

LUMIÈRES ET OMBRES DANS LES RAPPORTS ENTRE ONG ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES

OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI

Du vaste sujet de notre table ronde j'ai choisi de traiter les rapports entre ONG et Organisations Internationales (OI).

Permettez-moi de commencer mon intervention avec une pièce célèbre: le don Giovanni de Molière. Je me réfère à la scène dans laquelle un mendiant implore au protagoniste: "pour amour de Dieu, faite-moi la charité". Don Giovanni lui lance un Louis d'or, et lui précise: "Pas pour amour de Dieu. Pour amour de l'humanité". Nous sommes au XVII^e siècle, en plein confessionisme d'État. Bossuet écrit "La politique tirée des propres paroles de l'Écriture Sainte". La sécularisation commence avoir ses germes. Estimer l'amour de l'humanité conflictuel avec l'amour de Dieu est le premier annonce de la nette séparation entre charité chrétienne et philanthropie laïque, que l'illumination du XVIII^e siècle renforcera.

La modernité est fille de cette dicotomie. Aussi la solidarité dans la coopération internationale réfléchit la distinction entre charité liée à la Révélation (*Deus caritas est*) et charité a-religieuse ou anti-religieuse.

Un terrain sensible est justement le rapport entre OI et ONG, sur lequel je me limite à trois remarques.

I. LES ONG AUJOURD'HUI

Si dans les siècles passés la solidarité s'exprimait grâce à l'œuvre des ordres missionnaires ou du laïcat chrétien, au XX^e siècle le scénario change. C'est le moment des OI et, en dialogue avec elles, des ONG: une réponse active et concrète aux horreurs du II^e conflit mondial. Tous les deux poursuivent des idéals de solidarité, justice et liberté dans l'édification du bien commun, mais l'inspiration religieuse n'est plus la prédominante.

Aujourd'hui on est en présence d'une galaxie. Millier et millier d'associations très différentes entre eux pour anthropologie, forme d'organisation, dimension, but, activité d'intervention sont devenues la conscience critique de la coopération internationale. Leur activisme est bien connu: une présence capillaire, une proximité à la population permet de saisir avec une meilleure précision les problèmes émergents. Très souvent sont elles à maintenir haute l'attention de la communauté internationale sur les situations les plus délicates. L'accroissement de leur importance politique et de leur visibilité est parfois liée à la crise des OI, tombées dans le piège de la lenteur et des gaspillages bureaucratiques ou brouillées par les scandales.

II. L'ACCREDITATION

Les ONG répondent à deux systèmes juridiques: national et international.

Dans les États, elles peuvent avoir différents titres (associations, fondations, comités etc.), être ou non personnes juridiques. En tout cas elles ne doivent pas avoir aucun but lucratif (*non profit*). Pour celles engagées dans la coopération internationale au développement un système d'accréditation conditionne le financement déjà au niveau national. Il est nécessaire pour accéder aux projets ministériels. En Italie, par exemple (la même situation caractérise beaucoup d'États), la ONG peut avoir l'approbation du Ministère à précises formalités: constitution légale, pas de but de lucre, objectif de coopération au développement, garanties de compétence et de capacité, fournir une documentation et accepter d'être périodiquement contrôlé par le Gouvernement.

Aussi dans les OI est prévue une analogue accréditation avec des modalités qui produisent des conséquences sur lesquelles il faut réfléchir.

Examinons, à titre d'exemple, trois OI au point de vue des critères d'accréditation des ONG.

Dans l'ECOSOC (Conseil Économique et Social de l'ONU: art. 71 Charte N.U.) le *consultative status* peut être reconnu aux organisations de volontariat sans but de lucre à caractère universel ou régional ou national, qui existent depuis 2 ans, ont un siège stable, la comptabilité, un statut adopté avec méthode démocratique. L'accréditation permet de participer aux conférences, réunions, travaux préparatoires. Surtout elle permet (sans toutefois le garantir) d'avoir attribué la gestion de particuliers projets avec le relatif financement.

Analogue *participatory status* est prévu par le Conseil d'Europe. Il est limité aux ONG qui fédéralisent d'autres ONG nationales d'un certain

nombre d'États-membres et qui sont actives dans les matières de compétence du Conseil. Aussi dans ce cas l'accréditation permet de présenter des documents, de participer à conférences et réunions, offrir des experts. Il faut souligner à ce propos que le Conseil d'Europe a adopté des documents internationaux pour faciliter la présence et participation dans les différents contextes, tel que la Convention sur la reconnaissance légale de la personnalité juridique des ONG Internationales (laquelle, il faut le remarquer n'a pas eu bonne chance pour l'adhésion) et les principes fondamentaux sur le *status* de ONG en Europe.

Le dernier exemple d'accréditation caractérise l'Organisation pour la Sécurité et Coopération en Europe (OSCE). Les ONG participent au processus de vérification de l'actuation des engagements assumés par les États Participants à propos de la dimension humaine (un cercle bien plus large des droits humains). Elle participent en manière plus souple et libre que dans les autres OI. Pour l'accréditation ne sont pas nécessaires des spécifiques conditions. Une fois accréditée la ONG participe aux conférences et réunions avec un rôle presque égal aux délégations des États.

III. LUMIÈRES ET OMBRES

Si nous passons maintenant du niveau descriptif au niveau d'évaluation, nous trouvons des lumières et des ombres.

Nous venons juste d'avoir souligné que les procédures d'accréditation changent selon les OI. La méthode OSCE, avec peu de filtre d'accréditation, produit le risque d'inflation des ONG et de contribution de mauvaise qualité. D'autre part, les procédures plus sévères de l'ECOSOC ou du Conseil d'Europe découragent jusqu'à barrer la participation des petites associations, qui toutefois pourraient apporter une contribution valable par exemple au niveau d'élaboration théorique. Il n'est pas facile un équilibre entre ces deux extrêmes. Mais il est souhaitable le trouver pour le future.

Si, grâce à l'accréditation des OI, les ONG ont eu des avantages particuliers – économiques et de visibilité – leur prolifération pose quelque problème pour gouverner leur présence.

Il suffit rappeler des chiffres de l'ONU. Aujourd'hui nous avons à l'ECOSOC: 139 ONG du type "général" (les plus grandes, répandues universellement, sur toutes les compétences de l'OI), 1956 du type "spécial" (ONG plus récentes, actives en spécifiques domaines), 955 du type "roster" (ONG accrédité dans autres agences ONU et qui n'a pas les qualités pour être

reconnue comme général ou spécial). La somme fait 3052 ONG à front des 40 ONG du 1948.

D'autres problèmes dérivent de la compétition jalouse entre ONG pour conquérir prestige et réputation internationale.

À cause de ces facteurs les ONG risquent les mêmes fautes des OI: structures pyramidales, lenteur de bureaucratie. Le problème le plus aigu concerne le fait que le financement (d'ailleurs nécessaire pour l'activité de solidarité) dépend du pouvoir discrétionnaire politique. Quelque État a nommé des Autorités ou Agences, comme sujets indépendants du pouvoir politique. Mais rien de pareil il y a au niveau international. Les autorités compétentes ont pourtant droit de vie et de mort, pouvant choisir quelles favoriser et quelles non.

Pour quelque exemple, il suffit rappeler ce que nous avons souligné dans la Session de l'année dernière à propos des *Millennium Goals*: derrière l'objectif des N.U. de réduire la mortalité des mères en grossesse se cache très souvent la diffusion des pratiques d'avortement. Une réflexion analogue peut être conduite pour les questions liées au développement ou à la justice sociale.

CONCLUSION

Comme l'activité de solidarité des ONG est liée à l'anthropologie de référence, sur le scenario international la présence de la "charité pour amour de Dieu" est très importante, d'autant plus aujourd'hui. Le monde catholique va répondre à ce défi avec ses ONG. Il a le mérite d'avoir déjà créé un organisme de coordination, qui toutefois reste au niveau international une initiative privée et n'a pas encore l'autorité morale pour composer les jalousies entre ONG. Il pourrait devenir un interlocuteur des OI. Mais il faut qu'il augment en compétence et coordination sans tomber dans les risques de la bureaucratie.

D'autre part il faudrait aborder le problème d'une ou plusieurs Autorités Internationales (au niveau de Continent, ou, comme on dit en langage technique, des Régions), sur les modèles des Autorités nationales.