Nations Unies A/AC.253/16/Add.7*

Assemblée générale

Distr. générale
10 février 2000
Français
Original: anglais

Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en oeuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et l'examen de nouvelles initiatives
Deuxième session
3-14 avril 2000
Point 2 de l'ordre du jour provisoire**
Préparatifs de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en oeuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives

Rapports de synthèse et propositions concernant les nouvelles mesures et initiatives à prendre présentés par les organes et institutions spécialisées du système des Nations Unies et d'autres organisations concernées

Note du Secrétaire général

Additif

Contribution du Programme des Volontaires des Nations Unies

1. Au paragraphe 14 de l'annexe à la décision 1[1], le Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en oeuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social et à l'examen de nouvelles initiatives, a invité le Programme des Volontaires des Nations Unies, en sa qualité de centre de liaison pour l'Année internationale des Volontaires, à lui rendre compte du rôle du volontariat dans la promotion du développement social et à lui faire des propositions à ce sujet.

* Nouveau tirage pour raisons techniques.
** A/AC.253/12.
[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément No 45* (A/54/45 et rectificatif), chap. VI, sect. B.

00-28951* (F) 301000 031100

2. En conséquence, le Secrétaire général distribue ci-joint, pour l'information du Comité, le rapport que le Programme des Volontaires des Nations Unies a établi en réponse à la demande susmentionnée.

Le volontariat et le développement social

Introduction

1. Lors du Sommet mondial pour le développement social tenu en 1995 à Copenhague, quelque 117 pays se sont dits résolus à tenir les 10 engagements qu'ils avaient pris en faveur de l'élimination de la pauvreté, de la création d'emplois et de l'intégration sociale. Même si le volontariat n'a pas été spécifiquement mentionné à Copenhague, il a été fait référence au rôle important joué par les organisations bénévoles et communautaires dans le progrès social et économique.

2. Lors du premier Comité préparatoire de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la mise en oeuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social, tenu en mai 1999, le Gouvernement du Japon a proposé que l'importance du volontariat pour le développement social soit évoquée lors de la session extraordinaire. En tant que coordonnateur de l'Année internationale des volontaires en 2001, le Programme des Volontaires des Nations Unies a été invité à présenter un rapport sur cette question et à formuler des propositions de nouvelles initiatives à l'Assemblée générale lors de sa session extraordinaire, en juin 2000. Pour faciliter l'établissement du présent rapport, le Programme des Volontaires des Nations Unies a organisé, les 29 et 20 novembre à New York, une réunion internationale à laquelle étaient conviés des experts du monde entier, venus des secteurs public, privé et bénévole, et spécialisés dans le volontariat.

3. Ce rapport part de l'idée que le volontariat joue un rôle significatif pour le bien-être et le progrès des pays industrialisés et des pays en développement, et qu'il est au fondement de la plupart des activités des organisations non gouvernementales, des associations professionnelles, des syndicats et des services gouvernementaux décentralisés. Le volontariat est en outre une structure à travers laquelle les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les familles et les autres groupes sociaux peuvent participer à la vie culturelle, économique et sociale de leur nation. L'étendue et l'impact du volontariat sont cependant largement sous-évalués et les conséquences des mesures politiques sur la volonté et la capacité des individus à s'engager dans le volontariat n'ont rencontré jusqu'ici que peu d'intérêt, tant au niveau national qu'international. En concentrant son attention sur les comportements volontaires, la communauté internationale a une chance de renforcer les moyens et les capacités des individus, venus de toutes les couches de la société, qui s'engagent dans des activités civiques au bénéfice de leur nation, de leur communauté et pour leur propre bienfait.

4. Le rapport se compose de quatre sections. La *première section* pose les paramètres de la discussion en définissant le volontariat et en passant en revue les diverses formes qu'il revêt dans des contextes régionaux et nationaux différents, de l'entraide aux activités de mobilisation, en passant par la participation et l'offre de services. La *deuxième section* examine les effets bénéfiques du volontariat, tant pour la société que pour les bénévoles en se concentrant sur les trois domaines prioritaires définis dans la Déclaration et le Programme d'action de Copenhague : intégration sociale, élimination de la pauvreté et création d'emplois. La *troisième section* traite de questions clefs pour le volontariat, comme la mondialisation et ses rapports avec l'État et le marché. La *quatrième section*, enfin, contient des recommandations aux gouvernements en vue de renforcer et soutenir le volontariat.

Première section : Définitions et formes

5. Le volontariat revêt des formes et des significations différentes, en fonction du contexte. L'histoire, la politique, la religion et la culture d'une région ont une grande influence. Ce qui est défini comme volontariat dans un pays ne le sera pas dans un autre, où l'on préférera parler de travail à bas salaire ou d'emploi à forte intensité de travail. Cependant, et malgré ce large éventail d'acceptions, on peut dégager les caractéristiques principales de l'activité volontaire.

6. Le volontariat a trois caractéristiques fondamentales. Tout d'abord, il ne doit pas être motivé par une récompense financière, même s'il est possible que les frais afférents soient l'objet d'un remboursement et qu'une rétribution symbolique soit accordée. Deuxièmement, l'activité doit être entreprise de manière volontaire, selon la libre volonté de chacun, bien qu'il y ait également des zones d'ombre à ce sujet, comme les programmes de service communautaire dans les établissements scolaires, qui encouragent les étudiants, voire exigent d'eux, qu'ils participent à des activités bénévoles et à des programmes « vivres contre travail », où l'aide alimentaire est explicitement conditionnée à leur engagement en faveur de la communauté. Troisièmement, l'activité doit profiter à une autre personne que le volontaire, ou à la société dans son ensemble, même s'il est reconnu que le volontaire lui-même bénéficie grandement de son action.

7. À l'intérieur de ce large cadre conceptuel, on peut identifier au moins quatre différents types d'activités volontaires : l'entraide ou assistance mutuelle; la philanthropie ou offre de services; la participation ou engagement civique; et les activités de sensibilisation ou de mobilisation. On retrouve ces types de volontariat dans toutes les régions du monde, sous des formes et dans des proportions cependant sensiblement différentes d'un pays à l'autre. La situation économique, sociale et politique du pays, ainsi que son niveau de développement, font partie des facteurs qui influent sur la nature du volontariat.

L'entraide ou assistance mutuelle

8. Dans de nombreuses régions du monde en développement, l'entraide constitue le principal système de soutien économique et social. Des petits groupes informels parentaux et claniques aux associations de crédit tournant et groupes d'aide sociale plus structurés, cette forme de volontariat y joue un rôle fondamental pour le bien-être des communautés. L'entraide a aussi une fonction primordiale dans les pays industrialisés du Nord, notamment dans les domaines de la santé et de l'action sociale, où ont été créées de nombreuses organisations d'aide et de soutien, le plus souvent consacrées à une catégorie particulière de malades.

La philanthropie ou offre de services

9. La philanthropie diffère de l'entraide dans la mesure où c'est une tierce personne, et non pas les membres du groupe, qui bénéficie du volontariat, même si, il faut en convenir, il existe bien une part d'intérêt personnel. Ce type de volontariat s'incarne généralement dans des organisations bénévoles ou communautaires, bien que, dans certains pays, le secteur public connaisse une forte tradition de volontariat et que le secteur privé fasse montre d'un intérêt grandissant pour les activités bénévoles. Par ailleurs, il est de tradition d'envoyer des volontaires d'un pays à l'autre pour qu'ils y apportent une aide humanitaire ou une assistance au développement.

Ces flux s'organisent à la fois des pays du Nord vers ceux du Sud et entre les pays du Sud.

La participation

10. La participation renvoie au rôle que jouent les particuliers dans la gestion des affaires publiques et va de la représentation dans les organes consultatifs du gouvernement à l'engagement de l'usager dans des projets de développement locaux. Cette forme de volontariat se retrouve dans le monde entier, même si c'est dans les pays les plus développés que la tradition de l'engagement civique est la plus forte. La participation a été reconnue comme une composante essentielle de la bonne gouvernance lors du Sommet de Copenhague et elle est devenue ces dernières années le mot d'ordre du développement, même si un fort courant critique souligne que ce qui passe pour de la participation n'est souvent rien de plus qu'un engagement de façade et un moyen de légitimer les décisions prises.

Activités de sensibilisation ou de mobilisation

11. Des volontaires, parfois décrits comme des activistes, peuvent lancer et mener des activités de défense ou de mobilisation pour convaincre le gouvernement d'adopter une législation plus respectueuse des droits des personnes handicapées, promouvoir l'interdiction mondiale des mines terrestres ou obtenir l'adoption de mesures contre le racisme. Les volontaires ont notamment ouvert la voie à l'introduction de nouvelles mesures de protection sociale pour les personnes frappées par le VIH/sida, ils ont sensibilisé le public aux violations des droits de l'homme et à la destruction de l'environnement et ils ont participé activement aux mouvements féminins et aux campagnes démocratiques dans de nombreuses régions du monde. Si certaines de leurs activités sont très localisées, d'autres ont une portée mondiale. La campagne contre les mines terrestres, par exemple, aurait mobilisé plus de 300 millions de volontaires de plus de 100 pays différents.

Deuxième section : les effets bénéfiques du volontariat

12. Le volontariat, qui est un bienfait à la fois pour la société dans son ensemble et pour le volontaire lui-même, peut jouer un rôle important dans chacun des trois domaines prioritaires définis dans la Déclaration et le Programme d'action de Copenhague : intégration sociale, élimination de la pauvreté et création d'emplois.

13. Tout d'abord, le volontariat représente une importante contribution économique pour la société. Dans les rares pays où des études empiriques sur le travail des volontaires ont été réalisées, on estime que le volontariat contribue entre 8 et 14 % au produit intérieur brut. Étant donné l'impact de la plupart des législations sur la volonté et la capacité des individus à donner de leur temps libre (comme la longueur de la semaine de travail, l'âge de fin d'études, celui de la retraite et les mesures relatives à l'intégration des femmes dans la population active), il est clair que, du seul point de vue économique, les gouvernements ont intérêt à considérer l'adoption de mesures qui établissent un environnement favorable au volontariat dans tous les secteurs et pour tous les citoyens.

14. Deuxièmement, la participation est considérée depuis longtemps comme un élément essentiel de la bonne gestion des affaires publiques et du développement. Le volontariat est avant tout pour l'individu un moyen d'exprimer son engagement ci-

vique. Témoignage de confiance et de réciprocité entre les citoyens, il contribue également à l'avènement d'une société plus soudée, plus stable. Un observateur souvent cité, Robert Putnam, conclut que les différences de performances entre différentes régions au sein d'un même pays reposent en grande partie sur des différences de « capital social », qui varie en fonction de la participation à des organisations bénévoles, ou de la présence de « réseaux d'engagement civique » horizontaux. La stabilité politique et les progrès économiques sont peut-être autant liés à l'interaction sociale qu'au capital humain et physique. Il semblerait même qu'il y ait un rapport inversement proportionnel entre l'ampleur des troubles civils et le degré d'engagement civique sous toutes ses formes.

15. Troisièmement, le volontariat permet à ceux qui sont marginalisés ou exclus de la société de s'y intégrer. Les défis que relèvent les personnes handicapées leur permettent par exemple d'infirmer les préjugés selon lesquels elles ne pourraient que recevoir passivement des soins. De même, le volontariat offre aux jeunes des chances d'épanouissement personnel et constitue une bonne propédeutique à l'exercice de la citoyenneté. Quant aux personnes plus âgées, le volontariat contribue de manière positive au processus de « vieillesse active » en permettant à ceux qui viennent de prendre leur retraite de s'adapter à leur nouvelle vie en dehors du monde du travail et en améliorant leur bien-être physique et mental.

16. Quatrièmement, le volontariat joue un rôle dans la promotion du plein emploi, en offrant aux chômeurs des atouts qui favoriseront leur embauche. Le volontariat redonne confiance à ceux qui sont à la recherche d'un emploi rémunéré, leur permet de rencontrer d'éventuels employeurs et de développer des compétences qui leur ouvrent des débouchés. En développant des services que prennent en charge par la suite l'État et le secteur privé, le volontariat peut aboutir à la création de nouveaux emplois rémunérés. Dans le monde entier, les volontaires ont par exemple apporté des réponses novatrices face à l'épidémie du VIH/sida, qui se sont traduites par la création de milliers d'emplois dans les secteurs public et privé de la santé.

17. Malgré ces bienfaits, il existe dans de nombreux pays une relation inversement proportionnelle entre volontariat et exclusion sociale. Les groupes les plus marginalisés de la société sont ceux qui sont le moins à même de participer. Les obstacles à la participation sont bien connus. Il s'agit de la pauvreté, du chômage, de la marginalisation des jeunes et de l'incapacité à s'organiser. Pour que le volontariat contribue de la façon la plus efficace à l'intégration sociale, il est indispensable d'élargir les possibilités de participation offertes aux exclus.

Troisième section : questions et problèmes relatifs au volontariat

La mondialisation

18. La mondialisation constitue une menace pour le volontariat. Dans les pays industrialisés du Nord, le déclin du sentiment religieux, l'éclatement des communautés traditionnelles et la montée de l'individualisme auraient des conséquences inquiétantes sur le volontariat. Dans le monde en développement, les groupes communautaires et les associations d'entraide supportent un fardeau bien trop lourd, conséquence du recul de l'activité et de la réduction des services publics. Dans de nombreux pays, les femmes sont de plus en plus nombreuses à entrer sur le marché du travail, ce qui menace de réduire le nombre de volontaires, notamment dans le domaine des soins; tandis que, d'autre part, l'engagement civique des jeunes a accusé

un déclin qui menace l'avenir même du volontariat. Dans le *Rapport mondial sur le développement humain pour 1999*, il est signalé que les activités visant le bien-être d'autrui constituent une facette essentielle de la viabilité économique. Il y est souligné que la mondialisation étouffe cette partie du développement humain, forme de volontariat généralement passée sous silence et peu étudiée, bien que fondamentale. C'est un problème crucial, dont toute société devrait s'inquiéter.

19. Toutes les tendances de la mondialisation ne s'affirment cependant pas au détriment du volontariat. Le vieillissement de la population que connaissent de nombreuses régions du monde, s'il alourdit le fardeau des services de soins assumés par les volontaires, ouvre aussi de nouvelles possibilités de travail bénévole pour les personnes de troisième âge, qui sont de plus en plus actives. Si le développement des technologies de l'information peut aboutir à une réduction de l'interaction sociale, il engendre aussi de nouvelles possibilités d'activités bénévoles. L'Internet s'est révélé être un atout puissant pour les groupes communautaires et les groupes de mobilisation qui souhaitent diffuser leurs idées et recruter de nouveaux volontaires. Grâce au développement des technologies de l'information, certains groupes qui étaient jusqu'alors exclus de la participation, comme les personnes handicapées, peuvent faire du volontariat depuis leur domicile. Les technologies de l'information établissent également un pont intergénérationnel entre les jeunes et les personnes âgées, puisque le schéma d'apprentissage traditionnel est inversé dans les programmes de formation qu'organisent les jeunes pour leurs aînés.

Les relations avec l'État

20. Les théories faisant valoir l'échec du marché et des pouvoirs publics laissent entendre que les volontaires se chargeront de remédier aux déficiences qu'engendrerait le retrait des milieux d'affaires et de l'État. Dès lors, les gouvernements pourraient être tentés de réduire les dépenses publiques, en sachant que les volontaires recolleront les morceaux. Depuis longtemps, les volontaires jouent un rôle dans le développement de nouveaux services en réponse aux besoins humains. Le développement des soins palliatifs et des services pour les personnes frappées par l'épidémie du VIH/sida en sont deux exemples récents. Mais rien ne permet d'affirmer que le volontariat se développerait en l'absence de l'État. Un secteur public sain favorise le volontariat, qui complète les services publics à partir desquels il se développe, bien plus qu'il ne s'y substitue.

21. Le volontariat n'est pas sans coût, même si c'est un moyen rentable de proposer un éventail de services sociaux. Il a besoin pour s'épanouir d'une infrastructure efficace, tant au niveau local que national, qui lui confère une capacité de mobilisation et lui permette d'affecter les volontaires à des organisations et à des tâches appropriées. C'est la responsabilité des gouvernements de financer cette infrastructure et de s'assurer que le cadre juridique et fiscal requis est en place.

Les relations avec le marché

22. Depuis quelques années, le secteur privé commence à s'intéresser au volontariat. Les entreprises ont développé des programmes pour encourager la participation de leur personnel à des activités bénévoles dans la communauté, ce qui relève d'une stratégie plus large d'investissement communautaire et vise également l'amélioration des compétences du personnel. Ces programmes prennent diverses formes. Certains employeurs accordent du temps libre aux membres du personnel

qui font du volontariat; d'autres préfèrent leur donner des aides, notamment financières; certains organisent un programme d'entreprise pour le volontariat; d'autres préfèrent reconnaître et soutenir l'action que mènent déjà les membres du personnel au sein d'organisations à but non lucratif. Quel que soit le modèle de soutien, il apparaît indéniable que le volontariat augmente les compétences du personnel, son moral et sa loyauté envers l'entreprise, tout en améliorant la réputation de l'entreprise en question dans la communauté locale.

Quatrième section : aide du gouvernement au volontariat

23. Étant donné le polymorphisme du volontariat, il n'est pas possible de mettre en avant des modèles universels de développement. Ce qui fonctionne dans un pays peut être inefficace dans un autre pays aux cultures et traditions très différentes. Le volontariat est un produit de son environnement et un programme de gouvernement pour la promotion du volontariat en Europe occidentale et en Amérique du Nord risque d'être inapproprié en Amérique latine ou en Afrique australe. Cela ne veut pour autant pas dire qu'il est impossible de tirer des leçons de l'expérience ou d'échanger des savoir-faire. Les pays du Sud pourraient profiter de l'expérience de ceux du Nord pour développer des formes de volontariat plus institutionnalisées. De même, le monde en développement offre des modèles d'entraide et de développement communautaire dont pourraient s'inspirer les pays industrialisés.

24. L'aide du gouvernement au volontariat peut revêtir plusieurs formes, que l'on peut classer dans six catégories : le développement d'une approche stratégique; la sensibilisation; la promotion du volontariat des jeunes; la création d'un environnement favorable; la promotion de l'aide du secteur privé; et l'action auprès des organisations internationales. On trouvera ci-dessous, pour chacune de ces catégories, des exemples d'actions concrètes que peuvent prendre les gouvernements. Toute action devrait s'appuyer sur les principes fondamentaux suivants :

- Les politiques d'aide au volontariat menées par les gouvernements doivent être appropriées à la nature singulière du volontariat dans le pays en question;
- Les gouvernements doivent travailler en collaboration avec les principales parties prenantes, notamment les volontaires et le secteur privé, pour mettre en place ces politiques;
- Les gouvernements doivent éviter de succomber à la tentation de diriger le volontariat en fonction de leurs propres intérêts et reconnaître le caractère essentiellement indépendant de l'action bénévole.

Le développement d'une approche stratégique

25. Les gouvernements de certains pays ont développé une stratégie globale et cohérente pour promouvoir le volontariat, en collaboration avec les principales autres parties intéressées, à savoir les volontaires et le secteur privé. Quoique différents d'un pays à l'autre, les éléments d'une telle stratégie peuvent consister en :

- L'établissement au sein du gouvernement d'une unité consacrée à la coordination des politiques relatives au volontariat et à la liaison avec les volontaires et, le cas échéant, avec le secteur privé;

- L'ouverture d'une rubrique budgétaire au sein du gouvernement pour financer les initiatives volontaires;
- Un engagement accru des volontaires au sein du secteur public;
- La possibilité pour les fonctionnaires d'être détachés auprès d'organisations de volontaires;
- Le financement d'une infrastructure efficace au sein du secteur volontaire, aux niveaux national et local, pour faciliter l'engagement des volontaires.

La sensibilisation

26. Les gouvernements peuvent mener une activité de sensibilisation auprès du public sur la valeur du volontariat et les différentes possibilités d'engagement volontaire, par exemple en :

- Menant ou finançant des recherches sur l'ampleur du volontariat et sur la façon dont il contribue à la société, en termes économiques et sociaux;
- Travaillant avec les médias audiovisuels et la presse écrite pour promouvoir une image positive du volontariat et faire connaître les possibilités d'engagement qui existent;
- Mettant à profit les technologies de l'information pour orienter le public vers les secteurs du volontariat qui en ont besoin;
- Reconnaissant la contribution des volontaires à travers un système de récompense approprié;
- Organisant des manifestations « ou des journées » pour médiatiser le travail des volontaires.

La promotion du volontariat chez les jeunes

27. Dans certaines régions, les bouleversements démographiques se soldent par la marginalisation des jeunes qui doivent affronter nombre de problèmes sociaux. Par ailleurs, le volontariat permet aux jeunes d'acquérir des compétences à la fois techniques et pratiques. En outre, certains indices portent à croire que lorsque l'on commence jeune à faire du volontariat, on continue tout au long de sa vie. Certains pays accusent un déclin de la participation des jeunes; dans d'autres pays, c'est l'inverse. Dans la plupart des cas, il y a eu un glissement des formes plus traditionnelles de volontariat vers de « nouvelles » formes d'activités plus dynamiques, comme la protection de l'environnement. Les gouvernements ont les moyens de promouvoir le volontariat chez les jeunes, par exemple en :

- Promouvant le volontariat au sein des services d'éducation et de jeunesse;
- Développant des programmes spécifiques pour encourager le volontariat des jeunes;
- Développant des systèmes qui donnent une reconnaissance et des moyens d'action aux volontaires;
- Travaillant avec les médias et les autres parties intéressées pour propager une image plus attractive et moderne du volontariat.

La création d'un environnement favorable

28. Les gouvernements peuvent soutenir le volontariat en créant un environnement juridique, fiscal et politique qui lui soit favorable, ce qui pourrait inclure :

- Des dispositions législatives qui garantiraient aux volontaires la protection à laquelle ils ont droit, au même titre que lorsqu'il s'agit d'un travail rémunéré;
- Des incitations fiscales pour encourager la mise au point et le financement de programmes de volontariat dans tous les secteurs de la société;
- La révision de toutes les nouvelles législations (et législations en vigueur) en vue d'améliorer ce qui a un impact positif sur le volontariat et de minimiser ce qui l'entrave;
- L'amélioration de la participation des citoyens à tous les aspects de l'administration publique, de la planification et l'élaboration d'une politique, à la prestation, au suivi et à l'évaluation des services.

La promotion de l'aide du secteur privé

29. Les gouvernements peuvent encourager le secteur privé à soutenir le volontariat :

- En développant des partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour promouvoir le volontariat;
- En proposant des incitations, notamment fiscales pour que les entreprises soutiennent les membres de leur personnel qui participent à des programmes de volontariat.

Action auprès des organisations internationales

30. Les gouvernements devraient encourager les organisations internationales, comme l'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale, à développer leurs propres stratégies pour le volontariat. Pour ce faire, les organisations internationales pourraient :

- Travailler de concert avec les organisations qui sont largement composées de volontaires;
- Permettre à des volontaires d'exécuter leurs propres programmes;
- Développer des programmes qui encouragent leur personnel à faire du volontariat.