



Troisième Commission permanente
Démocratie et droits de l'homme

C-III/113/R-pre
6 juin 2005

**L'IMPORTANCE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET SON INTERACTION AVEC LES PARLEMENTS ET
AUTRES ASSEMBLÉES ELUES DÉMOCRATIQUEMENT POUR L'ÉVOLUTION
ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉMOCRATIE**

Projet de rapport établi par les co-rapporteurs
M. Sisa James Njikelana (Afrique du Sud)
Mme Ana Maria Narti (Suède)

I. INTRODUCTION

Une société civile globale ?

Le tsunami de la fin 2004 a provoqué d'incalculables ravages. Mais le raz-de-marée destructeur a également suscité une vague d'actions créatives partout dans le monde. Des centaines de milliers de personnes, sur plusieurs continents, ont été touchées mais des hommes liés par leur volonté d'aider et de reconforter ont agi dans une sorte de mobilisation mondiale, rapprochant les citoyens de nombreux pays.

La partie de la société qui a contribué à cette campagne spontanée, apportant une aide humanitaire, collectant des fonds, était cette composante sociale que nous appelons souvent « société civile », un ensemble hétérogène d'organisations et de groupes agissant à la base, surgissant d'initiatives locales, servant leurs propres idéaux, ayant leurs modèles d'organisation. Certes, la réaction au tsunami fut exceptionnelle, à la hauteur du désastre, mais elle montre de façon irréfutable que les formes et structures disparates de la société civile mondiale recèlent une énergie illimitée.

Pourquoi le présent rapport ?

Alors que l'UIP et ses membres débattent du rôle de la société civile et de sa contribution à la démocratisation, il nous a semblé que ce débat doit partir du constat que la société civile est forte et riche et qu'une part considérable de sa puissance provient d'un processus de mondialisation à la base. Que les parlementaires du monde entier garantissent la liberté d'action à ces forces, qu'ils donnent à cette composante sociale des plates-formes stables leur permettant de prendre de nouvelles initiatives constructives, qu'ils instaurent une collaboration fructueuse avec de tels mouvements populaires et ils auront apporté une pierre à la démocratie dans leur pays. Que les parlements tiennent dûment compte des progrès politiques suscités par des mouvements populaires dans des pays déchirés par les conflits, en butte à la corruption et parfois à la terreur et ils verront que la réforme devient possible au moment même où les peuples commencent à croire que le changement démocratique est

réalisable et que le combat dans ce but en vaut la peine. En fait, la réaction en chaîne qui a abouti à la chute de si nombreuses dictatures entre la fin du vingtième et le début du vingt et unième siècles n'est que l'illustration de cette vérité simple, si simple qu'elle est difficile à appréhender. La terreur n'avait pas faibli et ses agents n'avaient pas relâché leur emprise sur la population le jour où, par exemple, Ceausescu fut brusquement conspué par la foule, place du Palais à Bucarest. Seules avaient régressé la peur des gens, leur tendance instinctive à sombrer dans la passivité et l'acceptation silencieuse.

A l'époque, aucune organisation indépendante ou presque n'avait droit de cité en Roumanie. Et, pourtant, la société civile s'employait déjà à libérer les Roumains de leur peur. Nul n'ignorait, malgré la censure et la désinformation, qu'une révolution de velours contre l'oppression communiste était en marche dans d'autres pays. Des révoltes pacifiques, puisant, comme dans beaucoup d'autres pays, dans l'expérience de syndicats, d'églises, de communautés religieuses et autres petites organisations de droits de l'homme, souvent illégales mais véritablement indépendantes, et qui osaient se dresser face à la répression depuis des décennies.

Une tribune pour les pauvres et les opprimés

Ce sont les organisations des droits des femmes qui, par leurs manifestations, ont fini par mettre en lumière les violations des droits de l'homme perpétrées par la dictature de Pinochet au Chili, les mères de la Place de mai en Argentine, qui, levant bien haut l'étendard de la résistance, réussirent lentement mais sûrement à desserrer la poigne de la terreur, libérant le peuple dans ses pensées et ses actes.

Lorsque certains partis politiques sont interdits, que des combattants de la liberté sont jetés pour longtemps en prison, la société civile a un grand rôle à jouer. Des années durant, en Afrique du Sud, les syndicats et organisations d'élèves, d'étudiants et de femmes ont conservé une foi inébranlable en la liberté. Ils ont inlassablement crié, pendant les manifestations, ce slogan "Libérez Mandela", faisant du nom de leur leader détenu un symbole pour tous les prisonniers politiques d'Afrique du Sud. Quand des manifestations de masse chantent ainsi et scandent le nom d'un leader emprisonné, quand une campagne politique se poursuit sans relâche, elles finissent par mobiliser l'opinion mondiale. Dans son autobiographie, Nelson Mandela explique que ce mouvement de masse composé de plusieurs groupes indépendants a été l'artisan de la transition entre l'apartheid et la démocratie.

Etant donné que l'essentiel des activités de la société civile dépend du travail accompli par des gens ayant à la fois le temps et la motivation, les possibilités ouvertes par ce « troisième secteur » (comme on appelle aussi la société civile) sont sans limites. Le mouvement pour la libération de Mandela n'a pas commencé par des collectes de fonds et des campagnes de relations publiques en bonne et due forme, il a commencé lorsque des gens sont descendus dans la rue portant des écriteaux peints à la main. Un autre mouvement africain qui inspire autant de respect illustre la même vérité, celui de Wangari Maathai, qui s'est fixé pour but de planter des arbres au Kenya, améliorant ainsi considérablement l'environnement et l'économie. Cette action a, elle aussi, commencé sans préparation économique d'envergure ni planification à long terme. Comme il y a toujours quelqu'un ayant du temps et de l'énergie, la société civile peut persévérer même lorsqu'elle manque cruellement de fonds. C'est pour cela que cette composante devient aisément la tribune ouverte et le moyen d'action des plus opprimés, un groupe de pression en faveur des pauvres et leur centre de relations publiques.

Mais voici que s'élèvent, depuis quelques années, des voix demandant à la société civile de rendre des comptes. Ce débat sur la transparence des organisations de la société civile ne peut s'engager sans que l'on prenne en considération celui qui a actuellement cours sur les notions de gouvernance, de démocratie et de participation des citoyens. Lorsque *The Economist* pose cette fameuse question : « Qui garde les gardiens ? », il évoque implicitement le bouleversement à l'œuvre dans le contexte politique et social, le fait que des associations et des mouvements de citoyens (« gardiens » des intérêts du peuple dans beaucoup de sociétés) se soient imposés sur le devant de la scène plus qu'ils ne l'avaient jamais fait auparavant. Ces groupes sont apparus comme des acteurs politiques, nouveaux et puissants, au moment où beaucoup d'institutions perdaient de leur crédit. Mais ces nouveaux gardiens ne doivent-ils pas, eux aussi, se soumettre à des contrôles et à un autocontrôle rigoureux ?

Comme le fait remarquer un rapport de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social 'la nécessité de renforcer la société civile est devenue une évidence dans le débat sur le développement, une affirmation que l'on peut avancer sans qu'il soit nécessaire de l'analyser ou de l'expliquer davantage. Mais la société civile est un ensemble complexe de formes d'organisation différentes, se développant dans des contextes spécifiques. Placer trop d'espoir dans la société civile, définie en termes vagues, c'est glisser un peu trop vite sur les différences importantes qu'il peut y avoir entre ONG, organisations de la base, mouvements sociaux et d'autres formes d'action civique. C'est aussi ignorer une foule de problèmes inhérents à la politique locale et aux rapports sociaux.'

Une interaction saine

Etant une mosaïque d'associations issues d'initiatives à la base, façonnées par la libre volonté d'individus et de groupes, la société civile est, par définition, diverse et indépendante : une multitude de structures et de directions, jouissant d'une marge de liberté relative par rapport aux autres structures de la société. La préservation de l'identité et des traditions de la famille a été le but, pendant des siècles et encore aujourd'hui, de groupes organisés autour de l'unité familiale. La volonté de protéger les intérêts de l'individu rassemblait naguère les salariés dans des syndicats et les employeurs dans des associations patronales et elle reste aujourd'hui le ciment des mouvements de femmes et des minorités. Le désir de partager et de soutenir a donné naissance aux organisations humanitaires. Quant aux communautés religieuses, elles se sont toujours retrouvées autour d'une philosophie de la vie et d'aspirations spirituelles, qui deviennent actuellement le moteur d'organisations luttant pour la paix et les droits de l'homme, de mouvements écologistes modernes et de défenseurs des droits des animaux. La passion pour une activité sportive, linguistique, artistique ou autre peut aussi rassembler.

Mais le développement de la société civile n'échappe pas à l'influence des autres secteurs de la société : système politique, secteur public et entreprises privées. La société civile ne peut conserver son caractère unique et sa vitalité que si les autres composantes de la société respectent cette diversité et cette indépendance relative, lui donnant une liberté d'action suffisante.

Il faut aussi que les règles, lois et conditions soient souples. Une législation et des règlements par trop contraignants pour la société civile étouffent sa créativité. Le monde des entreprises peut, lui aussi, favoriser le développement de cette dernière en montrant qu'il l'accepte.

Les Nations Unies, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et le Comité norvégien du Nobel qui décerne le prix Nobel de la paix sont autant d'organismes internationaux majeurs qui, chacun à sa manière, ont manifesté du respect pour la société civile et la volonté de coopérer avec elle. En qualité d'organisations non gouvernementales (ONG), des groupes indépendants ont pris une place dans la communauté internationale. L'attribution de l'une des récompenses les plus prestigieuses au monde, le prix Nobel de la paix, à Wangari Maathai, qui dirige le mouvement évoqué ci-dessus, montre en quelle estime on tient désormais les actions bénévoles.

II. L'ESSOR DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Notre objectif : "Si l'on veut réellement réaliser les objectifs des Nations Unies, le partenariat avec la société civile dans son ensemble n'est pas un luxe mais une nécessité" déclarait le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, à Montréal en 1999. Quel que soit le rôle réel ou souhaité de la société civile à l'heure actuelle, il reste que les associations sont en train de s'imposer parmi les principaux acteurs de la vie politique. Le présent rapport se propose de faire le point sur quelques-unes des questions centrales concernant la société civile dans le monde et de réfléchir à la manière dont de telles entités sociales pourraient renforcer la participation des électeurs vulnérables et marginalisés au processus démocratique.

Importance grandissante de la société civile : Cela fait vingt ans que la notion de 'société civile' occupe une place centrale dans les milieux politiques et le discours sur le développement, notamment dans le cadre des vagues de démocratisation qui ont déferlé successivement sur l'Amérique latine, l'Afrique et l'Europe orientale, puis, sur le reste du monde en développement. En termes normatifs, on considère désormais la société civile comme l'un des éléments les plus aptes à limiter l'autoritarisme, à renforcer la participation des citoyens, à réduire l'atomisation sociale et la déstabilisation induite par les forces du marché, à consolider la transparence politique, et à améliorer la qualité du gouvernement et sa représentativité. Maintenant qu'il est admis que l'action publique a ses limites, on se tourne de plus en plus vers les organisations civiques pour la fourniture de biens publics et de services sociaux, de façon séparée ou dans le cadre d'une relation de 'synergie' avec les institutions d'Etat.

L'UIP et la société civile : L'UIP s'est intéressée, à maintes reprises, à la question de la société civile, rappelant constamment qu'elle contribue puissamment au processus de démocratisation. Dans la Déclaration universelle sur la démocratie, adoptée en 1997, elle affirme qu'une société civile active est un élément essentiel de la démocratie. L'UIP estime que, pour que la société civile joue son rôle, il faut instaurer des conditions permettant aux citoyens de participer aux processus démocratiques. L'égalité, la transparence et l'éducation figurent au nombre de ses convictions. Il faut donc prendre des mesures pour supprimer des obstacles tels que l'ignorance, l'intolérance, l'inertie et l'absence de choix et d'alternatives véritables. Il convient d'agir pour remédier aux déséquilibres, lutter contre la discrimination, qu'elle soit sociale, culturelle, religieuse, raciale ou sexiste.

Suite aux travaux du Panel de personnalités de haut niveau sur les relations entre l'ONU et la société civile, y compris les parlements et les parlementaires (dit « Panel Cardoso ») et compte tenu des consultations approfondies qui ont eu lieu, il a été convenu que l'UIP coordonne une enquête auprès des parlementaires du monde entier pour voir comment cette relation pourrait être améliorée, et qu'elle soumette ses conclusions à la Deuxième Conférence mondiale des présidents de parlement, en septembre 2005. C'est ce qui ressort

du rapport du Secrétaire général de l'UIP pour 2004 et la décision a été officiellement adoptée aux termes de la résolution 59/19 de l'Assemblée générale de l'ONU.

III. L'ONU ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le Forum mondial de la société civile, qui s'est tenu pour la première fois en 2002, a réuni un millier de participants représentant plus de 500 organisations et environ 70 pays, dont une majorité de pays en développement. Son but est de renforcer la coopération internationale avec quatre objectifs prioritaires adoptés lors du processus préparatoire :

- faciliter la coopération des organisations de la société civile avec l'ensemble du système des Nations Unies, y compris les agences spécialisées et les autres organisations internationales;
- promouvoir la coopération entre les organisations de la société civile des différentes régions du monde et des divers domaines d'activité, notamment celles des pays en développement et les peuples autochtones;
- ouvrir un espace de dialogue sur les relations entre les différents acteurs de la scène internationale, tels que les organisations de la société civile, les organisations internationales, les autorités publiques et le secteur privé;
- envisager la création d'un Forum permanent.

IV. MODELES ET SCHEMAS ACTUELS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Définitions et classification : La question est complexe car il n'y a aucune définition universellement acceptée de ce qu'est la société civile en réalité ni sur la manière de classer les différents types d'organisations de la société civile. Retenons simplement que la société civile doit être une sphère indépendante de l'État, qu'elle ne doit pas être déterminée par ce dernier ni par la politique, mais qu'elle a une vie propre et qu'elle procède d'initiatives à la base. La société civile est, pour beaucoup, la pierre angulaire et le moteur de la démocratisation. D'autres estiment que les organisations de la société civile ne doivent pas servir des objectifs politiques et économiques plus larges. Par ailleurs, on assiste à un glissement du niveau local au niveau mondial, avec l'apparition de mouvements et de réseaux sociaux d'un nouveau type qui se substituent aux ONG et aux associations caritatives nationales classiques ou rivalisent avec elles. On parle de "troisième secteur" pour signifier que les organisations de la société civile ou les ONG se situent entre le premier secteur (l'État) et le second secteur (le marché). Mais on désigne aussi parfois la société civile par l'expression "secteur volontaire", à savoir les associations caritatives, gérées par des conseils d'administration oeuvrant à titre gracieux et s'appuyant sur le travail de nombreux bénévoles. Mais là aussi, les choses évoluent puisque de nombreuses organisations de la société civile deviennent plus professionnelles et prennent modèle sur les entreprises. Ce secteur entend aussi s'inscrire dans la durée : "des entreprises sociales, une économie sociale et des institutions de micro-crédit" poursuivent des fins sociales en générant leurs propres revenus, pour les mettre au service des exclus et des groupes vulnérables. Par ailleurs, le secteur connaît une lame de fond qui, au-delà des associations caritatives classiques, le porte vers le développement, de la prestations de services vers la promotion de causes, de l'assistance aux individus aux engagements à long terme en faveur de groupes, se préoccupant de défendre des droits et se fondant sur le principe « aide-toi... ».

Points communs : En somme, les organisations de la société civile ont ceci de commun qu'elles sont des associations de base, à but non lucratif, fondées sur le bénévolat, (non obligatoires). Elles poursuivent un objectif social ou culturel, censé servir le bien commun. Elles sont organisées (selon des structures formelles ou informelles), autogérées et ne font pas directement partie de l'appareil de gouvernement.

Une force économique et sociale majeure : Le secteur des ONG est une force économique et sociale majeure dans le monde. Selon certaines sources, il représentait, vers le milieu des années 1990, plus de 1,2 trillion d'USD de dépenses ; il employait plus de 31 millions de personnes avec six fois plus de salariés que les plus grandes entreprises privées des pays concernés, sachant que l'étude portait sur le secteur à but non lucratif de 26 pays. L'éducation, les services sociaux et la santé représentent 73% des effectifs totaux des associations à but non lucratif d'Europe occidentale. Les recettes des ONG proviennent du secteur public, de dons privés ainsi que des cotisations. Les créations de postes par les associations à but non lucratif augmentent beaucoup plus rapidement que l'emploi global dans les pays en développement et les pays développés. Dans certains pays, cette augmentation est même plus de trop fois supérieure. Dans le monde développé, la part des organisations de la société civile dans l'emploi total (non agricole) représente 6 à 14%, contre moins de 1% dans le monde en développement. Le nombre d'associations à but non lucratif pour 1000 habitants varie entre 4 et 20 en Europe occidentale et aux Etats-Unis, contre 0,017 à 1,3 dans une région comme le Moyen-Orient/Afrique du Nord. Pour ne prendre que deux exemples européens, on compte 195 000 ONG enregistrées en Suède et 188 000 associations caritatives en Angleterre et aux Pays-Bas (et environ 600 000 associations de bénévoles constituées). Dans le monde arabe, l'une des régions où les organisations de la société civile sont les moins nombreuses, elles seraient 233 000 enregistrées pour une population d'un peu moins de 300 millions de personnes, soit une moyenne de 0,8 organisation pour 1000 habitants.

Les activités principales des organisations de la société civile, telles qu'elles ressortent des travaux de chercheurs éminents, se répartissent essentiellement en douze catégories : services sociaux, éducation et recherche, santé, environnement, développement, culture & loisirs, services civiques et de promotion de causes, philanthropie, travail international, religion, activités professionnelles/syndicats et autres. L'enquête montre que près du tiers des organisations de la société civile oeuvrent dans le social et plus de 25% dans le domaine culturel. Dans les autres domaines, ce pourcentage oscille entre 7,8% (développement) et 1,6% (travail international). Il existe, cependant, d'importants écarts dus à des considérations culturelles et nationales. Ainsi la participation du monde associatif à l'action sociale est, par exemple, beaucoup plus élevée en Amérique latine qu'en Scandinavie (97% au Pérou contre 8 % en Suède). Un écart spectaculaire qu'on peut attribuer au niveau de protection sociale, à l'importance des dépenses à ce titre, et au degré de satisfaction des besoins sociaux par ce secteur.

Autres préoccupations communes, les problèmes rencontrés par des organisations de la société civile autrefois bien établies mais qui connaissent actuellement une désaffection et voient diminuer le nombre de leurs adhérents. Dans ce contexte, des mouvements, groupes et réseaux sociaux d'un type nouveau se constituent, suscitant une vague de créativité et d'initiatives dynamiques. L'aspect le plus important nous semble être l'implantation solide et durable des mouvements sociaux et ONG dans les pays en développement. Mais, partout, on exige la transparence, un souci qui s'explique par plusieurs facteurs. Les organisations de la société civile ont proliféré et deviennent plus visibles alors qu'elles restent relativement non

réglementées dans beaucoup de pays (par rapport aux secteurs public et privé). Aussi n'hésite-t-on plus à demander que leur activité soit assujettie aux 'contrôles' usuels. Il reste manifestement du chemin à parcourir à cet égard dans le monde. Trop nombreux sont, malheureusement, les exemples de pays où l'espace laissé à la société civile est sévèrement restreint, soit par décision des pouvoirs publics, soit en raison de conflits ou d'une pauvreté extrême.

V. COLLABORATION AVEC LES PARLEMENTS

La collaboration entre les parlements et la société civile s'inscrit dans le cadre de relations politiques générales et particulières. Entre autres valeurs et principes, cette relation doit mettre en avant l'importance de la diversité des structures d'organisation de la société civile dans les domaines politique, national, culturel, social et religieux.

Dans les démocraties modernes, le rôle des parlements, désormais bien défini, implique la participation de nombreuses parties prenantes, notamment la société civile. Les commissions parlementaires sont devenues des enceintes précieuses de collaboration entre la société civile et les parlements. La première joue un rôle majeur dans le travail parlementaire et tout porte à croire que le monde associatif sera de plus en plus appelé à faire office d'interface entre les parlements, la société civile et d'autres acteurs. Bien que le présent document ne se penche pas sur leur cas, quelques pays multilingues doivent, en plus, prendre des mesures pour que la participation aux commissions puisse se faire dans diverses langues.

Il ne faut pas oublier que les commissions parlementaires sont une condition essentielle assurant la transparence et le contrôle de l'exécutif. Elles mettent en pratique le principe constitutionnel de démocratie participative en organisant des auditions publiques et en donnant aux citoyens la possibilité de contribuer à leurs délibérations. Cette notion de participation et de contrôle par les citoyens doit être irrévocablement inscrite dans les dispositions de la constitution et les commissions parlementaires doivent s'acquitter de leur tâche dans des séances ouvertes au public.

En résumé, le parlement peut et doit servir de pont entre les diverses organisations de la société civile, le gouvernement, le monde des entreprises et les citoyens.

Etat de droit et normes internationales des droits de l'homme : Il ne peut y avoir de société civile sans liberté d'association, d'expression et de réunion. La société civile ne peut prospérer en dehors de l'Etat de droit. Aussi les pouvoirs publics du monde entier doivent-ils s'efforcer d'instaurer un cadre juridique propice à l'action de ces associations. Certains droits et libertés fondamentaux, inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, tels que les droits d'association, d'expression et de réunion ne peuvent être ignorés. D'ailleurs, ces droits sont aussi au cœur de la Convention internationale sur les droits civiques et politiques. D'autres traités régionaux sur les droits de l'homme, comme la Charte arabe des droits de l'homme, réaffirment les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et les dispositions de la Convention internationale sur les droits civiques et politiques.

Diversité et indépendance : La plupart des observateurs et des chercheurs mettent en avant la diversité, l'indépendance et la liberté de choisir les structures de la société civile dans les domaines politique, national, culturel, social et religieux, des organisations les plus imposantes et estimées aux petites associations de jeunes, de femmes et d'exclus. L'indépendance économique et la pérennité financière des ONG sont tout aussi importantes.

Ces dernières ne doivent pas seulement pouvoir compter sur des financements publics au risque de devenir des émanations de l'Etat. Les autorités doivent respecter la société civile comme les secteurs public et privé.

Autonomie – dépendance : La quête permanente de financements, alors que les ressources sont limitées, crée un climat de vive concurrence, exerçant une énorme pression sur le secteur volontaire. Les associations passent le plus clair de leur temps à lever des fonds et à s'assurer des subventions et des dons. De plus, le troisième secteur pâtit d'un manque de stratégie à long terme et de coopération à l'intérieur du secteur. Les associations, faute de marge de manœuvre et de fonds, ne sont pas toujours en mesure de préserver leur autonomie et de mener à bien leurs activités, sachant qu'elles ne doivent pas apparaître comme une succursale de l'Etat et des pouvoirs publics. Pour peu que les procédures soient transparentes et que l'autonomie du secteur volontaire soit respectée, on peut rechercher diverses formes de soutien et de collaboration entre les divers acteurs de la société civile. Les pouvoirs publics, locaux ou nationaux, sont de plus en plus intéressés par une collaboration avec les ONG par le biais d'un dialogue structuré et de contrats de prestations de services.

La participation, la transparence, l'obligation de rendre des comptes, la pérennité, l'accès aux responsabilités, le bénévolat et la tolérance sont les autres valeurs auxquelles on reconnaît une société civile dynamique, les piliers sur lesquels se fonde et se développe le secteur volontaire en général.

Arbitrage entre stratégie et efficacité administrative et opérationnelle : Le rôle de la société civile est important aussi bien pour les vieilles que pour les jeunes démocraties :

- a) la société civile, lorsqu'elle participe au processus de gouvernance, peut veiller à ce que les décisions des pouvoirs publics soient représentatives et n'excluent personne;
- b) la société civile a déjà montré qu'elle était capable de conférer de la créativité et de la rigueur aux décisions des pouvoirs publics;
- c) la participation des citoyens aux processus politiques donne de la légitimité à l'action du gouvernement, renforçant ainsi la stabilité démocratique;
- d) à défaut d'une telle participation, la léthargie et l'impuissance gagnent la scène politique.

Collaboration entre les acteurs publics, privés, non gouvernementaux et informels dans le domaine social entre autres : Une société civile ne peut naturellement se développer sans interaction avec les autres secteurs de la société : le système politique, le secteur public et celui des entreprises. Or la société civile ne peut préserver son caractère et sa vitalité propres que si les autres secteurs respectent sa diversité et son indépendance relative, lui laissant une marge de liberté suffisante. Encore faut-il que les règlements, les lois et conditions soient souples. Des lois et des règlements qui définissent trop étroitement les contours de la société civile étouffent la créativité de cette dernière. Les entreprises ne doivent pas considérer les associations comme des supplétifs dans le champ social ni comme des concurrents déloyaux, tant il est vrai que les unes et les autres, lorsqu'elles coopèrent, favorisent leur développement respectif.

Lobbying et causes : Les ONG, initialement vouées à l'action caritative, privilégient de plus en plus, par leurs prestations, le développement des collectivités. Ces dernières années, le lobbying et les campagnes auprès des décideurs sont devenus l'une des activités principales des ONG. Un basculement mal perçu dans certains pays où il est considéré comme un "travail politique" pouvant menacer les pouvoirs installés. Cela n'empêche pas la plupart des ONG internationales et locales de poursuivre leur campagne sur des questions vitales de droits de l'homme comme la condition de l'enfant, de la femme et des exclus. De telles actions doivent être, au contraire, encouragées et promues dans toute société démocratique et pluraliste. Elles permettent de sensibiliser l'opinion, de lutter pour la justice sociale et, souvent, de faire respecter les législations existantes. C'est pourquoi les parlements doivent bien accueillir les associations qui mènent de telles campagnes.

VI. IMPORTANCE DE LA COLLABORATION ENTRE PARLEMENTS ET SOCIÉTÉ CIVILE POUR LE DEVELOPPEMENT ET LA PERENNITE DE LA DEMOCRATIE

Ancrage de la démocratie et resocialisation, des outils politiques favorisant l'interaction : La démocratie n'est pas statique, mais en constante mutation (vers le mieux, on peut l'espérer). L'interaction entre le parlement (en sa qualité de "maison" de la démocratie et des élus censés représenter leurs mandants) et la société civile ("personne morale" des électeurs) est fréquemment invoquée dans beaucoup de pays comme le moyen permettant d'affiner la démocratie, encore faut-il que cette interaction tende à se renforcer et à s'élargir dans le but d'atteindre un plus haut niveau de démocratie, c'est-à-dire une démocratie encore plus participative. De tels efforts de resocialisation ne sont pas seulement nécessaires à l'amélioration des pratiques démocratiques, ils sont aussi la condition, pour tout pays ayant pâti d'une dictature, d'une transition saine vers la démocratie.

Dans la pratique : Un exemple intéressant nous semble digne d'être mentionné dans le présent rapport. Depuis 1989, à Porto Alegre, capitale de l'Etat le plus méridional du Brésil, Rio Grande do Sul, trois maires et leur personnel ont donné la priorité à des programmes novateurs et populaires. Des budgets élaborés de façon participative constituent la poutre maîtresse des réformes entreprises par cette ville. Ainsi, en 1999, une quarantaine de milliers de citoyens ont donné leur avis, lors de réunions publiques, sur l'affectation de la moitié du budget de la ville. Ce faisant, ils ont assumé une bonne part de la responsabilité de la gestion de leur cité, qui compte 1,3 million d'habitants. Désormais, il leur incombe de se prononcer sur des questions pratiques comme la création d'une chaussée asphaltée ou d'un nouveau parc, mais le plus important est qu'ils s'ouvrent des perspectives vers une vie de meilleure qualité. Pour preuve du succès de ces budgets participatifs, citons le nombre toujours croissant des personnes qui contribuent à leur élaboration. A Porto Alegre, elles sont passées d'un peu moins de mille en 1990 à plus de 16 000 en 1998 et près de 40 000 en 1999. En l'occurrence, il est évident que la collaboration entre les assemblées locales élues, les pouvoirs publics locaux et les organisations de la société civile accroît la mobilisation et la participation au processus démocratique.

Qu'arrive-t-il lorsque cette collaboration fait défaut, lorsqu'elle est faussée ou sapée ? Nombreux et multiples sont les dangers qui peuvent menacer la société civile. Le principal péril est celui des régimes répressifs et autoritaires qui s'efforcent de supprimer les mouvements indépendants ou de les récupérer au sein de structures "officielles" parant ainsi des mécanismes anti-démocratiques d'attributs de la "société civile". Les menaces peuvent venir d'en haut dans le cas d'idéologies intolérantes, mais aussi d'en bas : intolérance et fondamentalisme religieux, groupes terroristes et autres forces extrémistes antidémocratiques,

formes anciennes et nouvelles du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme, de l'islamophobie et du fascisme. Il faut absolument réagir en présence de ces forces destructrices en soutenant et en protégeant les nouveaux mouvements et associations démocratiques dans les banlieues et les villages les plus défavorisés, en y luttant pour la tolérance et la coexistence. L'Etat-providence moderne lui-même, entrave le développement d'une société civile forte, viable et indépendante lorsqu'il instaure des monopoles sur certaines fonctions sociales et n'encourage pas la diversité dans la prestation de services sociaux. C'est pourquoi les Etats doivent éviter les restrictions et les rigidités.

Quel est le moteur de la démocratisation ? La promotion de la démocratie ne se conçoit pas sans la participation des citoyens, à plusieurs niveaux. Gouvernements et parlements ne sauraient fonctionner dans le vide. L'interaction entre la société civile, les pouvoirs publics et les parlements :

- a) assure un rôle éducatif indispensable ;
- b) permet au plus grand nombre de se faire entendre ;
- c) favorise la fierté civique ;
- d) permet un certain degré de contrôle sur les actes et décisions des gouvernements et parlements.
- e) permet de faire respecter les principes constitutionnels du pays.

Pour être actifs et participatifs, les citoyens doivent être conscients du changement – ils doivent constamment faire le bilan de leurs efforts, par rapport aux objectifs : Dès lors qu'ils sont actifs et participent à déterminer le cours de leur destin, les citoyens de n'importe quel pays doivent devenir les agents du changement. En effet, on peut fort bien se contenter d'assister à des réunions interminables comme acteurs passifs. Voici quelques-unes des conditions nécessaires à une participation créative :

- a) le pluralisme politique, qui permet la participation du plus grand nombre et qui est l'une des conditions sans lesquelles il n'y a pas de société civile;
- b) la diversité et l'indépendance, le respect de l'expression et de la liberté d'association des individus, permettant de prendre en compte diverses positions et méthodes;
- c) l'engagement concret des partis politiques au pouvoir en faveur de la transparence, des contrôles et du droit de regard des citoyens;
- d) des mesures assurant l'accession aux responsabilités des citoyens.

VII. RESULTATS ESCOMPTEES DE L'INTERACTION ENTRE LA SOCIETE CIVILE ET LES PARLEMENTS (ET AUTRES ASSEMBLEES DEMOCRATIQUEMENT ELUES) – DEVELOPPEMENT ET ANCRAGE DE LA DEMOCRATIE

Conséquences des initiatives civiques : Une action commencée dans la société civile peut, au-delà du cas particulier, avoir un impact culturel, politique et institutionnel plus large sur la société. Il arrive que l'attention accordée à un cas particulier aboutisse à inscrire au nombre des priorités d'une collectivité une question plus générale, remettant en cause des identités ou des pratiques existantes.

Droit international et lois sur les ONG ; quelques conditions préalables : Certains pays, en raison de menaces externes ou internes, réelles ou perçues, pour leur sécurité, en raison de la guerre contre le terrorisme ou d'autres situations de conflit, ont adopté des lois d'exception, restreignant les droits fondamentaux, notamment la liberté d'association, d'expression et de réunion. Dans de telles situations, il arrive que le parlement, marginalisé, ne puisse plus jouer son rôle tel que prévu par la constitution. Les ONG peuvent alors contribuer à redonner au parlement toute sa place. Il appartient à ce dernier de promulguer des lois favorables à la société civile, facilitant l'enregistrement ou la constitution d'associations de bénévoles.

Enregistrement : Nombre de pays doivent remettre à jour, amender ou remplacer leur législation actuelle sur les ONG et faciliter l'enregistrement des associations. Certains d'entre eux n'ont même pas de cadre juridique en la matière. Il arrive que des ONG ne parviennent pas à contacter les parlementaires pour demander l'accélération de la procédure d'enregistrement, solliciter un soutien ou expliquer les activités de ce secteur en pleine croissance et œuvrer en faveur de moyens de financement transparents et raisonnables. Il appartient aux parlements de faciliter ce type de contacts et l'établissement de réseaux par le biais d'auditions, de tables rondes et de débats, permettant aux citoyens d'assister aux délibérations sur des questions relatives à la société civile. Les parlements et les députés auraient, quant à eux, la possibilité de s'informer grâce à ce secteur et d'encourager la diversité et la coopération multisectorielle à divers niveaux.

Financement : Les ONG se professionnalisent, devenant des partenaires possibles en matière de prestations de services, des acteurs importants du développement et de la lutte contre la pauvreté, des défenseurs de l'équité et de la justice. La Banque mondiale, dans des documents récents, a proposé de promouvoir et faciliter le rôle de la société civile et de définir les procédures de financement. L'une des conditions les plus importantes est l'instauration d'un cadre irréprochable pour la passation de marchés en vue de soutenir l'expansion des associations dans le secteur des services sociaux et du développement. Les cadres actuels en la matière pèchent par leur manque de souplesse. Les parlements contribuent grandement à mettre en place des procédures de financement favorables au monde associatif et susceptibles d'ouvrir des perspectives de collaboration et d'accession aux responsabilités locales. La part des ONG dans la mobilisation de fonds d'aide au développement n'a cessé d'augmenter depuis dix ans, mais elle reste marginale (moins de 10% de l'aide publique au développement ou APD) par rapport aux financements bilatéraux et multilatéraux disponibles. Pour avoir quelque chance réaliste d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) fixés par l'ONU, il faudrait à la fois accroître le niveau global de l'APD dans le monde et la part d'aide financière accordée aux organisations de la société civile, œuvrant dans le cadre des huit objectifs du millénaire pour le développement. De nouveaux types d'associations locales, d'institutions de micro-crédit et organisations basées sur la collectivité se développent, mais elles ont aussi besoin de soutien et d'un environnement financier propice.

Fonctionnement : Une fois enregistrées, constituées et officiellement reconnues, les associations doivent encore faire face à de nombreux problèmes et obstacles pratiques. Il arrive, en effet, que la loi ne soit pas appliquée et que beaucoup d'organisations de la société civile ne puissent pas exercer leurs activités ou soient entravées dans leur action par la bureaucratie, l'absence de politique sociale ou l'indifférence des autorités concernées. Beaucoup d'associations ont du mal à nouer des partenariats avec le secteur public. Il faut donc mettre en place de nouveaux modèles de développement et de collaboration en matière d'aide sociale.

Le capital humain et social, principale force du processus de démocratisation : Il incombe aux parlements du monde entier de promouvoir des politiques sociales et économiques favorables aux citoyens, susceptibles de renforcer les liens de confiance mutuelle et de réciprocité entre eux. Or le capital social et humain est le principal atout, le moteur de la démocratisation, et donc un élément aussi important que les ressources financières et physiques.

VIII. RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS

A. Lois et politiques

Société civile et droits de l'homme internationaux :

Il est de la plus haute importance que les parlements soutiennent et, si nécessaire, améliorent les modes d'expression politique, la promotion des droits de l'homme et l'investissement dans le capital humain par des lois, politiques et règlements favorables à la société civile.

Avant tout, il convient de veiller à ce que les droits de réunion, d'association, d'expression et autres libertés fondamentales soient respectés. Les restrictions au moyen de lois d'exception et autres mesures de ce genre doivent s'inscrire dans l'Etat de droit et être appliquées conformément aux conventions internationales sur les droits de l'homme.

- Les procédures d'agrément et d'autorisation instaurées par les autorités doivent être souples et éviter tous délais ou conditions indus.
- Les critères d'approbation doivent être clairs et compatibles avec l'Etat de droit.

Code de déontologie international pour la société civile :

- Etablir un cadre international décrivant les valeurs et principes fondamentaux devant guider le troisième secteur.
- Mettre en œuvre un code déontologique ou une déclaration de principe internationale à l'attention de la société civile, en vue de les insérer dans une Convention internationale sur la société civile.

Normes internationales et nationales :

- Données et statistiques nationales, normes internationales, coordination internationale du troisième secteur : collecter des données en vue de les insérer dans le système national de statistiques et d'information publique.

Permettre aux ONG de se faire entendre :

- Les ONG doivent être en mesure de se faire entendre sur des questions relatives aux affaires sociales et aux politiques publiques.

B. Enregistrement

Renforcement des capacités et assistance technique :

- Fournir un soutien technique et renforcer les capacités en vue de développer le secteur volontaire.
- Encourager la constitution et la consolidation de la société civile locale en fournissant l'assistance technique, la formation et le soutien nécessaires.

Favoriser la multiplication des associations :

Dans beaucoup de pays en développement, les organisations de la société civile restent trop peu nombreuses. Il convient donc de mettre en place des critères et indicateurs clairs permettant de suivre la croissance de la société civile aux niveaux mondial, régional et national.

Obstacles et bureaucratie :

Les organisations de la société civile doivent être consultées sur cette question car elles détiennent des informations précieuses directement recueillies sur le terrain et sont en mesure de proposer des solutions pour résoudre les problèmes juridiques et politiques et surmonter les obstacles auxquels elles sont confrontées en matière d'enregistrement. Les procédures doivent être rationalisées, faciles à comprendre et inscrites dans les lois. Les organisations désireuses de s'enregistrer doivent pouvoir obtenir sans difficulté les informations nécessaires et la réponse des autorités doit être donnée sans délai.

Règlements, mauvaise gestion et sanctions :

Le détournement ou la mauvaise gestion d'associations, par des personnes physiques ou morales, doivent être sanctionnés. De tels abus doivent être passibles des tribunaux.

C. Financement

Société civile et accès aux financements publics :

- Prévoir des exonérations fiscales et des subventions et aides en faveur des ONG sous forme d'aide publique.
- Les autorités doivent encourager par des incitations les dons en espèces et en nature de la part des citoyens.
- Les ONG doivent être en mesure de mettre en œuvre des projets de prestation de services grâce à des financements publics ou dans le cadre d'une collaboration avec les secteurs public et privé par le biais de contrats équitables.

- Eviter les politiques à court terme qui sont souvent rigides et bureaucratiques, et ne permettent pas aux ONG de s'adapter.

D. Fonctionnement

Partenariats et interaction entre le secteur public et les ONG :

- Renforcer la collaboration avec les gouvernements, les parlements, les secteurs public et privé.
- Développer un cadre de collaboration entre les secteurs public et privé et les ONG grâce à des incitations telles que des subventions, des prêts, des exonérations fiscales et des contrats.
- Permettre aux ONG de soumissionner de façon transparente et équitable, en veillant à la publication des appels d'offres et des cahiers des charges.
- Eviter les monopoles et promouvoir la diversité dans la prestation des services sociaux.

La société civile et le secteur des entreprises :

- Partout dans le monde, on essaie de sensibiliser les entreprises à leurs responsabilités sociales, ce qui ouvre d'immenses perspectives de réseaux et de partenariats entre elles, les ONG et le secteur public. Il incombe donc aux parlements d'inviter les représentants du secteur privé et ceux des ONG à un dialogue et un échange de points de vue afin d'accroître la collaboration entre eux, dans le cadre d'engagements à long terme notamment sur les OMD, l'environnement et l'effacement de la dette.

Promotion des ONG en tant qu'acteurs du développement :

- Identifier les obstacles qui empêchent les ONG de contribuer au développement.
- Aider les organisations de la société civile à jouer leur rôle dans la création d'emplois et le développement économique.

Sensibilisation de l'opinion publique et campagnes civiques :

Les citoyens ne sont pas toujours informés de l'importance acquise par la société civile aux plans local, national et mondial. De nombreuses campagnes ont été lancées dans le monde, souvent avec d'excellents résultats. Il convient donc de définir un cadre de bonne pratique indiquant comment les parlementaires ont soutenu les actions civiques menées par leurs électeurs.

Importance du rôle des médias :

L'UIP doit s'imposer comme un acteur de stature mondiale en matière de promotion de la société civile. Une stratégie médias, nouvelle et globale, doit être mise en œuvre par le biais de projets, d'actions, de conférences et de réunions afin de sensibiliser l'opinion et pas seulement les spécialistes au rôle de l'UIP.

Education et recherche en matière de la société civile :

Les organisations de la société civile collaborent à plus d'un titre avec les écoles dans le cadre de divers projets sociaux. Les universités doivent être encouragées à faire des travaux de recherche sur la société civile, y compris la cartographie de ce secteur, la collecte des données financières, des recherches sur les domaines y afférents, l'étude de divers modèles de gouvernance et de participation et des ONG en tant qu'acteurs du développement, sur la lutte contre la pauvreté et les divers types d'organisations de la société civile.

IX. CONCLUSION

La plus belle promesse portée par les groupes de la société civile est celle de l'accession des citoyens aux responsabilités et au pouvoir. Désormais, ces derniers conjuguent leurs efforts en vue de réaliser des rêves, grandioses ou modestes, des idéaux universels ou l'espoir au plan local d'une vie meilleure au quotidien. Il appartient aux parlementaires du monde entier, non seulement d'œuvrer à formuler cette promesse, mais aussi à la rendre crédible. Où la démocratie peut-elle trouver une armée plus nombreuse et plus soucieuse de réaliser pacifiquement de grands desseins sinon dans les rangs de la société civile ? Car c'est elle qui recèle les plus hautes valeurs : la volonté de dire non à l'indifférence, de s'affranchir de l'apathie, de la peur et de la démission. Désormais, la société civile fait partie intégrante de chaque nation et œuvre sans relâche à façonner et enrichir l'identité et les valeurs nationales, participant pleinement au développement des cultures et défendant les principes et les idéaux les plus fondamentaux.