

Les ONG au Conseil des droits de l'homme : une approche géographique et quantitative

AUTEUR

Laurent BEAUGUITTE, IDEES (France)

RÉSUMÉ

Les organisations non gouvernementales (ONG) sont devenues une catégorie d'acteurs importante au sein des organisations intergouvernementales. À partir de traitements empiriques réalisés sur les ONG au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, cette communication explore une lecture quantitative et spatialisée du rôle de ces acteurs dont une typologie organisationnelle est proposée. Les principaux résultats montrent une forte hiérarchie des ONG : si les principales ONG occidentales parviennent à jouer un rôle constant au sein du Conseil des droits de l'homme, ce n'est guère le cas pour les autres ONG dont la participation reste épisodique. La distance entre ONG et Conseil des droits de l'homme, et le coût associé, explique en partie cette hiérarchie. Enfin, les ONG pilotées par certains gouvernements perturbent les objectifs normatifs de l'institution.

MOTS CLÉS

Conseil des droits de l'homme, géographie politique, géographie quantitative, organisation non gouvernementale

ABSTRACT

Non-Governmental Organizations (NGOs) became a major actor in Intergovernmental Organizations in the last decades, especially in the United Nations system. Based on empirical treatments regarding NGOs presence at the United Nations Human Rights Council, this communication provides a quantitative and geographical approach of these actors –an organisational typology is also tested, enabling to differentiate centralized vs. umbrella NGOs. Its main results show a strong hierarchy amongst NGOs: if the main Occidental NGOs are able to play a continuous role, this is not the case for others. Distance between NGOs and the Human Rights Council, and its related cost, partially explains this hierarchy. Finally, NGOs driven by governments disrupt the institution's normative ambitions.

KEYWORDS

Human Rights Council, Non-governmental organization, Political geography, Quantitative geography

INTRODUCTION

Le Conseil des droits de l'homme (CDH) est un organe de l'ONU créé en 2006 pour succéder à la Commission des droits de l'homme dont les actions étaient fortement contestées, tant par les États occidentaux (États-Unis, membres de l'Union européenne) que par les États les plus réticents aux ingérences dans les affaires intérieures (Chine, Cuba) ou par le Secrétaire général de l'ONU lui-même (Cox, 2010). Cet organe onusien est l'un de ceux, avec le Conseil économique et social (ECOSOC) et les grandes conférences onusiennes, qui accorde une place importante aux organisations non gouvernementales (ONG) (Martens, 2005). Il ne s'agit pas ici de questionner l'existence d'une

hypothétique « société civile mondiale » dont les ONG seraient les représentants exemplaires (la littérature sur le sujet est abondante, voir notamment Anheier *et al.*, 2001, pour une première approche) mais plutôt de proposer des pistes de réflexion conceptuelles et méthodologiques permettant une approche géographique et quantitative de cette catégorie d'acteurs. Après avoir présenté le fonctionnement et les objectifs du CDH, je présenterai les modalités d'intervention des ONG avant de proposer quelques résultats encore exploratoires mais qui apparaissent prometteurs.

1. LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME ET LES ONG

Fonctionnement du Conseil des droits de l'homme

Le Conseil des droits de l'homme est composé de 47 membres élus à la majorité absolue et à bulletin secret par l'Assemblée générale de l'ONU pour trois ans – seuls les États membres sont éligibles. Si les États sont censés « [prendre] en considération le concours que chaque candidat a apporté à la cause de la promotion et de la défense des droits de l'homme » (résolution 60/251 du 15 mars 2006, article 8), cet aspect est rarement examiné en pratique. Après deux mandats consécutifs, un État doit attendre au moins un an avant de pouvoir refaire acte de candidature, ceci pour éviter l'apparition de membres permanents de fait. La distribution des sièges se fait en respectant une « répartition géographique équitable » : 13 États africains, 13 asiatiques, 6 d'Europe de l'Est, 8 d'Amérique latine et Caraïbes et 7 des pays d'Europe de l'Ouest et autres États. Trois sessions régulières ont lieu chaque année en mars, juin et septembre à Genève. Des sessions spéciales sont organisées en cas de situation critique dans une région du monde.

L'examen périodique universel

L'une des principales tâches que s'est fixé le CDH est l'examen périodique universel (EPU) : il s'agit d'évaluer le respect des droits humains dans tous les États membres de l'ONU. Examiner tous les États membres, et non plus uniquement les pays les plus violateurs, était un moyen de contrer l'accusation de sélectivité régulièrement portée contre l'ancienne Commission des droits de l'homme : le processus est censé être mené « de façon objective, transparente, non sélective, constructive, non politisée et sans confrontation » (annexe 3.g de la résolution 60/251). Trois documents fournissent la matière première pour l'évaluation : un rapport de vingt pages présenté par le pays concerné ; un rapport de dix pages du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme résumant les informations rassemblées par l'ONU sur ce pays (traités ratifiés ou en cours de négociation) ; un rapport de dix pages du Haut-Commissariat synthétisant les positions des ONG – celles-ci n'ont pas à être officiellement reconnues par le système onusien et n'importe quelle ONG peut envoyer sa position dans une des six langues officielles de l'ONU. Lorsque le rapport final est présenté, les ONG disposent de 20 minutes de temps de parole pour le commenter. Cette implication des ONG à toutes les étapes du processus forme une des grandes originalités du fonctionnement du CDH.

Les ONG et leurs rôles

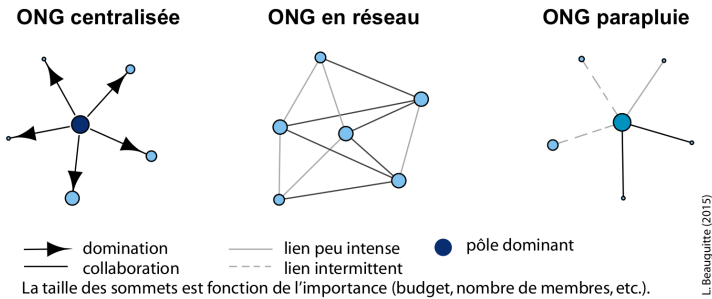
On peut distinguer trois rôles principaux, rôles qui ne laissent pas tous les mêmes traces écrites dans les archives de l'organisation : un rôle de lobbying, un rôle d'expertise, un rôle d'interpellation. Ces rôles ne sont pas propres aux domaines des droits humains mais concernent le système onusien dans son ensemble (Weiss et Gordenker, 1996) et d'intéressantes études comparatives ont souligné les rôles et l'influence des ONG dans

les domaines de l'environnement, des droits humains et des droits des femmes (Clark *et al.*, 1998).

Le rôle de lobbying est sans aucun doute l'un des plus importants pour les ONG bénéficiant d'une reconnaissance forte (*Amnesty International – AI, Human Rights Watch – HRW*). On sait par exemple que le moratoire sur la peine capitale voté par l'Assemblée générale des Nations unies en 2007 a été initié par AI (Beauguitte, 2012). Ce rôle reste le plus délicat à mettre en évidence car les différents acteurs ne le publicisent généralement pas : les ONG ne souhaitent pas apparaître comme des soutiens à des initiatives étatiques et les États de leur côté souhaitent continuer à apparaître comme des acteurs souverains. Le rôle d'expertise concerne à la fois les petites ONG locales et les grandes ONG généralistes, surtout lorsque les unes et les autres collaborent activement. Cette expertise, si elle continue à être contestée par certains États (Chine, Corée du Nord, Cuba), est reconnue par le CDH et tous les comités d'experts auditionnent des ONG, voire intègrent des membres d'ONG. Le rôle d'interpellation est sans doute le plus connu du grand public (Debos et Goheneix, 2005), le plus facilement accessible *via* les archives (notamment durant l'EPU lorsque les ONG réagissent aux rapports finaux présentés par les États) mais est paradoxalement le moins important au sein du Conseil des droits de l'homme. Il est par exemple rare qu'une ONG reconnue s'en prenne explicitement à un État donné – le risque étant de perdre ensuite le statut d'ONG reconnue par l'ONU. Les attaques violentes existent mais ne concernent que de micro-ONG (et le plus souvent des GONGO, cf. *infra*) et sont dirigées quasi exclusivement en direction d'Israël et/ou des États-Unis.

2. TYPOLOGIE DES ONG

Figure 1. Trois types organisationnels d'ONG



Trois types fonctionnels d'ONG

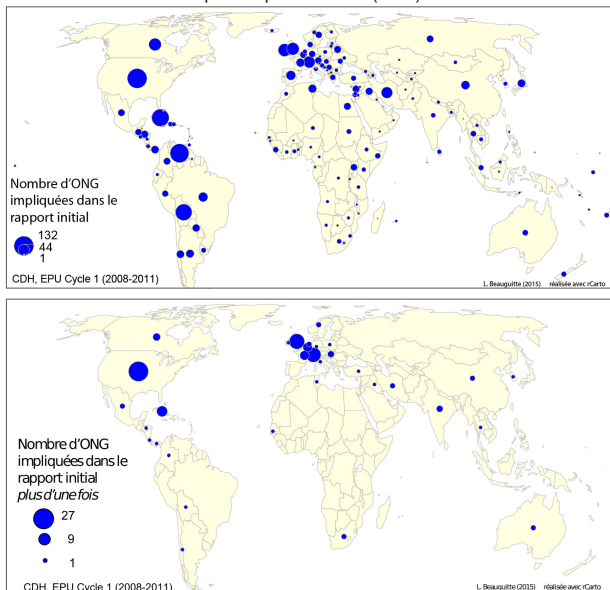
La littérature existant sur les ONG permet de différencier trois modes de fonctionnement : les ONG centralisées, les ONG en réseau et les ONG parapluies. L'ONG centralisée peut avoir des filiales à une échelle mondiale, de tailles variables, mais toutes les décisions importantes sont décidées en un lieu et un seul : *Amnesty International* est l'archétype de ce mode de fonctionnement. Les ONG en réseau associent des acteurs sur un pied d'égalité mais qui peuvent être éloignés les uns des autres : l'association *Sexual Rights Initiative* associe par exemple des ONG canadienne, sud-africaine et polonaise.

Les ONG parapluies comme la *Fédération internationale des droits de l'homme* (FIDH) sont organisées de la façon suivante : une ONG mère et des filiales avec lesquelles les liens peuvent être extrêmement faibles, l'ONG mère permettant à de petites ONG d'obtenir notamment une accréditation auprès du Conseil économique et social (Aston, 2001). La figure 1 propose un modèle graphique illustrant ces trois modes de fonctionnement.

ONG et GONGO

S'il est possible de proposer des typologies basées sur le type d'action (ONG spécialisées vs ONG généralistes) ou la taille (ONG globales vs micro-ONG locales), la distinction la plus pertinente dans le cadre des organisations intergouvernementales, tel le Conseil des droits de l'homme, est sans doute celle entre ONG et GONGO, cet acronyme anglophone désignant les ONG pilotées par des gouvernements (*Governmental Non-Governmental Organizations*). Lire les discours des délégué-e-s de ces GONGO permet de les qualifier avec un risque d'erreur très faible : commentant la situation à Cuba, ce type d'ONG loue le taux d'alphabétisation, l'accès aux soins et le droit du travail avant de fustiger l'impérialisme nord-américain. Ces GONGO servent également à s'échanger de bonnes paroles entre gouvernements : ainsi peut-on relever dans les « ONG » commentant la situation à Cuba et en Chine la *Société chinoise pour les droits de l'homme*, la *Fédération des femmes cubaines*, le *Réseau chinois pour les échanges internationaux* ou la *Fédération internationale démocratique des femmes*, dont les déclarations sont plus élogieuses les unes que les autres... La tactique de ces acteurs est claire : faire en sorte d'être les premiers orateurs inscrits et tenir le micro le plus longtemps possible pour éviter que des voix plus critiques puissent se faire entendre.

Figure 2. De la société monde à la voix de l'Occident ? L'origine des ONG actives lors de l'examen périodique universel (EPU)



La voix de l'Occident ?

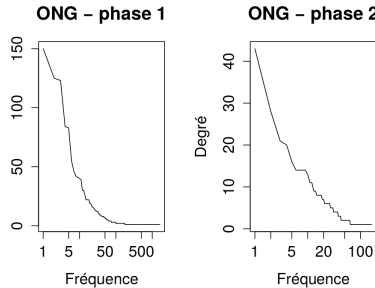
La question de la légitimité des acteurs est centrale au sein des organisations inter-gouvernementales et si certaines catégories apparaissent en droit incontestables (les États membres de l'ONU) – alors même que de nombreux États n'ont pas les moyens financiers et humains de prendre une part active aux travaux de ces organisations –, la légitimité des ONG reste un enjeu politique fort. Un certain nombre d'États, emmenés par la Chine, Cuba et par l'Organisation de la coopération islamique, dénie toute légitimité aux ONG considérées comme des relais d'une vision occidentale des droits humains. Si l'on cartographie dans un premier temps l'origine de toutes les ONG s'exprimant dans le rapport initial puis l'origine des ONG s'exprimant plus d'une fois, force est de constater que les ONG présentes restent en majeure partie occidentales (figure 2), ce résultat confirmant des études antérieures (Smith et Wiest, 2005). Il faut cependant apporter une nuance : une adresse déclarée à Genève ou à Bruxelles est un moyen d'être proche d'institutions internationales et cela ne signifie pas nécessairement une absence d'action sur un terrain plus lointain.

3. HIÉRARCHIE DES ACTEURS ET LOGIQUES SPATIALES

Une forte hiérarchie

Plusieurs types d'indicateurs quantitatifs peuvent être produits à partir des seules données d'archives du CDH : nombre de prises de parole, nombre de thèmes sur lesquels une ONG intervient, implication dans des comités, expertises pour telle ou telle mission, etc. Les deux graphiques ci-dessous montrent la distribution du nombre de prises de position lors de l'étape initiale de l'EPU et lors de la présentation du rapport final. Dans les deux cas, une très stricte hiérarchie apparaît : une poignée d'ONG a l'expertise pour émettre un avis sur la situation dans plus d'une centaine d'États, la très grande majorité s'exprime une à deux fois. Sans surprise, on retrouve dans les ONG les plus présentes les poids lourds comme AI, HRW ou la FIDH.

Figure 3. Prises de position lors de l'examen périodique universel (EPU)



Distances et logiques coopératives

Envoyer un rapport synthétique en première phase de l'EPU a un coût quasi nul pour une ONG ; inversement, se déplacer à Genève pour intervenir lors de la présentation du rapport final représente un coût élevé (déplacement, hébergement) pour un résultat parfois aléatoire : il est très fréquent que toutes les ONG inscrites ne puissent pas s'exprimer lors des 20 minutes qui leur sont accordées. Cette contrainte économique et

géographique devrait produire deux effets complémentaires pour la deuxième étape : une forte diminution du nombre d'ONG impliquées et du nombre de déclarations et, inversement, une hausse du nombre de déclarations conjointes. Prendre la parole au nom de plusieurs ONG est en effet un moyen de limiter les coûts tout en s'assurant que le message passe. Or, si l'on note logiquement une forte baisse du nombre d'ONG (de plus de 5 500 à 300), du nombre de déclarations (de 3 000 à 500), la part de déclarations faites par au moins deux ONG reste stable (autour de 17 %). Des travaux complémentaires restent à effectuer pour expliquer ce résultat contre-intuitif.

CONCLUSION

Les quelques pistes proposées ici ne prétendent pas épuiser la richesse thématique de l'objet et soulèvent sans doute plus de questions qu'elles n'apportent de réponses. La question de la représentativité des ONG est certes cruciale tant elle impacte la légitimité de leurs paroles. D'un point de vue spatial, la question de leur représentation se pose également avec acuité : si cartographier une ONG centralisée est aisé, la représentation d'ONG parapluie ou décentralisée pose, elle, un réel défi graphique. Il apparaît également plus aisé de représenter les actions individuelles que les actions coopératives et concertées (déclarations communes, prises de parole « au nom de »), or ces dernières sont sans doute l'un des marqueurs de l'émergence d'une hypothétique société Monde. Varier les terrains d'investigation serait également souhaitable pour généraliser les résultats obtenus pour le seul Conseil des droits de l'homme.

Reste enfin une question récurrente dont il ne saurait être question d'épuiser ici la richesse : le Monde comme système est-il envisageable comme un territoire ? La réponse nous paraît être affirmative et, faute de place, nous nous permettons de renvoyer aux travaux de Clarisse Didelon (2013).

RÉFÉRENCES

- Anheier H., Glasius M., Kaldor M. (eds.), 2001, *Global civil society 2001*, Oxford, Oxford University Press.
- Aston J.D., 2001, "The United Nations Committee on Non governmental Organizations: Guarding the Entrance to a Politically Divided House", *European Journal of International Law*, 12(5), pp. 943-962.
- Beauguitte L., 2012, « L'ONU contre la peine de mort : la puissance normative de l'UE en question », *L'Espace politique*, vol. 18 [espacepolitique.revues.org/2432 consulté le 28/01/2016].
- Clark A.M., Friedman E.J., Hochstetler K., 1998, "The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women", *World Politics*, 51(1), pp. 1-35.
- Cox E., 2010, "State interests and the creation and functioning of the United Nations Human Rights Council", *Journal of International Law and International Relations*, vol. 6, pp. 87-120.
- Debos M., Goheneix A., 2005, « Les ONG et la fabrique de l'opinion publique internationale », *Raisons politiques*, 19(3), pp. 63-80.
- Didelon C., 2013, *Le Monde comme territoire ; pour une approche renouvelée du Monde en géographie*, HDR, Université de Rouen.
- Martens K., 2005, *NGOs and the United Nations. Institutionalization, Professionalization and Adaptation*, Palgrave MacMillan.
- Smith J., Wiest D., 2005, "The uneven geography of global civil society: National and global influences on transnational association", *Social Forces*, 84(2), pp. 621-652.
- Weiss T.G., Gordenker L. (eds.), 1996, *NGOs, the UN, & Global Governance*, London, Lynne Rienner Publishers.

L'AUTEUR

Laurent Beauguitte

IDEES

CNRS

laurent.beauguitte@univ-rouen.fr