La FIDH joue ainsi un rôle d'intermédiaire fondamental entre mobilisations locales et décideurs internationaux. En rendant possible l'accès de ses ligues aux organisations internationales, la FIDH cherche en effet à renforcer l'efficacité de ses stratégies de plaidoyer et la légitimité de sa voix au niveau international.

Cependant, l'efficacité de l'effet « boomerang » lui-même n'est pas systématique. De nombreux facteurs internes, notamment socioculturels, freinent l'émergence d'une société civile structurée et organisée, capable de jouer son rôle de contre-pouvoir. Or, si le désir de changement n'est pas clairement formulé au niveau local, aucun des relais internationaux existants ne pourra améliorer durablement la situation. De même, un réel suivi par les acteurs locaux des engagements obtenus au niveau international est indispensable à leur mise en œuvre effective. À titre d'exemple, l'absence d'application de la loi visant à prévenir et à punir les violences sexuelles faites aux femmes en RDC, votée en 2005 à la suite du travail de plaidoyer entrepris par plusieurs ONG internationales auprès de l'ONU et de l'UE, reflète cette difficulté d'articuler l'action extérieure de plaidoyer aux dynamiques internes de suivi et de contrôle. Dès lors, on constate que si l'État mis en cause n'est pas effectivement pris en étau par une contestation et des pressions provenant à la fois de sa base et de l'extérieur du pays, les chances de voir la situation s'améliorer durablement restent très faibles. Le rôle des facteurs internes demeure ainsi décisif dans l'enracinement des normes au sein de la diversité des contextes locaux. Au cœur de l'analyse proposée par ce mémoire se trouve donc l'examen de la manière dont de tels réseaux permettent aux pressions de s'exercer simultanément de l'intérieur et de l'extérieur des pays mis en cause.

CAMILLE BETHOUX

