

Communication de Monsieur Louis-Philippe Laprévotte



Séance du 20 décembre 2002



La place et le rôle des O.N.G. dans la vie internationale

La presse, la radio, la télévision et aujourd'hui la Toile nous offrent et banalisent régulièrement des mots, des acronymes, des lexies dont le sens n'est pas toujours précisé. Ainsi en est-il, par exemple, du substantif addiction et des adjectifs addictif ou addictive, ou encore des expressions relations publiques et société civile.

Certains parlent alors de mots-valises, donnant à ce terme technique une extension sans doute excessive.

Ces mots, ces expressions, ces lexies, sont en réalité plus proches des idées-mots tels qu'étudiées par Augustin Cochin, cet archiviste-paléographe méconnu de nos universitaires sans doute parce qu'il était entré premier à l'École des Chartes, qu'il en était sorti au même rang et qu'il est mort à Verdun pendant la première guerre mondiale.

Dans la liste des acronymes banalisés depuis une vingtaine d'années, il y incontestablement, celui d'ONG qui entend désigner des Organisations Non Gouvernementales. Quelques titres relevés dans la presse récente illustrent le phénomène. Le **Figaro** du 20 août 2002 titre un de ses articles : «*Le "contre-sommet" des ONG s'est ouvert à Johannesburg*». Le même quotidien annonce le 28 août «*Scène bigarrée et auditoire dispersé pour le contre-sommet des ONG*». La revue **Sciences humaines** d'octobre 2002, affiche à la une : «*Les ONG à l'épreuve de la critique*».

Dès lors que nous rencontrons l'abréviation ONG ou l'expression Organisation Non Gouvernementale, il nous semble légitime de nous demander ce qu'elles recouvrent. Dans un dossier de huit pages sur le *Forum social mondial* réuni à Porto Alegre au Brésil publié par **Le Monde** daté des 27-28 janvier 2002 on remarque une liste de mots-clés qui contient la présentation suivante des ONG : «*ONG, organisations non gouvernementales : associations privées sans but lucratif, elles interviennent dans des domaines aussi variés que la défense des droits de l'homme, celui de l'environnement, la lutte contre la pauvreté ou la défense des animaux. Les plus importantes d'entre elles comme Oxfam ou Greenpeace ont des réseaux implantés à travers le monde entier.*».

On trouve une autre définition des ONG dans un petit ouvrage de Ramdane Babadji intitulé *Cent et un mots pour l'Education aux Droits de l'Homme*. L'auteur écrit : «L'organisation non gouvernementale est une association regroupant des personnes privées physiques et morales. Des personnes publiques peuvent y être associées. A l'inverse de l'organisation intergouvernementale ou internationale qui est créée par un traité entre Etats et/ou des organisations intergouvernementales, l'organisation non gouvernementale est donc créée par une convention passée entre personnes privées.

A cette condition qui tient aux modalités de sa création, s'ajoutent d'autres critères : qu'elle ait un but non lucratif, c'est à dire qu'elle ne vise pas à procurer des revenus à ses membres et, qu'elle ait un caractère international, c'est à dire qu'elle ait des membres originaires de plusieurs pays et qu'elle ait des buts qui dépassent le cadre d'un seul pays. Cette dernière phrase, qui n'est pas sans appeler quelques commentaires, s'applique à ce que l'on pourrait désigner sous le nom Organisations Internationales Non Gouvernementale et sous l'acronyme OING.

Le Département de l'Information de l'Organisation des Nations Unies est plus concis lorsqu'il donne la définition suivante : «Une organisation non gouvernementale (ONG) est un groupe de citoyens volontaires, sans but lucratif et organisé à l'échelon local, national, ou international». Au terme de cette définition, toute association française placée sous le régime de la Loi de juillet 1901 est une ONG. Elle n'en a cependant pas la reconnaissance au plan international. C'est à partir de cette reconnaissance et en m'appuyant sur l'exemple des Nations Unies et plus encore de l'UNESCO que j'ai l'ambition de vous proposer quelques réflexions sur la place et le rôle des ONG dans la vie internationale, avant de recenser quelques interrogations provoquées par l'existence et l'activité de ces Organisations.

Quelle place les ONG occupent-elles dans la vie internationale ? La réponse à cette question peut être envisagée de deux façons différentes au moins. On peut caractériser la place des ONG par leur condition juridique mais il est aussi possible de se pencher sur les raisons de leur multiplication.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, il y a deux positions juridiques envisageable pour une ONG. qui se veut internationale: ou bien elle l'est de facto en raison du recrutement international de ses membres, de son implantation ou de son activité dans différents pays ou bien elle est reconnue comme telle notamment par les Organisations intergouvernementales ou interétatiques. Pour le premier cas, on pourrait prendre l'exemple d'ordres religieux, de sociétés scientifiques, de sectes ou encore de réseaux de délinquants, ce que l'on dénomme couramment sous le terme de «mafias». Nous ne nous y arrêtons pas ici.

Le second cas est plus intéressant car, il témoigne de la façon dont les Etats ou leurs émanations considèrent les ONG.

Ainsi aux Nations Unies les ONG peuvent être, aux termes de l'article 71 de la Charte, dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social. On y distingue, après un reclassement effectué en 1996, trois types d'accréditation : le «statut général» accordé aux grandes ONG qui travaillent sur pratiquement toutes les questions traitées par le Conseil économique et social, le «statut consultatif spécial» attribué aux ONG qui ont une compétence pour des questions spécifiques traitées par le Conseil et enfin «le statut de la liste» attribué aux ONG que le Conseil considère comme pouvant faire des contributions occasionnelles utiles à ses travaux.

Il faut en outre signaler que l'ONU peut inviter à certaines réunions spécialisées des ONG qui n'ont pas de statut consultatif permanent auprès du conseil économique et social. Pour la Conférence sur l'environnement et le développement, le fameux sommet de Rio, en 1992, plus de 1 000 ONG avaient été invitées. Pour la Conférence sur les droits de l'homme, réunie à Vienne en 1993, 248 ONG bénéficiant du statut consultatif auprès du Conseil économique et social et 593 autres ONG avaient été invitées. Pour le Sommet mondial sur le développement, réuni à Copenhague en 1995, 1 138 ONG étaient conviées.

A l'UNESCO on distingue deux grands types de relations : les relations formelles, et les relations opérationnelles (préambule). Selon le préambule des **Directives concernant les relations entre l'UNESCO et les Organisations non gouvernementales** les relations formelles visent une coopération soutenue à la fois en amont et en aval de la program-

mation et des priorités de l'UNESCO. Les relations opérationnelles entendent désigner un partenariat souple et dynamique dans la mise en oeuvre des programmes de l'UNESCO. Les relations formelles ressortissent elles-mêmes à deux catégories différentes : les relations de consultation et les relations d'association. A coté des deux grands types de relations (formelles et opérationnelles), l'UNESCO a aussi envisagé le cas, diplomatie et efficacité obligent, de relations informelles.

L'établissement de relations et de classement sous l'un ou l'autre type sont fonctions de conditions précises. Ainsi «est considérée comme une organisation susceptible d'entretenir des relations formelles avec l'UNESCO toute organisation internationale qui n'a pas été créée par un accord intergouvernemental et dont les buts, le rôle et le fonctionnement ont un caractère non gouvernemental et non lucratif. L'organisation devra répondre aux conditions suivantes :

- a) exercer des activités dans un ou plusieurs domaines de la compétence de l'UNESCO et avoir les moyens et la volonté de contribuer efficacement à la réalisation des objectifs de celle-ci, conformément aux principes énoncés dans l'Acte constitutif de l'UNESCO ;
- b) à exercer effectivement des activités sur le plan international dans un esprit de coopération, de tolérance et de solidarité, dans l'intérêt de l'humanité et dans le respect des identités culturelles ;
- c) avoir des membres actifs réguliers (groupements et/ou personnes) sur un plan international afin de pouvoir, dans toute la mesure du possible, représenter de manière significative les différentes régions culturelles qu'elle a pour vocation de servir ;
- d) constituer, à travers de ses membres, une communauté liée par le volonté de poursuivre les objectifs pour lesquels l'organisation a été créée ;
- e) avoir une personnalité juridique reconnue ;
- f) avoir un siège établi et être dotée de statuts démocratiquement adoptés prévoyant notamment que la politique générale sera déterminée par une conférence, un congrès ou tout autre organe représentatif ; ces statuts devront également prévoir un organe directeur permanent, représentatif et régulièrement renouvelé, des représentants dûment élus par l'organe principal de l'organisation, des ressources de base, provenant principalement des contributions de ses membres, assurant son fonctionnement et lui permettant de communiquer régulièrement avec ses membres dans les différents pays ;
- g) avoir été créée et avoir eu des activités depuis au moins quatre ans au moment de la demande d'établissement des relations formelles».

Sous ces conditions une ONG peut donc prétendre soit aux relations de consultation, soit aux relations d'association. Les relations de consultation ont pour but, à la demande de l'UNESCO, de fournir des avis qualifiés sur les questions relevant de la compétence de l'ONG et de contribuer efficacement par leurs activités à l'exécution du programme de l'UNESCO.

Les relations d'association sont réservées à quelques ONG, dites faitières, c'est à dire qui regroupent des associations internationales professionnelles spécialisées, ayant une compétence éprouvée dans un domaine important de l'éducation, des sciences, de la culture et de la communication et ayant, d'une manière régulière, apporté une contribution d'une importance majeure à l'action de l'UNESCO. Les relations d'association recouvrent les mêmes buts que les relations de consultation mais en supposant des relations de travail étroites et continues.

Les relations opérationnelles sont, en premier lieu, destinées à permettre à l'UNESCO d'établir et de poursuivre des partenariats souples et dynamiques avec toute organisation de la société civile oeuvrant dans ses domaines de compétence à quelques niveaux que ce soit et de bénéficier de ses capacités opérationnelles sur le terrain et de ses réseaux de diffusion d'information. «L'établissement de relations opérationnelles doit aussi permettre de promouvoir l'émergence d'organisations représentatives de la société civile, et leur interaction au niveau international dans les parties du monde où elles sont fragiles ou isolées. Enfin, elles doivent permettre d'apprécier la compétence et l'efficacité opérationnelle des organisations non gouvernementales internationales avec lesquelles l'UNESCO n'a entretenu aucune forme de relation auparavant et qui désirent établir des relations formelles avec elle».

Les conditions d'accès au statut de relations opérationnelles sont moins contraignantes que celles prévues pour les relations formelles : il s'agit essentiellement d'avoir la capacité de mettre en oeuvre dans les meilleures conditions des activités (sans autres précisions) prévues au programme de l'UNESCO.

Les organisations internationales non gouvernementales entretenant des relations officielles (relations formelles ou opérationnelles) avec l'UNESCO peuvent se réunir, avec l'accord du Directeur général, tous les deux ans en Conférence en vue d'examiner l'état de la coopération avec l'UNESCO, de conduire des consultations collectives concernant les grandes lignes du programme de l'UNESCO et de faciliter la coopération entre les organisations ayant des intérêts communs. Ce forum mondial devra permettre au Directeur général de recueillir les avis et suggestions des organisations internationales non gouvernementales partenaires de l'UNESCO sur les domaines prioritaires de son programme.

A coté de cette Conférence mondiale peuvent exister des conférences régionales et existe un Comité de Liaison ONG-UNESCO, et enfin des Consultations collectives thématiques, comme, par exemple, la Consultation collective sur l'enseignement supérieur créée en 1988, qui pour la période 1995-2000 regroupait 58 ONG.

Ces mécanismes donnent, à l'évidence, aux ONG, plusieurs moyens de participer à l'élaboration et à la réalisation des programmes de l'UNESCO, mais aussi de faire connaître leurs avis et leurs positions. Ainsi, le représentant d'une ONG peut-il intervenir directement auprès des services de l'UNESCO, prendre la parole, sous certaines conditions, dans une commission voire en séance plénière de la Conférence générale, défendre son point de vue au sein de la Conférence mondiale des ONG ou dans une consultation collective thématique ou encore dans telle ou telle réunion de l'UNESCO lorsqu'il y sera invité en qualité d'observateur. C'est là qu'il pourra exercer une certaine influence sur laquelle nous reviendrons après nous être interrogés sur les raisons de la multiplication des ONG.

Ces raisons sont de deux types au moins : raisons politiques et raisons techniques.

Politiquement, la multiplication des ONG correspond en premier lieu à la mise en place d'un ordre international. C'est parce qu'il existe des organisations intergouvernementales, comme celles du système des Nations Unies ou comme le Conseil de l'Europe, c'est parce qu'il existe des constructions spécifiques comme l'Union européenne que s'est exprimé le besoin de représentation et d'expression d'intérêts ou de groupes non gouvernementaux. Ceci a été facilité par la reconnaissance des principes de libre circulation des personnes et des idées telle qu'on la trouve dans les Déclarations des Droits de l'Homme par exemple.

Parfois aussi, il s'agit pour les Etats d'accepter voire d'encourager la diffusion des idéologies sur lesquelles se fonde leur action. A l'époque de la guerre froide, il était évident que certaines ONG dont les sièges étaient à Prague ou à Berlin-Est avançaient des mots d'ordre que l'on retrouvait dans les interventions des représentants des pays liés peu ou prou au bloc socialiste.

Auprès de l'UNESCO, un certain nombre d'organisations non gouvernementales défendaient ou défendent encore, de leur coté, des positions philosophiques, culturelles, confessionnelles variées. Ainsi en est-il pour les organisations proches de l'Eglise catholique romaine comme : l'Office international de l'enseignement catholique (f), l'Association catholique internationale des services pour la jeunesse féminine (o), le Bureau international catholique de l'enfance (o), la Jeunesse catholique

internationale (o), l'Organisation mondiale des anciens et anciennes élèves de l'enseignement catholique (o), Pax Christi international (o), Pax Romana: mouvement international des intellectuels catholiques/mouvement international des étudiants catholiques (o), l'Association catholique internationale pour la radio et la télévision-UDA (o), l'Union mondiale des enseignants catholiques (o), la Fédération internationale des Universités Catholiques...

Les raisons techniques de la multiplication des ONG tiennent d'abord à la nécessité de disposer d'experts notamment dès lors que sont reconnues des capacités normatives internationales. On peut citer ici l'exemple de la Recommandation de 1997 sur la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur. Cette recommandation a été adoptée par l'UNESCO après plus de quinze ans de discussions, pour compléter un dispositif dans lequel se trouvaient depuis 1966 une Recommandation sur la Condition du personnel enseignant et, depuis 1978, une autre Recommandation sur les Chercheurs scientifiques. La Recommandation de 1997 comporte des dispositions très précises en matière de conditions d'emploi et de travail. Elle supposait un apport d'expérience de la part d'organisations représentatives des universitaires et de l'Organisation Internationale du Travail. La Recommandation de 1997 rappelle aussi quelques principes fondamentaux de la vie des Universités, comme le principe de l'autonomie universitaire et celui de la liberté académique. Or ces principes ne sont pas conçus et entendus de la même façon dans différentes régions du monde ou dans différents États. Il est donc intéressant de recueillir des informations par le biais d'organisations qui ne représentent pas les États.

Une autre raison technique de la multiplication des ONG au plan international est la généralisation des moyens de communication rapide dans lesquels il faut placer ce que l'on dénomme les nouvelles technologies de l'information et de la communication ou en abrégé les NTIC. Un moyen de transport comme l'avion encourage des rencontres inimaginables il y a un siècle, un moyen de recueil, de stockage et de diffusion de l'information comme Internet facilite les échanges d'expériences, l'expression de revendications professionnelles ou sociales ou encore la collecte de données très spécialisées.

Une fois que l'on a constaté les raisons du développement des ONG, et admis que celles-ci pouvaient exister soit par elles-mêmes soit en vertu de la reconnaissance dont elles ont bénéficié, on peut se demander, comme nous essayerons de le faire dans une seconde partie de cette communication, quel est leur rôle dans la vie internationale.

Etudier le rôle des ONG dans la vie internationale c'est s'intéresser aux fonctions que les sociologues appelleraient postulées ou latentes remplies par ces organisations.

Nous classerons d'abord sous la dénomination de fonctions postulées ce que les ONG entendent avoir comme action soit dans certains domaines d'activités, soit par recours à certaines modalités d'intervention.

Les domaines d'activités sont pratiquement illimités. Certains sont cependant plus perceptibles ou plus visibles que d'autres. Ainsi en est-il de l'action humanitaire, de la défense de l'environnement, la défense d'intérêts sociaux. Les grandes organisations intergouvernementales, quand elles prévoient l'accréditation et l'intervention des ONG, stipulent souvent que celles doivent être actives dans leur propre domaine de compétences. Pour l'UNESCO, une étude récente indique que, pour la période 1995-2000, 28,4 % des ONG en relations officielles (formelles ou opérationnelles) intervenaient dans le domaine de l'éducation, 27,9 % dans le domaine des sciences sociales, 10,2 % dans le domaine de la culture, 16,6 % dans le domaine des sciences exactes et naturelles et 13,9 % dans les domaines intéressant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Selon une autre approche près de la moitié des ONG ayant répondu au questionnaire sur lequel se fonde le rapport précité, déclare avoir mené, durant la période considérée, au moins une activité en direction des femmes et des jeunes.

L'absence de reconnaissance n'interdit pas l'intervention explicite des ONG. Ainsi, *Le Monde-économie* du 10 décembre 2002, explique-t-il que le 27 novembre, 320 représentants de la «Plate-forme de la société civile» turque qui réunit quelque 265 organisations non gouvernementales, se sont rendus à Bruxelles, pour défendre la cause de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne.

Quant aux modalités d'intervention, elles peuvent se regrouper sous deux grandes rubriques: les interventions directes, parfois dites de terrain, et les interventions indirectes caractérisées par des apports plus intellectuels. Les interventions directes peuvent aller de l'action spectaculaire comme des manifestations de rue ou le démontage à moins qu'il ne s'agisse du saccage d'un restaurant à l'enseigne mal supportée, à la mise en place d'hôpitaux de campagne, à l'acheminement et à la distribution de vivres ou de moyens de subsistance. L'intervention indirecte est en général plus discrète : elle consiste, par exemple, à alerter les pouvoirs publics ou des correspondants sur une situation déterminée, ou à diffuser les programmes, les mots d'ordre, les principes adoptés par les Organisations intergouvernementales. Lorsqu'une association internationale, présidée par un italien, dont le secrétaire général est un belge, saisit sa section nationale serbe pour lui faire part de la très mauvaise

impression résultant de la capture et de la détention dans des conditions indéterminées, de deux pilotes de la base d'Ochey (Meurthe-et-Moselle), il y a intervention indirecte comme il y a intervention indirecte quand telle association, tel club, reprend à son compte des expressions comme le développement durable ou la culture de la paix. Toutes ces interventions font appel au bénévolat et jouent un rôle d'effet multiplicateur de l'action directe d'autres organisations intergouvernementales ou non.

Une autre classification distingue les actions de formation, d'information, les études et recherches, la constitution de réseaux internationaux et le développement de liens inter-associations ou inter-ONG.

Enfin certains distinguent entre les ONG militantes et les ONG dites de développement. Les ONG militantes auraient une approche plus dogmatique et donc plus globale des questions à traiter, tandis que les ONG dites de développement seraient plus pragmatiques. Les fonctions latentes sont celles que les ONG remplissent de facto sans nécessairement le reconnaître.

Une organisation du nom de The European Services Forum se présente comme une ONG composée de Compagnies (ou de Sociétés internationales) de Services (Banques, assurances, services postaux) et de fédérations professionnelles européennes du commerce. Elle prétend rassembler plusieurs centaines d'associations nationales dont les entreprises emploient plus de 20 millions de salariés. Cette association se définit comme une organisations représentant les intérêts des industries de service européennes notamment dans le cadre des négociation menées au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce. Il s'agit ici d'une représentation directe et affichée d'intérêts économiques et commerciaux.

Moins perceptible est la forme d'intervention imaginées par **Le Figaro** du 31 janvier 2002 qui titre à la une : «*A quoi sert le sommet de Porto Alegre ?*» Il s'agit en l'occurrence du Forum social mondial réputé devoir faire contrepoint au Forum économique mondial de Davos. Après avoir constaté que les principaux orateurs de Porto Alegre contestent moins le modèle du développement économique, que le fait que l'ordre du monde soit dominé par les grands groupes privés, par «les majors», le marché et les actionnaires, Jean de Belot, l'auteur de l'article, remarque que les deux sommets, ne sauraient se limiter à une question de représentation : «*les multinationales de la production face à une internationale de la conscience*».

D'où cette question : «*Le happening de Porto Alegre n'est-il pas, d'abord, mis en scène, médiatisé, par ces "majors", dont les dirigeants, dans le même temps, se retrouvent, eux, au sommet annuel des grands, des "dirigeants"?*»

D'où aussi cette conclusion : *«Face à face trop simple. Trop pratique. Trop grossier. Qui limite l'alternative au choix entre le matérialisme à dominante libérale et un matérialisme que l'on pourrait socialiser. L'un servant de faire-valoir commode à l'autre. Mais l'un et l'autre d'accord pour taire une autre idée de l'individu».*

Faut-il en conclure que l'action de certaines ONG, présentes à Porto Alegre, pourrait ne pas vraiment contrarier les «majors», au point même d'être encouragée par elles ? Beau sujet de recherche pour les analystes attentifs des sociétés saisies par la communication.

Les ONG peuvent aussi couvrir des activités juridiquement discutables.

A titre d'anecdote sur de telles activités, on peut citer la mésaventure survenue à un ancien président du Grand Conseil valaisan, le démocrate chrétien Yves-Gérard Rebord, qui avait cautionné la création d'une ONG pour la paix dans le monde. L'aventure est relatée par le journal suisse **Le Temps** dans son numéro du 13 septembre 2002. A l'initiative d'un homme d'affaires malien, disposant d'un passeport diplomatique de Côte d'Ivoire en qualité de «conseiller spécial du ministre d'Etat», il avait été imaginé de créer un Conseil mondial pour la Paix et une Université de la Paix qui seraient installés dans le Valais. L'homme politique suisse fut nommé président du Conseil mondial pour la Paix, l'homme d'affaires malien prit la fonction de secrétaire général. On engagea quatre personnes en leur faisant miroiter des salaires allant de 10 000 à 15 000 dollars par mois. On fit une conférence de presse pour présenter le projet. On s'installa dans un des établissements les plus renommés du Valais qu'on essaya même de racheter. On fit un premier voyage en Afrique en empruntant un avion privé dont la location fut payée par l'homme politique suisse. On fut reçu, presque comme une délégation d'Etat, par le président d'un pays africain. Et puis il apparut bientôt que les salaires des employés ne seraient pas payés, que la location de l'avion resterait à la charge du Suisse, que les notes d'hôtellerie ne seraient pas honorées. Bref, on finit par se dire que l'homme d'affaires malien était sans doute un peu mégalomane. On s'aperçut aussi que la référence aux Nations Unies, dont il évoquait le statut accordé aux ONG, n'était absolument pas justifiée. Cette aventure est révélatrice de l'utilisation que des personnes et des groupes à la légitimité douteuse peuvent faire du statut d'ONG voire de leur simple fréquentation de certaines organisations internationales intergouvernementales qui ne peuvent, à l'évidence, pas surveiller l'activité de toutes les ONG.

A des actions juridiquement discutables, les ONG, peuvent, sans l'affirmer dans leurs buts, ajouter des actions de désinformation voire de désinformation. Dans un ouvrage intitulé *«Entre la force et le droit»*,

Voyislav Kochtounitsa, écrit, en 1998, à propos du Kosovo : «Le nombre de personnes déplacées est l'objet de grandes manipulations et de mensonges, comme le montrent les "données" citées par diverses organisations. Pendant que le Haut commissariat pour les réfugiés de l'ONU fait état de plus de 237 000 personnes déplacées, l'organisation humanitaire "Mère Teresa" affirme que leur nombre atteint 369 215. Le comité pour le Kosovo des droits de l'homme a même découvert que le nombre de personnes déplacées représente 445 729». Et Kochtounitsa ajoute : «Au Kosovo, il n'existe pas de données chiffrées concernant le recensement de la population, mais l'on connaît exactement le nombre de personnes déplacées».

A partir de telles constatations, on comprend alors que l'on observe, depuis quelques années, poindre un débat sur les ONG, leur représentativité, leurs modes d'action, leur utilité même. L'évocation de ce débat constituera le troisième mouvement de cette communication.



Deux ouvrages récents parmi d'autres témoignent des interrogations liées à l'existence et l'action des ONG. Il s'agit d'abord d'un ouvrage dû à la plume de Marc-Antoine Pérouse de Montclos qui pose la question : «L'aide humanitaire, aide à la guerre ?» (2001). Il s'agit ensuite des résultats d'une recherche publiés par Pascal Dauvin et Johanna Siméant sous le titre «*Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG du siège au terrain*» (2002).

La «Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance» qui s'est tenue, à l'initiative des Nations Unies à Durban en septembre 2001 a donné lieu de ce point de vue à quelques remarques sans ambiguïté.

Ainsi dans l'éditorial de *La Croix* du 10 septembre 2001, Dominique Quinio note : «Une conférence internationale de l'ONU est-elle autre chose qu'une grosse "machine" destinée à produire des textes qui engagent -et encore- mais ne contraignent pas ceux qui les signent ? A plus forte raison, quand à côté des délégations officielles, les représentants de la "société civile" occupent bruyamment le terrain médiatique, par le biais d'organisations non gouvernementales dont la turbulence n'est pas toujours proportionnelle à leur représentativité réelle».

Pour Pierre Beylau dans *Le Point* du 14 septembre 2001 Durban fut le révélateur du fonctionnement de certaines ONG. «Sous ce vocable, écrit-il, se dissimule un inventaire à la Prévert. A côté d'organisations parfaitement honorables et indépendantes figurent des associations qui

ne sont que les instruments et les courroies de transmissions de gouvernements ou de groupes de pression. Durban permettra peut être de faire ultérieurement le tri entre le bon grain et l'ivraie...».

Dans *Le Figaro Magazine* daté du 15 septembre, Jean-Louis Thabor estime qu'à Durban la montagne a accouché d'une souris. Il écrit : «A l'origine de ce fiasco, la pression exercée par quelques 2 000 ONG réunies à Durban pour un "forum parallèle". Regroupés dans un stade de cricket, leurs délégués ont transformé la conférence en tribunal, comparant l'occupation israélienne des territoires palestiniens à un "holocauste" ou réclamant des indemnités financières pour la traite de Noirs. Leur déclaration liminaire du 2 septembre est, à cet égard, un morceau d'anthologie. Le plus extraordinaire, c'est que personne ne s'est interrogé sur la légitimité de ces procureurs du dimanche. En fait l'ONU s'est laissé déborder par les événements. A l'origine, la Conférence ne devait être ouverte qu'aux ONG ayant statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (Ecosoc). Mais la coalition des ONG sud-africaine (Sangoco), organisatrice du forum parallèle, a également accredité des ONG de son choix qu'elles soient reconnues ou non par l'ONU. D'où cette cohorte surréaliste de "damnés de la Terre" autoproclamés, où se côtoyaient (entre autres) les Tsiganes d'Europe centrale, les Aborigènes d'Australie, les pygmées Batwa du Congo, les adorateurs du Dalai-Lama, les sans-terre de l'Etat d'Orange, la caste des intouchables indiens et quelques ONG barbouzardes dûment mandatées par Téhéran ou Bagdad !».

La seconde critique formulée en direction des ONG tient à leur indépendance par rapport aux financements dont elles bénéficient. Plus leur action est importante, plus elle est onéreuse et plus elle suppose le recours à des professionnels salariés. Dans un article intitulé *Les ONG à l'épreuve de la critique*, paru dans la revue *Sciences Humaines* d'octobre 2002, on apprend que Médecins du Monde est passée de deux salariés permanents en 1984 à 250 aujourd'hui. On apprend encore que sur 756 volontaires expatriés par cette organisation, on recensait 176 médecins et 132 infirmières mais aussi 192 administrateurs et logisticiens. D'où les remarques suivantes : «l'humanitaire est un secteur qui offre désormais des "carrières professionnelles" et pas seulement "militantes". Professionnalisation et croissance se sont évidemment accompagnées d'une augmentation considérable des budgets : celui de Médecins sans frontières (MSF) est passé en vingt ans de 19 à 330 millions de francs». D'où aussi des interrogations sur le montant des salaires des administrateurs d'ONG et la transparence de leur gestion. D'où encore le recours de plus en plus fréquent à l'aide publique voire à des mécanismes de mécénat et des interrogations sur l'indépendance réelle de certaines grandes ONG. Comme le souligne l'article de *Sciences Humaines*, les ONG

sont en concurrence pour l'obtention des budgets et cela "les conduit à choisir des interventions "payantes", c'est à dire correspondant aux intérêts politiques ou économiques des donateurs."

Certains estiment toutefois que le risque de dépendance est moindre lorsqu'il y a diversification des sources de financement et lorsqu'elles se regroupent pour atteindre ensemble une taille critique pour pouvoir peser au point de vue politique et accéder à de nouveaux financements.

Une autre critique porte sur la participation réelle des ONG à l'activité des OIG auprès desquelles elles sont accréditées et dont elles utilisent la référence. Le **Rapport sexennal du Conseil exécutif sur le concours apporté à l'action de l'UNESCO par les organisations internationales non gouvernementales (1995-2000)** fournit de ce point de vue quelques données à méditer.

On y apprend que sur les 344 ONG accréditées en octobre 2000, 96 étaient en relations formelles (79 en relations de consultation, 17 en relations d'association) et 238 en relations opérationnelles. Pour ce qui intéresse les différentes formes du travail avec l'UNESCO, certains chiffres conduisent à s'interroger sur la réalité de l'engagement des ONG. Ainsi le taux de réaction des ONG aux consultations périodiques sur le programme est de 68 % pour les ONG en relations formelles dont pourtant la réponse est en principe obligatoire et de 46 % pour des ONG en relations opérationnelles dont la réponse, il est vrai, n'est que facultative. On remarque de la même façon que 57 % des ONG en relations formelles et 48 % des ONG en relations opérationnelles ont contribué à l'établissement du rapport sexennal alors que cette contribution constitue une obligation statutaire pour l'ensemble des ONG en relations officielles avec l'UNESCO. En ce qui concerne l'envoi d'observateurs à la Conférence générale, on observe, pour la période 1995-2000 que 80 % des ONG en relations formelles et 68 % des ONG en relations opérationnelles étaient présentes à au moins une session de la Conférence générale, alors que dans la période considérée il y a eu au moins trois sessions de la Conférence générale.

Pour compléter ces informations, notons quelques chiffres provenant de la 46^{ème} session de la Conférence Internationale de l'Education qui s'est tenue à Genève en septembre 2001. D'après le communiqué d'ouverture 13 ONG seulement y étaient inscrites. Sur la liste provisoire des participants, on comptait 22 ONG présentes. Parmi celles-ci une douzaine seulement avaient fait ouvrir un casier pour recueillir la documentation de la Conférence. Et cependant le *Rapport sexennal du Conseil exécutif sur le concours apporté à l'action de l'UNESCO par les organisations internationales non gouvernementales (1995-200)* indique qu'en octobre 2000, sur les 344 ONG qui entretiennent des relations

officielles avec l'UNESCO, 28,4 % de celles-ci exercent dans le domaine de l'éducation. Notons encore qu'au cours d'une intervention à cette session de la Conférence Internationale de l'Education le Directeur général de l'UNESCO a souligné la caractéristique relativement imprécise de l'expression «*société civile*».

Une quatrième série de critiques porte sur l'indépendance de certaines ONG par rapport aux États. Ici les arguments sont de deux types, soit que l'on reproche aux États de laisser le champ libre à l'intervention de certaines ONG voire de l'encourager pour ne pas faire face à leurs responsabilités politiques dans le domaine international, soit qu'on leur fasse grief de se servir des ONG pour abriter des opérations qu'ils ne voudraient, ni ne pourraient en principe reconnaître, comme celles menées par leurs services secrets.

Une autre série de critiques tient à la quasi impossibilité pour les ONG de rester neutres à l'occasion d'interventions humanitaires réalisées en période de conflits armés ou auprès de sociétés dans lesquelles le pouvoir politique est soit totalitaire, soit peu ou pas organisé. Dans un ouvrage récemment traduit en français sous le titre *Le grand livre de la stratégie de la paix et de la guerre*, Edward Luttwak, spécialiste américain reconnu de stratégie et de géopolitique écrit : «Dans les formes d'intervention étrangères dans les conflits, la plus désintéressée est l'aide humanitaire. C'est aussi la plus dangereuse». Au sujet de l'assistance aux populations, il souligne de façon que certains jugeront cynique «la concurrence que se livrent les ONG dans leur quête inlassable de réfugiés». Il ajoute : «Une priorité existentielle absolue guide la conduite des ONG : attirer les contributions financières. Pour y parvenir, le moyen décisif consiste à promouvoir leur action dans les situations de forte visibilité. Seules les catastrophes naturelles les plus spectaculaires retiennent, pour un temps très bref, l'attention des médias. Pressées par les impératifs de l'actualité les caméras quittent sans délai la scène d'un tremblement de terre ou d'une inondation. L'intérêt pour les réfugiés de guerre peut, à l'inverse, se prolonger pour peu qu'ils soient concentrés sur un site accessible». Mais selon Luttwak les impératifs médiatiques ne sont pas les plus discutables. En effet l'action des ONG lui semble prolonger parfois «sans fin l'existence de nations de réfugiés et entretient d'insatiables appétits de revanche». Elle «aboutit à des conséquences pires encore quand la mise en oeuvre de principes vertueux se traduit sur le terrain par une assistance logistique aux combattants. Ne disposant pas de moyens de défense propres, elles ne sauraient refuser à ces derniers l'accès aux centres alimentaires, aux cliniques ou aux camps dont elles ont la responsabilité... Les ONG contribuent à prolonger les guerres dont elles s'efforcent d'adoucir les conséquences».

Face à de telles critiques faut-il alors conserver sa confiance dans l'action des ONG ? Sans doute oui, à la condition, ici comme ailleurs, de ne pas se bercer d'illusions et de ne pas succomber aux charmes de campagnes de communication parfois tapageuses et bruyantes.

Ne pas se bercer d'illusions, c'est se souvenir de la diversité du statut des ONG : strictement nationales, nationales intervenant au plan international, internationales par leur composition ou par leurs ambitions, accréditées ou non à des titres et des degrés divers auprès d'organisations internationales intergouvernementales.

En fait on ne peut pas empêcher la multiplication des ONG. Pour des raisons techniques, en premier lieu, et notamment à cause de la donne nouvelle que constitue dans les relations internationales, la banalisation de l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

On ne peut pas empêcher la multiplication des ONG pour des raisons politiques ensuite : elles représentent, pour la plupart, une forme d'engagement civique transcendant les divisions partisans au profit de rassemblements reposant sur des valeurs essentielles.

Dans un supplément du journal *Le Monde* daté du 11 décembre 2002, on apprend qu'il y a 800 000 associations recensées sur le territoire français, réunissant onze millions de bénévoles. On apprend aussi qu'il se crée 70 000 nouvelles associations par an.

On ne peut pas empêcher la multiplication des ONG pour des raisons psycho-sociologiques: il aura toujours en effet des personnes prêtes à partager une œuvre collective soit pour défendre leurs intérêts, soit pour porter assistance à leurs semblables.

Pour conserver cependant leurs principes fondateurs les ONG doivent se situer en permanence par rapport à quatre contradictions.

Il y a en premier lieu contradiction entre la médiatisation de leurs interventions et la haute technicité comme, parfois, la nécessaire discrétion de celles-ci.

Il y a contradiction entre le bénévolat et la professionnalisation des cadres de ces organisations.

Il y a contradiction entre les impératifs et les normes de l'action et de financements publics d'une part, et la souplesse et l'imagination de l'initiative privée d'autre part.

Il y a enfin contradiction entre la mobilisation fondée sur des réactions émotionnelles et l'intervention fondée sur la raison et sur une analyse technique du terrain et des lieux d'intervention.

L'action des ONG n'est ni à regretter, ni à rejeter au nom d'une prééminence exclusive de la puissance publique qu'elle soit étatique ou intergouvernementale. Les ONG ont souvent démontré qu'elle étaient plus ingénieuses, moins bureaucratiques que les Agences publiques. Elles révèlent la part de liberté, de gratuité, de don, d'engagement désintéressé, bref de tolérance et de charité qui reposent en tout être humain.

A ce titre face à l'individualisme comptable et marchand, elles témoignent du fait que les relations humaines authentiques ne se réduisent pas à des calculs monétaires, mais reposent sur la reconnaissance de l'éminence de l'Homme, quels que soient sa race, sa nationalité, son statut social et économique, ses options philosophiques ou religieuses. Elles témoignent de la place qu'on lui reconnaît dans un univers sacré.



Discussion

Après les remerciements du Président pour cette complète vue d'ensemble sur les O.N.G., M. Larcane observe, dans le secteur humanitaire, l'arrivée tardive des secours, signale la concurrence exercée avec les organismes officiels et, plus grave, avec la Croix Rouge Internationale. Mettant en question le principe de neutralité, les O.N.G. déclarent «le devoir d'ingérence» et, l'idéologie marxiste débouchant sur une idéologie humanitaire, des professionnels et Tiers-Mondistes politisés réalisent des interventions spectaculaires, mais sans suivi. M. Sadoul note alors que l'entretien prolongé des réfugiés risque de prolonger les guerres, comme au Liban où les camps, misérables, servaient d'incubateurs à de futures révoltes. M. Laprevote rejoint notre confrère, tout en signalant la médiatisation des camps palestiniens, l'utilisation de l'émotion et l'inopportunité de certaines interventions gênant parfois les opérations militaires. Mme Stutzmann évoque le cas de deux personnes parties au Burkina-Fasso pour y faire œuvre utile, sans l'aide de grandes organisations, M. Husson s'interroge sur le terme de «gouvernance», M. Fléchon sur ce que signifie une «fondation», M. Laxenaire, enfin, sur l'expression «Organisations non gouvernementales».