



Comment protéger les acteurs de la société civile ?

SYNTHÈSE DE CONFÉRENCE
28 JUIN 2018
À L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

#MondeEnCommun

Les libertés d'association, d'expression et d'information sont de plus en plus menacées dans le monde. Dans de nombreux pays, l'espace de la société civile se réduit dangereusement. Les médias dénoncent régulièrement les assassinats, les menaces, les entraves à l'action et au financement des Organisations de la société civile (OSC), la criminalisation, ou encore la diffamation à leur encontre. En première ligne, les défenseurs des droits humains, de l'environnement et des libertés démocratiques. Dans certains contextes, la liberté associative est remise en question de manière quasi-idéologique par les gouvernements en place, réduisant de fait à sa portion congrue la reconnaissance du rôle de la société civile par rapport à l'Etat. Parallèlement, on assiste depuis plusieurs années à une mobilisation hétérogène de mouvements citoyens, de coalitions d'OSC, de bailleurs, de médias et d'organisations internationales sur la défense d'un « environnement favorable à la société civile ».

Le nouveau cadre stratégique (ou Cadre d'intervention transversal, CIT) de l'AFD entourant son partenariat avec les organisations de la société civile pointe cette atrophie progressive des espaces citoyens comme un défi commun à venir.

- Comment appréhender et définir un espace citoyen ouvert et un environnement favorable aux organisations de la société civile ?
- A quelles situations concrètes les organisations et personnes mobilisées sur le terrain, en Méditerranée, en Asie, dans l'Océan Indien ou encore en Europe et ailleurs dans le monde, sont-elles confrontées ?
- Quelles questions ce rétrécissement pose-t-il aux acteurs de l'aide et quels moyens peuvent-ils mobiliser pour défendre ces espaces citoyens ?

Avec la volonté de faire émerger des regards croisés sur ce sujet, des intervenants de divers horizons (organisations de la société civile internationale et locale, réseaux, défenseurs des droits, bailleurs bilatéraux et régionaux, chercheurs) se sont réunis avec comme objectifs de clarifier et partager leurs analyses sur l'évolution de l'environnement dans lequel travaille la société civile. Il s'agissait aussi de valoriser le travail et les modes d'intervention des acteurs financés par l'AFD qui sont confrontés à ces contraintes. Enfin, il était important de réfléchir collectivement aux implications de la restriction actuelle de certains espaces citoyens au regard de nos modalités de soutien actuelles aux acteurs de la société civile.

POURQUOI INITIER UN ECHANGE A L'AFD SUR LA PROTECTION DES ACTEURS DE LA SOCIETE CIVILE ?

Pour une banque de développement comme l'AFD, la protection des acteurs de la société civile est un sujet opérationnel, car la liberté d'action des acteurs de la société civile et leur reconnaissance est un indicateur de développement. Plus particulièrement encore depuis le 4ème Forum de Haut niveau sur l'efficacité de l'aide de Busan (2011), la nécessité d'un environnement propice – c'est-à-dire respectueux des droits – pour permettre aux acteurs de la société civile de jouer leur rôle d'acteur du développement est reconnue.

Or, la protection des acteurs de la société civile est de façon croissante ces dernières années, voire ces derniers mois, un sujet d'actualité internationale, tant les contraintes posées à la liberté d'association se multiplient sur tous les continents. D'un côté, les acteurs de la société civile sont de plus en plus influents, dialoguent avec les Etats et les organisations internationales, font bouger des lignes et constituent de véritables acteurs de changement et de développement des sociétés. De l'autre, des restrictions de plus en plus sévères, dans un contexte de lutte anti-terrorisme accrue, de repli identitaire, de remise en question du multilatéralisme, et de délégitimation des OSC, sont constatées. Les exemples sont nombreux et variés, dans la presse, mais également au sein des initiatives des OSC soutenues par l'AFD. Dans le monde, 312 défenseurs des droits humains et environnementaux (DDHE) ont été tués en 2017, dans 27 pays, selon le dernier rapport de Front Line Defenders sorti en Janvier 2018.

Si le récent rapport commandité par la coopération suédoise et discuté lors de la dernière réunion de l'International Donor Group (IDG) qui s'est tenue à Copenhague en Juin 2018 présente des pistes pour permettre aux bailleurs de prendre en compte ce nouveau contexte dans leurs modes d'intervention, il reste encore du chemin aux bailleurs et à leurs partenaires pour s'adapter aux réalités que recouvrent ces situations. L'environnement (dé)favorable aux OSC est un des défis soulignés par les orientations stratégiques du nouveau cadre d'intervention stratégique de l'AFD 2018-2023 sur son dialogue avec les OSC et un point d'attention du ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères (MEAE).

UN ESPACE CITOYEN OUVERT : DE QUOI PARLE T-ON ?

Un espace citoyen ouvert est un espace dans lequel les droits nécessaires à l'action de la société civile sont garantis : droit de s'organiser, de se réunir, de manifester, d'être financé etc.. Ces droits sont inscrits dans le socle normatif relatif aux droits de l'Homme largement ratifiés à l'échelle internationale, dont les instances multilatérales dans lesquelles siègent de nombreuses associations sont les gardiens. Par essence pluraliste, l'espace citoyen ouvert est un fondement de la démocratie. Si l'environnement des acteurs de la société civile a progressé (plus de moyens techniques de collaboration via le numérique, plus de personnes éduquées, émergence de nouveaux droits), on constate beaucoup d'atteintes à la possibilité de s'organiser (surveillance des militants, menaces sur la possibilité même de se constituer en association, conditions d'activités qui contraignent démesurément l'action, accès aux financements obstrués), y compris en Europe. Certains droits sont particulièrement menacés aujourd'hui au sein de ces espaces, que ce soit par des gouvernements, des groupes religieux, des entreprises, comme notamment le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles, le droit à choisir son orientation sexuelle, ou encore les droits environnementaux.

Plusieurs éléments contribuent à ces restrictions. Le manque de dialogue entre les Etats et les entreprises et les OSC est un des facteurs de ces remises en cause. Par ailleurs, le champ couvert par les textes fondateurs des droits est pour certain insuffisant. Si la position du gouvernement français est que ces droits sont couverts par les textes fondateurs (PCIP, DUDH, CEDH¹), dont la révision emporterait le risque de démantèlement des droits existants, d'autres acteurs estiment que certains droits ne sont pas suffisamment inclus dans ce socle juridique (droit au développement durable par exemple). Enfin, la difficulté des OSC à faire valoir leur

¹ PCIP : Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques, DUDH : Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, CEDH : Convention Européenne des Droits de l'Homme

représentativité et leur légitimité pour peser face aux acteurs étatiques et économiques et les intérêts qu'elles défendent entraînent parfois leur mise à l'écart. De fait, les OSC sont souvent considérées, sans nuance, comme des opposants politiques, là où elles-mêmes se considèrent comme des défenseuses des droits et des contributrices clés de l'élaboration de politiques publiques plus efficaces et inclusives telles que promues par les ODD. Aussi, préserver un espace citoyen ouvert implique-t-il plus que jamais de sécuriser le dialogue entre pouvoirs publics, entreprises, et OSC, ainsi que la participation de ces dernières à la définition et mise en œuvre des politiques publiques. Inversement, vouloir conduire un dialogue de politique publique implique de promouvoir un espace citoyen ouvert. En ce sens, outre les OSC, il est aussi du ressort des acteurs du développement, dont les représentants des bailleurs sur le terrain (DUE, ambassades, agences de l'AFD) de renforcer et accompagner ce dialogue.

> REGARDS CROISES SUR DES PAYS EN TENSION

A travers des retours de terrain, les acteurs de la société civile présents ont donné des exemples concrets des situations de rétrécissement ou de fermeture des espaces citoyens. La répression et le contrôle par l'Etat des OSC se caractérisent, dans certains pays, par des vagues d'arrestations et de détentions préventives de militants pour des chefs d'accusation graves, des menaces sur les membres de leur famille, du harcèlement judiciaire, des interdictions de sortie du territoire, un gel des avoirs personnels et des avoirs des OSC. En Amérique latine, le constat est celui d'un contexte géopolitique qui s'est durci depuis quelques années, auquel s'ajoutent des formes de violations des droits humains qui s'enracinent dans les histoires politiques et socio-économiques des différents pays de la zone. La lutte contre la drogue et les gangs entraînent une forme de surenchère et de débordement. La répression, dans certains pays d'Amérique centrale, s'appuie par exemple sur d'anciens membres de la police politique et les exécutions sommaires au nom de la lutte contre les gangs s'étendent aux syndicalistes, environnementalistes, leaders de la société civile. Dans des pays où la situation peut sembler beaucoup plus favorable aux OSC, il existe des restrictions et les activistes se voient souvent reprochés leur anti-gouvernementalisme, décrié comme une forme d'anti-démocratie. La situation porte alors plutôt sur une « bataille de légitimité », sur des questions comme le prix de l'eau ou la liberté de la presse. L'exemple de la mobilisation de groupes religieux contre l'organisation d'une journée d'action par la communauté LGBT, alors même que celle-ci avait été autorisée par les autorités, démontre également le fait que la restriction des espaces citoyens n'est pas seulement le fait d'acteurs étatiques. Des entreprises, des groupes religieux, politiques, des syndicats, des médias, des trafiquants, peuvent également avoir une responsabilité dans ce rétrécissement.

Les situations évoquées ci-dessus se caractérisent par leur complexité et par des jeux d'acteurs parfois difficiles à déchiffrer. Des questions récurrentes sont régulièrement soulevées. Celle de la légitimité des OSC, déjà mentionnée précédemment, en est une. L'accusation d'ingérence (argument largement utilisé pour limiter les financements étrangers aux OSC) est elle-aussi souvent brandie. Le discours autour de la lutte anti-terroriste constitue également un argument polarisant. Face à ces « zones grises », et aux formes de délégitimation des acteurs de la société civile qu'elles induisent, comment se faire entendre et au sein de quels espaces ?

La liberté d'expression et d'information est une condition *sine qua non* pour le plaidoyer des OSC. Les représentants de Reporters Sans Frontières ont ainsi partagé leur analyse des liens constatés entre limitation des libertés d'expression et d'information et contraintes imposées aux OSC. Avec l'arrivée de nouveaux acteurs de l'information comme les bloggeurs et les journalistes citoyens à partir des révolutions de 2011 en Afrique du Nord et au Proche-Orient et avec la démultiplication des canaux d'information, RSF a été amené à faire le constat d'une crise de confiance dans l'information et les médias qui se traduit par une remise en cause de la vérité/réalité des faits. Dans ce contexte, RSF se positionne comme « tiers-de-confiance ». Sa stratégie a été renouvelée autour de quatre priorités : défense et protection des journalistes et du journalisme d'investigation ; soutien à l'indépendance des médias ; lutte contre les attaques technologiques au journalisme technologiques ; résistance aux « anti-modèles » du contrôle de l'information. Outre l'importance de cadres légaux adaptés et

appliqués (déontologie, régulation du secteur des médias), une réflexion reste à mener pour qu'il y ait un avantage, notamment économique, à véhiculer des informations de qualité. A travers, par exemple, l'accompagnement de femmes journalistes dans un pays en guerre ou l'appui à des radios libres dans des pays aux régimes autoritaires, RSF cherche à soutenir des espaces médiatiques ouverts donnant la possibilité aux OSC de s'y exprimer. Parfois, RSF se pose en médiateur entre le gouvernement et les journalistes pour défendre non pas directement les journalistes mais bien les principes concourant à la liberté d'information et d'expression. Il s'agit d'une posture relativement nouvelle pour l'OSC en réponse à un besoin croissant dans les contextes très polarisés où elle intervient. Le changement de stratégie de RSF est caractéristique d'un mouvement de recherche d'adaptation à des contextes mouvants et contraints, mouvement qui est commun aux OSC confrontées à des situations de rétrécissement des espaces citoyens.

En effet, pour faire face aux situations répressives, les OSC s'organisent. Elles le font d'une part à travers des réseaux de solidarité internationale (partenariats entre acteurs locaux et transnationaux), à travers un plaidoyer multi-niveaux, ou encore à travers un transfert des activités hors du pays concerné. Les plateformes et réseaux d'OSC de différents pays n'hésitent pas à partager leurs expériences et outils. La construction d'alliances entre divers acteurs constitue aussi une forme de réponse. Parfois, les OSC choisissent également la mobilisation populaire et la pression de la rue pour faire entendre leur voix et essayer de limiter la volonté de contrôle sur la société civile.

De manière plus globale, les intervenants ont rappelé que les OSC ont un devoir permanent d'explicitation de leur action pour renforcer leur légitimité. Elles doivent chercher à mettre en avant leurs objectifs et à démontrer qu'elles agissent en faveur des biens communs et des droits humains et environnementaux. Il s'agit pour elles d'un travail continu qui doit se faire en connexion avec leur base pour gagner en légitimité et en efficacité. Les OSC reconnaissent qu'elles doivent être vigilantes et garder un regard critique sur leurs pratiques pour répondre à cet enjeu de crédibilité et aux principes et valeurs qu'elles défendent. Elles doivent poursuivre cet effort de démonstration pour convaincre qu'une société civile organisée est un vecteur de démocratie et de développement. Elles doivent aussi pouvoir pointer les incohérences des politiques publiques et les dénoncer. C'est aussi grâce à cette veille qu'elles gagnent en légitimité.

Les OSC peuvent aussi s'appuyer sur des organisations internationales qui jouent un rôle de médiateurs avec les autorités politiques. A la question de la pression internationale et du poids d'un éventuel retrait des bailleurs bilatéraux et multilatéraux, un consensus se dégage pour appeler les acteurs internationaux à rester présents même dans les contextes de fermeture, le retrait des bailleurs étant souvent plutôt une forme de « double peine » pour les organisations de la société civile qui tentent de continuer à intervenir. L'action des bailleurs, moyennant des assouplissements et adaptations, peut peser. Pour plusieurs intervenants, celle-ci pèsera d'autant plus si la question des conditionnalités est posée de manière plus franche et corrélée aux enjeux de droits. Ils appellent donc les bailleurs à « aller plus loin » sur ce sujet. Par ailleurs, il a été rappelé qu'une partie de l'appui diplomatique et/ou de l'appui des bailleurs est parfois volontairement passé sous silence. Ce choix de l'absence de visibilité peut aussi être une stratégie de réponse.

COMMENT LES BAILLEURS DE DEVELOPPEMENT PEUVENT ILS FAVORISER DES ESPACES CITOYENS OUVERTS ?

Les défis auxquels les OSC font face sont de plusieurs ordres : un défi de capacité pour assurer leur existence et survie, un défi de reconnaissance et de légitimité pour pouvoir peser dans les décisions, un défi de financement pour favoriser leur ancrage et pérennité dans le paysage national et local. Sur l'ensemble de ces défis, les bailleurs de développement ont un rôle à jouer pour donner plus de voix à la société civile dans le financement de projet auprès des acteurs publics et privés, pour assurer des financements durables aux OSC, et pour renforcer les capacités des acteurs de la société civile locale. Différents leviers sont et peuvent davantage être mobilisés.

Premier levier: avant même la question des financements, ce qui importe c'est le dialogue. La question est bien de savoir, comment dans la relation des bailleurs à leurs contreparties quelles qu'elles soient, la société civile est prise en compte ? Les bailleurs ne sont pas seulement des sources de financement, mais des agences de coopération, qui contribuent à des stratégies sectorielles et géographiques. Si l'association des OSC au dialogue de politiques publiques existe, il reste encore trop général, et centré sur le tandem bailleurs/OSC. D'une part, il y a une marge de manœuvre pour renforcer l'implication des OSC dans le contenu des politiques publiques. D'autre part, les contours de ce dialogue gagneraient à embrasser une réalité diversifiée et multi-acteur de la société civile, au-delà des ONG, d'autre part. Cela est d'autant plus important que les OSC sont un vecteur de redevabilité et d'inclusivité des effets des politiques publiques auprès des communautés bénéficiaires. Dans cette perspective, la présence institutionnalisée des acteurs de la société civile dans la gouvernance des bailleurs est importante (cf. présence de Coordination Sud au Conseil d'administration de l'AFD), ainsi que sa participation à l'élaboration de leurs stratégies d'intervention. De même, les programmes concertés pluri-acteurs (PCPA) que financent l'AFD sont précieux : ils permettent de favoriser le dialogue d'une grande diversité d'acteurs de la société civile des pays partenaires avec leurs représentants (privés, publics) au niveau national et local. De plus, les financements dédiés à la structuration du milieu associatif en France (et au-delà) sont importants à développer. Des marges de manœuvre pour améliorer ce dialogue existent, comme le soutien à l'émergence d'initiatives partagées, et l'insertion plus régulière des OSC dans le dialogue de politique publique d'Etat à Etat.

Deuxième levier : des outils financiers de soutien à la société civile à préserver et adapter. Beaucoup de modalités d'appuis financiers variées existent déjà, à commencer par le soutien aux initiatives de la société civile (dispositif I-OSC de l'AFD par exemple), qui finance des projets initiés par les OSC. La vision est de soutenir leurs initiatives sur les sujets qui les mobilisent, de renforcer leurs capacités et de structurer leur place dans le dialogue avec les autres parties prenantes. Mais si les acteurs de la société civile s'adaptent au contexte d'un environnement plus contraint (en termes de protection, de confidentialité, d'accès aux financements, etc.), les outils financiers doivent s'adapter aussi. De plus petits financements, plus flexibles, plus légers en termes de redevabilité pourraient être réfléchis.

Troisième levier : l'augmentation des financements dédiés aux droits de l'homme et au renforcement de la société civile. L'UE représente aujourd'hui 5% de la population mondiale et déjà plus des ¾ des financements des OSC locales. Dans le cadre de la refonte des outils de financements européens promue par le Parlement dans le nouveau cadre budgétaire européen (2020-2027) en cours de discussion, l'UE propose d'accroître son soutien au niveau global, régional et local à la société civile, et plus particulièrement en matière de droits de l'Homme. Outre les financements dédiés aux droits de l'Homme, l'UE propose de continuer à mettre l'accent sur l'approche par les droits dans ce nouveau cadre, et de souligner l'importance du soutien à un environnement favorable. En dépit de ces orientations, les OSC expriment leur inquiétude sur les risques de dilution et de réorientation à des fins autres que celles du développement que cette réforme des financements pourrait engendrer.

Quatrième levier : la complémentarité des acteurs. Les bailleurs ont un rôle complémentaire à celui de la société civile, et ne peuvent se substituer à leurs combats. Les OSC ont en effet parfois une capacité que les institutions n'ont pas de quitter la table des négociations, de descendre dans la rue, de promouvoir leurs idées par leurs propres canaux, etc. Reste qu'une dynamique réelle de partenariat doit permettre par des moyens différents et complémentaires de faire avancer leurs objectifs communs en matière d'environnement favorable aux acteurs de la société civile.

Cinquième levier : élaborer des stratégies d'intervention contextualisées, coordonnées et cohérentes. A l'instar de l'UE, les bailleurs travaillent autant que possible sur la base de feuilles de route élaborées de façon inclusive avec les représentants des Etats membres, les autres bailleurs de fonds, et la société civile. La capacité des bailleurs à interagir à plusieurs niveaux (via la coopération d'Etat à Etat, via l'appui à la société civile) doit

pouvoir permettre de renforcer les actions en appui aux initiatives de la société civile d'une part, et en appui aux politiques publiques d'autre part. Les acteurs de la société civile ont également un rôle à jouer pour veiller à la cohérence des stratégies et des engagements des bailleurs.

Sixième levier : innover pour assurer la sécurité et la protection des acteurs de la société civile. Agir au travers des diasporas, être réactif pour mettre à l'abri des acteurs exposés, fluidifier le dialogue entre l'ensemble des acteurs impliqués (réseau diplomatique, bailleurs, OSC, médias) sont autant de modalités à approfondir pour limiter les risques encourus par les acteurs de la société civile sur le terrain.

EN CONCLUSION

Si cette matinée d'échanges met en exergue la dégradation des espaces citoyens et montre que les OSC peuvent se sentir isolées face à de nouveaux défis et des remises en cause de leur légitimité à agir, elle est aussi le signe d'une prise de conscience des bailleurs et des pouvoirs publics sur ce sujet.

Les débats ont montré que le rétrécissement des espaces citoyens est très contextualisé, résultant de pressions d'acteurs divers, et pas seulement étatiques. L'évolution du digital, avec ses implications sur les moyens d'information et de communication mais aussi sur les outils de surveillance et de contrôle, constitue un enjeu-clé, encore mal appréhendé. Pour les acteurs institutionnels, cela implique de se familiariser avec ces thématiques et de dépasser la seule question du financement des acteurs de la société civile. En effet, outre l'adaptation des modalités de financement, le dialogue avec la société civile sur cette problématique et l'évolution des modes d'intervention sont des questions qui nécessitent d'être approfondies.

En délivrant des messages de ténacité et une demande d'échanges renforcés avec les pouvoirs publics, les acteurs de la société civile ont démontré leur volonté de porter ces sujets de façon plus volontariste et déterminée et de dépasser le simple état des lieux. Il reste à construire ensemble des réponses adaptées à l'intervention de la société civile dans ces contextes nouveaux, mouvants et complexes, pour les OSC comme pour les bailleurs qui les soutiennent.

AVEC LA PARTICIPATION DE :

- **Seamus Jefferson**, directeur de la plateforme européenne CONCORD,
- **Maryse Artiguelong**, vice-présidente de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH),
- **Denis Douvneau**, adjoint au sous-directeur des droits de l'Homme et des affaires humanitaire, NUOI, **Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères**
- **Miguel Santibanez**, président du FIP, directeur de la plateforme chilienne Accion
- **Samad Sairally**, vice-président du FIP, membre du Conseil d'Administration de la plateforme mauricienne MACOSS,
- **Christophe Deloire**, directeur de Reporters Sans Frontières,
- **Leslie Piquemal**, EU advocacy representative, Cairo Institute for Human Rights Studies,
- **Jean-Luc Galbrun**, chargé de mission analyses et plaidoyer, environnement favorable et financement des ONG, Coordination SUD,
- **Loïc Lallemand-Zeller**, chef d'Unité adjoint « Organisations de la Société Civile, Fondations », Commission Européenne
- **Pierre Salignon**, responsable de la Division des partenariats avec les Organisations de la société civile (DPA/OSC), Agence française de développement (AFD),
- **Philippe Ryfman**, professeur et chercheur associé honoraire au Département de Science Politique de la Sorbonne, spécialiste en droit des associations et fondations,
- **François-Xavier Reymond**, délégué-adjoint pour les relations avec la société civile et les partenariats, DGM-CIV, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

RENCONTRE ANIMÉE PAR :

Emmanuelle Bastide, journaliste à RFI