

Comprendre la société civile

Enjeux pour l'OMS

Février 2002

Initiative société civile

Relations extérieures et organes directeurs



ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE

Table des matières

Introduction	3
Etude des définitions	4
Frontières imprécises entre Etat, marché et société civile	4
Différences au sein de la société civile	5
Prise de décision éclairée	6
Structure et composition	6
Fonctions et compétences	7
Dimensions et audience	7
Conclusion	8
Bibliographie	9

Introduction

Nous vivons dans un monde où les frontières s'estompent, où les besoins se multiplient, où les êtres humains, face à une évolution sociale, économique et politique rapide, cherchent de nouveaux moyens de maîtriser leur vie et l'avenir de leurs communautés. Disposant d'un accès à l'information sans précédent et de l'aide des nouvelles technologies, les gens s'unissent pour trouver de nouveaux moyens faire connaître leurs besoins et de veiller à ce que les politiques de l'Etat et des entreprises protègent et promeuvent leur intérêts.

Tout comme les Etats, le système des Nations Unies (ONU), qui estime que le développement doit répondre aux besoins des gens, n'a pas échappé à leur montée en puissance. L'ONU comme institution a toujours ouvert ses portes aux organisations et aux institutions qui défendent les intérêts des peuples. Ces dernières années, la famille des Nations Unies a fait un effort tout particulier pour collaborer et consulter plus largement ces organisations.

La Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) encourage l'interaction et la coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG), tout comme leur consultation, tandis qu'un certain nombre de résolutions de l'Assemblée mondiale de la Santé, du Conseil exécutif et des Comités régionaux ont renforcé la collaboration avec les ONG.

Il y a eu ces dernières années, une augmentation sans précédent de l'activité et de l'influence des acteurs de la société civile dans le domaine de la santé publique. Ils ont coopéré avec l'OMS pour mettre en oeuvre des programmes au niveau des pays, pour atteindre les populations vivant dans des zones reculées, se sont faits l'écho des problèmes de l'OMS auprès d'un large public, ont traité des questions sensibles que l'OMS ne peut pas traiter pour des raisons politiques et ont collaboré avec l'Organisation pour collecter des fonds plus efficacement.

Le rôle croissant de la société civile dans le domaine de la santé publique et les avantages mutuels tirés de l'élargissement des partenariats représentent un nouveau défi pour l'OMS. L'initiative Société civile (CSI) a été créée en juin 2001 afin que soient mieux reflétés, au sein de l'Organisation, le rôle nouveau et les attentes de la société civile. Le mandat de cette nouvelle initiative est de lancer des débats sur le rôle de la société civile en matière de santé publique et d'orienter l'OMS quant aux moyens de renforcer ses relations avec les organisations de la société civile (OSC).

Ce document fait partie d'une série produite par l'initiative Société civile de l'OMS afin de faire mieux comprendre ce qu'est la société civile et comment elle s'implique de diverses manières dans les questions de santé. Le document présente quelques concepts et questions fondamentaux pour aider l'Organisation à élaborer des politiques et à établir des liens avec la société civile. Il a été édité par l'initiative Société civile sur la base d'un document de référence rédigé par le Dr Rene Loewenson, TARSC, Zimbabwe.

Etude des définitions

Le terme société civile vient du mot latin « civis » qui signifie citoyens. Les Romains et les Grecs disposaient de termes équivalents qui signifiaient « groupe politique »¹ où les citoyens participant à la vie politique de l'Etat contribuaient à déterminer ses institutions et ses orientations.

Aujourd'hui, il n'existe pas de définition universellement acceptée de la société civile ou des organisations créées pour la représenter. Même dans les Etats Membres et dans les institutions des Nations Unies, la définition et la classification des acteurs de la société civile semblent varier. Pour beaucoup de gens, le terme d'ONG est synonyme d'OSC.

On considère généralement que la société civile, constituée de l'ensemble du grand public, occupe la sphère sociale d'où l'Etat ou le marché sont absents. La société civile n'a pas le pouvoir coercitif ou réglementaire de l'Etat, ni le pouvoir économique du marché, mais, grâce à ses réseaux, elle donne aux individus un pouvoir dans la société. Les idées, les informations, les services et le savoir-faire qu'elle apporte servent à défendre les intérêts des gens en tentant d'influencer l'Etat et le marché. La société civile permet aux gens d'entreprendre des activités dans la sphère publique pour défendre collectivement leurs intérêts.

La définition du terme OSC de plus en plus fréquemment acceptée est la suivante : il s'agit *d'organisations non étatiques, à but non lucratif et bénévoles* créées par des individus dans la sphère sociale de la société civile. Ces organisations ont une base communautaire, de quartier, professionnelle, sociale ou autre. Les OSC sont de plus en plus couramment un moyen pour les gens d'exercer leurs droits en tant que citoyens et de contribuer au changement social et économique. Elles défendent toutes sortes d'intérêts et prennent plusieurs formes, allant des organisations officielles enregistrées auprès des autorités jusqu'aux mouvements sociaux informels qui se constituent autour d'une cause commune.

Le terme ONG est également utilisé couramment pour désigner des organisations non étatiques, à but non lucratif et bénévoles. Cependant, les ONG disposent généralement d'une structure officielle et sont, dans la plupart des cas, enregistrées auprès des autorités nationales. Dans la terminologie et les politiques officielles de l'OMS et d'autres institutions spécialisées du système des Nations Unies, c'est le terme ONG qui est retenu. *Dans ce document, le terme OSC recouvre un large éventail d'acteurs de la société civile, y compris les ONG.*

Frontières imprécises entre Etat, marché et société civile

En théorie, on peut faire une séparation stricte entre l'Etat et les acteurs non étatiques qui sont à la fois le marché et la société civile. Le marché désigne le secteur privé à but lucratif, alors que les acteurs de la société civile agissent sans but lucratif.

Cependant, en pratique, cette distinction entre secteur étatique et non étatique, à but lucratif et à but non lucratif, est loin d'être claire. Les limites entre le marché, la société civile et l'Etat ne sont pas toujours nettes, et les intérêts de la société civile ne sont pas toujours différents de ceux de l'Etat ou du marché. Les intérêts qui amènent les gens à créer des associations peuvent renforcer ceux de l'Etat ou du marché ou aller à leur rencontre.

¹ En latin « *societas civilis* » et en grec « *politike koinonia* ».

Certaines organisations à but non lucratif, en raison de leur domaine d'activité, de leur fonctionnement ou de leur financement, peuvent avoir des liens étroits avec le marché ou y participer, comme dans le cas des chambres de commerce ou des syndicats. D'autres organisations peuvent entretenir des liens plus étroits encore avec l'Etat. De nombreuses OSC dépendent de fonds publics ou étatiques, notamment d'une aide internationale. Tout cela a donné naissance à des organisations non gouvernementales créées par les secteurs public, privé, ou ayant des intérêts commerciaux.

Dans le cadre de sa mission de santé publique, il faut que l'OMS distingue les acteurs non étatiques ayant des intérêts commerciaux de ceux qui n'en ont pas. Certains intérêts commerciaux peuvent nuire à la santé, comme la commercialisation de produits dangereux tels que le tabac ou l'alcool, alors que d'autres intérêts doivent être contrôlés pour protéger les consommateurs ou garantir une distribution équitable des soins de santé. Etant donné la possibilité de conflits d'intérêts réels ou potentiels entre les objectifs du marché et ceux de la santé publique, il faut absolument que l'Organisation ait connaissance des relations ou des intérêts du marché, notamment en raison de son rôle normatif et d'orientation.

Différences au sein de la société civile

La société civile n'est pas homogène. Le rôle des OSC dans la promotion des intérêts « publics » n'est pas toujours clair. Les motivations des personnes qui créent des associations peuvent être d'ordre public mais aussi privé. Certaines associations peuvent être créées pour défendre des intérêts particuliers ou ceux de groupes restreints qui n'ont que peu à voir avec l'intérêt général. Les intérêts de la société civile sont une des principales manières de comprendre et d'atteindre certains groupes sociaux mais doivent servir l'intérêt général. Les OSC peuvent refléter des inégalités sociales, politiques et économiques découlant de facteurs tels la situation économique ou géographique, la religion ou le sexe de leurs adhérents.

Le large éventail d'intérêts ainsi que l'existence éventuelle de liens entre les organisations de la société civile et le marché ou l'Etat impliquent qu'il puisse y avoir, **au sein** même de la société civile, une concurrence ou un conflit autour de différentes valeurs et différents intérêts. Ces débats et ces conflits, s'ils sont ouverts et transparents, sont essentiels à l'élaboration et à la mise en oeuvre de politiques équitables et socialement acceptables. Les divergences peuvent être constructives lorsqu'elles permettent la communication et la négociation dans les domaines de conflit réel, qu'elles permettent de trouver, d'un commun accord, des moyens de résoudre le conflit et de créer l'harmonie sociale.

Loin de fuir ou de craindre ces conflits, les institutions internationales telles que l'OMS ont un rôle constructif à jouer en encourageant ces débats publics et ouverts et l'expression de tous les points de vue en apportant de nouvelles idées et en faisant intervenir des gens nouveaux dans la recherche de solutions constructives.

L'OMS a tout intérêt à coopérer avec des OSC qui partagent ses valeurs et qui offrent les moyens et les synergies permettant d'améliorer la santé. Pour cela, il faut bien connaître la nature et les intérêts des organisations de la société civile. Etant donné leur nombre, leur taille et leur diversité, c'est pour l'OMS une tâche très difficile mais essentielle si elle veut garantir la pertinence et l'intégrité de ses travaux. Les valeurs, les programmes et les intérêts des OSC et des communautés au nom desquelles elles s'expriment peuvent être clairs et facilement comparés aux valeurs et aux objectifs de l'OMS et de l'ONU. Ainsi, les organisations qui promeuvent des intérêts contraires à la santé tels que les armes, le tabac ou l'alcool, ou contraires aux intérêts de l'Organisation des Nations Unies – comme le racisme – ne seront pas les partenaires idéaux de l'OMS.

Prise de décision éclairée

Les possibilités de partenariats imposent de faire des choix en toute connaissance de cause – avec qui conclure le partenariat et comment, qui écouter, de qui faut-il renforcer les capacités et qui engager dans des actions conjointes. L’OMS doit pouvoir choisir parmi le large éventail des OSC existantes et les évaluer.

Puisqu’il n’y a pas de système unique de classification, les personnes désirant collaborer avec les OSC doivent d’abord éclaircir quelques points fondamentaux quant aux fonctions que l’on veut que l’OSC remplisse. Par exemple :

- L’organisation aidera-t-elle l’OMS dans son rôle d’institution *mondiale* chargée d’élaborer et de promouvoir des normes, des objectifs et des politiques en matière de santé publique ?
- L’organisation aidera-t-elle l’OMS dans son rôle d’institution *technique* qui contribue à créer un savoir pour l’élaboration de politiques, de systèmes et de programmes de santé ?
- L’organisation aidera-t-elle l’OMS dans son rôle de soutien *institutionnel* au niveau des pays pour la création de systèmes nationaux de santé ?

Lorsqu’on aura clairement défini le rôle de l’Organisation en général, il faudra juger de son utilité en se basant sur trois critères – création, fonction et taille.

Structure et composition

Pour tout choix d’orientation ou pour toute activité à caractère représentatif ou normatif, il faut absolument connaître le mode de création de l’OSC, qui elle représente, qui la finance et à qui elle doit rendre des comptes.

Pour connaître le mode de création, qui détermine la représentativité et les intérêts des OSC en matière normative et de choix des orientations, il faut vérifier les points suivants :

- Si l’OSC est responsable envers ses membres et, dans l’affirmative, qui sont-ils et en quoi ils sont concernés et intéressés par les questions de santé.

Les OSC à caractère associatif fonctionnent de telle sorte qu’elles tiennent compte des intérêts de leurs membres, qu’il s’agisse d’organisations professionnelles ou religieuses, qu’elles aient une vocation sociale ou d’autres intérêts particuliers. En revanche, les OSC sans caractère associatif sont dirigées par un trust, un conseil d’administration ou d’autres parties intéressées, notamment des prestataires de services, des instituts de recherche ou de formation, des agences techniques et des organismes de financement.

- Il faut s’attacher à connaître la constitution, la taille et l’organisation des groupes représentés et à savoir si l’OSC est habilitée, d’après sa constitution, à traiter les problèmes dont elle débat.

La connaissance du mode de création de l’OSC et des personnes qu’elle représente fournira à les premiers éléments lui permettant d’évaluer la portée de ses activités et son influence potentielle. Les modes de création des OSC peuvent être très variés. Il peut s’agir d’organisations communautaires dont les membres proviennent directement des communautés (par exemple des organisations de soins à domicile) ; d’organisations dont les membres sont des représentants de niveau national (comme dans le cas des organisations nationales pour les droits des patients) ; de réseaux organisés de manière officielle constitués de plusieurs organisations de la société

civile (par exemple des réseaux de lutte contre le SIDA dans les pays) et de mouvements sociaux organisés sans caractère officiel autour d'une cause commune.

- Les différentes sources de financement d'une OSC et la composition de son conseil d'administration ainsi que les intérêts des différents membres de ce conseil.

La connaissance des sources de financement, de la composition du Conseil exécutif ou d'Administration ainsi que des membres affiliés est très importante pour l'OMS. Si elle n'a pas accès à ces informations, l'OMS ignorera des risques réels ou potentiels de conflits d'intérêts avec des ONG ou des OSC. Il est important que ces informations lui soient communiquées en toute transparence.

Fonctions et compétences

Quel que soit le domaine d'action envisagé -politique générale, questions techniques ou systèmes de santé- l'OMS doit absolument connaître les fonctions principales, les compétences et les ressources de l'OSC, notamment :

- Action, recherche et formation dans la prestation de services, la couverture des populations, les informations techniques et la participation à la recherche dans des domaines spécifiques ;
- Défense des intérêts, lobbying et communication d'informations par l'intermédiaire des réseaux existants et la constitution d'alliances plus larges pour améliorer la santé et diffuser les connaissances ;
- Choix des orientations et débat politique, recherche et analyse des stratégies ;
- Surveillance et protection des intérêts des consommateurs ;
- Collecte de fonds.

Les OSC, par leur collaboration, apportent notamment à l'OMS leurs ressources techniques, humaines, financières et institutionnelles. Il faut également que l'Organisation comprenne bien les processus et les méthodes utilisés par les OSC pour renforcer les actions conjointes en matière de santé, et notamment les processus servant à obtenir et à partager des informations, à constituer des réseaux de soutien, à obtenir des missions, à créer des alliances, à offrir des services et à défendre des intérêts.

Dimensions et audience

Etant donné le caractère mondial de l'OMS et le fait qu'elle a des bureaux régionaux et dans les pays, elle doit savoir à quel niveau les OSC et leurs bureaux interviennent – local, national, régional, international – dans l'hémisphère nord ou dans l'hémisphère sud. Selon la question et la stratégie à débattre, l'OMS peut préférer coopérer avec des organisations d'une certaine envergure. Pour des raisons d'équité, il faut également savoir où une organisation est située. De nombreuses OSC internationales ont leur siège dans des Etats Membres de l'hémisphère nord et à haut revenu, ce qui peut entraîner une sous-représentation des intérêts des pays en développement et c'est un sujet de préoccupation. Il faut donc que l'OMS obtienne des informations sur la composition et la situation géographique des organes directeurs et des bureaux des OSC internationales.

Conclusion

Ces dernières années, les acteurs de la société civile se sont multipliés de manière exponentielle. Les intérêts concurrents et les changements rapides ont créé un environnement plus complexe mais ont également contribué à l'amélioration de la santé et du développement.

Pour une institution internationale telle que l'OMS, l'utilisation de cette énergie et de cette diversité d'opinions est à la fois un défi et une chance d'améliorer la santé publique. Ce document a mis en lumière certaines caractéristiques de la société civile qui peuvent intéresser l'OMS dans ses travaux et être utilisées pour aider le personnel de l'Organisation à évaluer les OSC avec lesquelles elle désire collaborer. La manière dont l'OMS fera participer la société civile sera cruciale pour la pertinence de la politique de santé poursuivie. Une meilleure compréhension de la société civile met l'Organisation de manière plus claire et plus stratégique en position de constituer des alliances plus larges pour atteindre ses objectifs en matière de santé publique dans le monde et au niveau local.

Bibliographie

Annheir H, Glasius M, Kaldor M (2001) *Global civil society 2001*, Oxford University Press, Oxford

Banque africaine de développement (1999) *Co-operation with civil society organizations: Draft policy and guidelines*, document non publié, septembre 1999

Banque mondiale (2000) *Consultations with CSOs: general guidelines for World Bank staff*, Banque mondiale, Washington, juin 2000

Chuengsatiansup K (2001) *Civil society and health: Broadening the alliance for Health Development* Document préparé pour le Ministère de la Santé publique, Thaïlande

DFID (1999) *Strengthening DFID support for civil society*, DFID strategy paper, non publié, Royaume-Uni

FNUAP (1998) UNFPA, *Civil society and the programme of action ICPD*, document de travail préparé pour le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population, 27 juillet 1998

Meltzer J (2000) *The Micropolitics of Civil Society and Citizen Participation*, Rapport pour le CRDI, Canada

Non Government Liaison Service NGLS (1997a) *Working with civil society: Issues and challenges*, NGLS, non publié, Genève

Non Government Liaison Service NGLS (1997b) *Working with civil society: Issues and challenges*, Rapport de réunion, Genève 23-24 avril 1997

Non Government Liaison Service NGLS (1998) *Interagency consultation on operational collaboration with NGOs*, Geneva 20-21 November 1997

Organisation des Nations Unies (ONU) (2001) *Reference document on civil society participation* UN juin 2001
<http://www.un.org/ga/president/55/speech/civilsociety1.htm>

Organisation mondiale de la Santé (1987) *résolution WHA40.25, Principes régissant les relations entre l'OMS et les organisations non gouvernementales*

Organisation mondiale de la Santé (1997) *A new global health policy for the twenty first century: An NGO perspective*, OMS, Genève. (rapport de réunion)

Organisation mondiale de la Santé (1999) *Une stratégie institutionnelle pour le Secrétariat de l'OMS*, OMS, Genève.

Organisation mondiale de la Santé (2000) *Rapport sur la Santé dans le Monde 2000: Pour un système de santé plus performant*, Genève.

OMS (1998) EB 101(16) *Examen de la politique générale concernant la collaboration avec les organisations non gouvernementales*.

OMS (2000b) EB107.7 *Partenariats avec les organisations non gouvernementales*, OMS, Genève.

PNUD (1999) *Governance for Human Development: UNDP and civil society*, New York, décembre 1999

PNUD (2000) *UNDP and civil society – issues for a new policy of engagement*, non publié, New York

Document de synthèse No. 2
WHO/CSI/2001/DP2

UNESCO (1995) Directives concernant les relations de l'UNESCO avec les organisations non gouvernementales, 1995, Résolution 28 C/13.42

United Nations Consultative Committee on programme and operational questions Item 2d 'Collaboration with civil society' New York, 22-26 septembre 1997