

PREMIER MINISTRE

Haut Conseil
de la Coopération Internationale

République Française

Etude sur les relations
entre
ONG et INSTITUTIONS INTERNATIONALES

RAPPORT
DU HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE
REMIS AU PREMIER MINISTRE

Document adopté le 29 octobre 2002

VINGT-TROISIEME REUNION PLENIERE



PREMIER MINISTRE

**Haut Conseil
de la Coopération Internationale**

Annie O. de Calan
Conseillère

République Française

Paris, le 5 novembre 2002

GROUPE de TRAVAIL

sur les ONG et les INSTITUTIONS INTERNATIONALES

GROUPE de TRAVAIL
sur les ONG et les INSTITUTIONS INTERNATIONALES

I^{ER} VOLET : Etude sur les

RELATIONS

entre ONG et INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Note :

Le 2^{ème} volet, consacré aux recommandations, devra être examiné dans le cadre du nouveau mandat du HCCI.

SOMMAIRE

	Page
I^{ère} partie : Autour des NATIONS UNIES	5
1. ORGANISATION des NATIONS UNIES	6
- Les points de référence	7
- Les organes subsidiaires de l'Ecosoc	11
. domaine économique et social	12
. domaine droits de l'Homme	13
- Les Fonds et Programmes des Nations Unies (Unicef, PNUD, FNUAP, PNUE, HCR, PAM, ONUSIDA).....	14
- Les Comités conventionnels	18
- La CNUCED	19
2. DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES	21
- Quelques institutions spécialisées (UNESCO, OMS, OAA, OIT)	21
- Les institutions financières internationales (Banque Mondiale, FMI, FIDA)	25
3. Parmi les ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES	29
- L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)	29
II^{me} partie : L'ORGANISATION INTERNATIONALE de la FRANCOPHONIE	31
- L'organisation de l'OIF	31
- Les relations avec les ONG	33
III^{ème} partie: En EUROPE	38
1. LE CONSEIL DE L'EUROPE	38
- L'organisation du Conseil de l'Europe.....	38
- Les relations avec les associations	40
- Les enjeux politiques et les perspectives	42

2. L'UNION EUROPEENNE	44
A - Les ONG et les Institutions européennes	44
1 ^{ère} étape : autour du partenariat (1999/2000)	44
- Le Comité Economique et Social (CES)	
- La Commission	
2 ^{ème} étape : le Livre Blanc sur la gouvernance (2001)	50
- Le CES	
- La Commission	
- Le CES (bis)	
- Réactions de 2 groupements d'ONG (CEDAG, Plate-forme des ONG du secteur social)	
3 ^{ème} étape : La Convention sur l'Avenir de l'Europe (2002)	56
B - La Commission et les ONG de développement	58
3. L'OSCE	62
- L'organisation de l'OSCE	62
- Les relations avec les ONG	63
IV^{ème} partie : POUR SYNTHETISER - les grands traits du constat	66
1 - Là où un statut existe	66
➤ <i>Organisation des Nations Unies</i>	66
1. des mécanismes trop complexes créent de la confusion	
2. les limites de ces mécanismes	
3. du côté des bénéficiaires, des mélanges nocifs	
4. que fait l'ONU pour améliorer la situation ?	
➤ <i>Organisation Internationale de la Francophonie</i>	72
➤ <i>Conseil de l'Europe</i>	73
2 - Là où un statut n'existe pas	74
➤ <i>Institutions de Bretton Woods</i>	74
➤ <i>OMC</i>	75
➤ <i>Union Européenne</i>	76

*

* *

1^{ÈRE} PARTIE :
AUTOUR des NATIONS UNIES

« Au lendemain des conférences mondiales, et avec l'émergence d'un nouvel environnement international marqué par la libre circulation de l'information, l'Organisation est entrée dans une ère nouvelle dans ses relations avec les ONG et les autres acteurs de la société civile. En adoptant la résolution 1996/31, le Conseil économique et social a reconnu cette évolution, suivi dans ce mouvement par de nombreux organismes, fonds et programmes du système des Nations Unies... »

Il faudra imaginer, à l'échelle du système des Nations Unies, des démarches, des attitudes, des méthodes et des réponses nouvelles pour relever efficacement ce défi. »

(Extrait du Rapport du Secrétaire Général sur les « Arrangements et pratiques régissant l'interaction des organisations non gouvernementales dans toutes les activités du système des Nations Unies » - Doc. A/53/170 du 10 juillet 1998 pour la 53^{ème} Assemblée Générale des Nations Unies.)

1. ORGANISATION des NATIONS UNIES

Quand on dit "Nations Unies", cela peut signifier deux choses :

- le **système** des Nations Unies, c'est à dire l'**Organisation des Nations Unies** + les 11 **institutions spécialisées** + les **institutions financières** internationales.
- l'**Organisation des Nations Unies**, ONU proprement dite, qui elle-même se décline en 6 organes principaux¹ :
 - **Assemblée générale** (AGNU ou, en anglais, UNGA), qui réunit tous les ans à New York les 185 Etats-membres pendant environ trois mois (3^{ème} mardi de septembre jusqu'à mi-décembre).
 - **Conseil de sécurité**, composé de 15 membres dont 5 permanents (parmi lesquels la France), chargé du maintien de la paix et de la sécurité internationale.
 - **Conseil économique et social** (Ecosoc), composé de 54 membres élus par l'AGNU pour 3 ans. Sa "session de fond" dure un mois chaque année (juillet). Il est chargé de la coordination des activités économiques et sociales – y compris en matière de droits de l'Homme – de l'ONU.
 - **Conseil de tutelle**, composé des 5 membres permanents du Conseil de sécurité et qui a pour mandat de superviser la tutelle exercée par la communauté internationale sur certains territoires. Il est en sommeil depuis 1994.
 - **Cour internationale de justice**, composée de 15 membres élus à titre personnel par l'AGNU. Située à La Haye, elle a pour mission de régler par la voie juridique les litiges entre Etats-membres.
 - **Secrétariat**, c'est-à-dire administration de l'organisation, qui contribue à la préparation et à l'exécution des décisions. A sa tête se trouve le Secrétaire Général, nommé par l'Assemblée Générale sur recommandation du Conseil de Sécurité. Elu par l'Assemblée Générale le 17 décembre 1996, M. Kofi ANNAN (Ghana) est à ce poste depuis le 1^{er} janvier 1997, et exerce actuellement un deuxième mandat de 5 ans.

Les éléments descriptifs qui vont suivre portent principalement sur la présentation des relations formalisées existant entre les différentes entités de l'ONU et les ONG/OSC.

Ce panorama permettra de constater l'énorme variété de dispositifs officiels, eux-mêmes plus ou moins soumis à la pression des pratiques selon les domaines concernés, les institutions les plus imperméables à des relations avec les ONG demeurant, sans surprise, le FMI et, au-delà du système des Nations Unies, l'OMC.

¹ La Cour Pénale Internationale (CPI), créée le 1^{er} juillet 2002, et destinée à juger des *individus* accusés de crimes (de génocide, contre l'humanité, de guerre ou d'agression) est une entité séparée des Nations Unies.

➤ LES POINTS DE REFERENCE

- **Les ONG étaient présentes dès l'origine de l'Organisation**

C'est ce dont témoigne l'article 71 de la Charte créant l'Organisation des Nations Unies :
« *Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter toutes les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du membre intéressé de l'Organisation.* »

Sur cette base, le statut consultatif fut accordé pour la première fois à une ONG en 1948, sans attendre le premier ensemble de règles qui fut adopté par l'Ecosoc en 1950.

Une première révision eut lieu en 1968, avec la résolution 1296, qui organisa le système pendant près de trente ans, jusqu'à ce que la mobilisation des ONG lors du Sommet sur le Développement durable tenu à Rio en 1992 ait montré l'évidence de la nécessité d'une nouvelle révision.

Les relations institutionnelles entre l'ONU (Ecosoc et organes subsidiaires) et les organisations non gouvernementales revêtent aujourd'hui 3 formes : la **consultation**, toujours considérée comme la plus prestigieuse puisqu'elle figure dans la Charte, **l'accréditation** et **l'association**.

Elles prennent des formes diverses, non harmonisées, avec les organes de l'ONU ne relevant pas de l'Ecosoc ainsi qu'avec les différentes institutions spécialisées.

- **La base juridique actuelle de la *consultation* : la résolution 1996/31 de l'Ecosoc**

Adoptée le 25 juillet 1996, la résolution 1996/31 de l'Ecosoc est la base juridique qui organise aujourd'hui les « *relations aux fins de consultation entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales* ».

Se référant à l'article 71 de la Charte, elle actualise les dispositions antérieures, qui remontaient donc à 1968 avec la résolution 1296(XLIV). Dans ses considérants, le texte, adopté après 3 ans de négociations, annonce qu'il entend répondre aux caractéristiques des ONG : leur diversité, l'ampleur de leurs compétences et les moyens dont elles disposent pour appuyer les travaux de l'ONU, les changements survenus, et notamment l'émergence d'un grand nombre d'organisations nationales et régionales.

- **elle définit une ONG** *comme une organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental, même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques, à condition que ceux-ci ne nuisent pas à sa liberté d'expression. Ses moyens financiers doivent provenir essentiellement des cotisations de ses affiliés. Toute contribution financière reçue directement ou indirectement d'un gouvernement doit être déclarée à l'ONU.*

- elle établit **3 types de relations de consultation** entre l'ONU et les ONG, en fonction de la nature et de l'ampleur du champ des activités de celle-ci, et du concours qu'elle peut aborder à la « galaxie Ecosoc » (= l'Ecosoc et ses organes subsidiaires) :
 - le **statut consultatif général** (dit usuellement « de catégorie I ») est accordé aux ONG qui à la fois s'intéressent à la plupart des activités de la galaxie Ecosoc et dont les nombreux adhérents sont représentatifs des différentes régions du monde.
 - le **statut consultatif spécial** (« de catégorie II ») est attribué aux ONG compétentes et actives dans un certain nombre de domaines seulement.
 - L'inscription sur la **Liste** (« roster ») signifie que l'ONG peut apporter une contribution utile à la galaxie Ecosoc dans un domaine déterminé. Les ONG bénéficiant déjà d'une reconnaissance de type consultatif auprès d'une institution spécialisée ou d'un organe des Nations Unies extérieur à la galaxie Ecosoc figurent également sur cette liste (avec mention de l'organisation qui les a reconnues). *C'est ainsi que la Liste est composée aux 2/3 d'ONG ayant été reconnues selon des mécanismes autres que ceux de l'Ecosoc.*

A quelles exigences doit répondre une ONG ? Exercer son activité dans les domaines de l'Ecosoc, ses buts et des objectifs doivent être en harmonie avec ceux de l'ONU, et elle doit s'engager à les soutenir et les faire connaître.

Quels sont les avantages et les obligations liés aux différentes catégories ? Ils sont présentés de manière synthétique dans le tableau suivant, traduit du site Internet de l'Ecosoc :

Facultés / obligations des ONG	Général (Cat. I)	Spécial (Cat. II)	Liste
Sont compétentes dans les travaux de l'Ecosoc	Tous domaines	Quelques domaines	Compétence restreinte
Ont un statut consultatif auprès de l'Ecosoc	oui	oui	oui
Désignent des représentants auprès de l'Ecosoc	oui	oui	oui
Sont invitées aux conférences de l'ONU	oui	oui	oui
Proposent des points pour l'ordre du jour de l'Ecosoc	oui	non	non
Assistent aux réunions de l'ONU	oui	oui	oui
Peuvent prendre la parole lors des réunions de l'Ecosoc	oui	non	non
Font circuler des documents écrits lors des réunions de l'Ecosoc	≤ 2000 mots	≤ 500 mots	non
Font circuler des documents écrits lors des réunions des organes subsidiaires de l'Ecosoc	≤ 2000 mots	≤ 1500 mots	non
Peuvent prendre la parole lors des réunions des organes subsidiaires de l'Ecosoc	oui	oui	non
Doivent présenter un rapport tous les quatre ans	oui	oui	non

La résolution 1996/31 réaffirme le rôle du **Comité chargé des Organisations non gouvernementales**, institué dès 1946, comme clef de voûte politique au sein de l'ONU pour les relations avec les ONG. Composé de 19 Etats-membres selon une répartition géographique équitable (de puis 1999, la France y a retrouvé son mandat), il est chargé de faire des recommandations à l'Ecosoc pour tous les aspects de bonne mise en œuvre des dispositions de l'article 71 de la Charte et de la résolution de 1996.

A ce titre, c'est lui qui se prononce sur les demandes d'octroi ou de modification de statut consultatif introduites par les ONG selon une procédure très codifiée. Il a également le pouvoir de demander à l'Ecosoc de suspendre ou de retirer le statut consultatif, notamment à l'occasion de l'examen du rapport quadriennal qui doit être remis par chaque ONG des catégories I et II. C'est également lui qui examine les demandes introduites par les ONG concernant l'inscription de points à l'ordre du jour de l'Ecosoc.

Dans les faits, toute la préparation technique du travail du Comité chargé des ONG incombe à son **secrétariat**, assuré par la **section des ONG du Département des Affaires économiques et Sociales (DESA) du Secrétariat de l'ONU**, basée à New York.

*C'est là où le bât blesse : c'est une équipe composée seulement de 7 personnes alors qu'elle est chargée de faire face à quelque 2091 ONG déjà dotées d'un statut consultatif, sans compter les demandes nouvelles (plusieurs centaines par an). Ce qui signifie à la fois vérifier que les lourds dossiers concernant l'octroi ou la modification du statut consultatif sont complets, recevoir et traiter les rapports quadriennaux, ainsi que sélectionner et traiter toutes les demandes soumises au Comité des ONG et maintenir des relations étroites avec la **Conférence des ONG dotées d'un statut consultatif**. Elle participe également au processus d'accréditation d'ONG auprès de conférences des Nations Unies (voir ci-après).*

De plus, les dispositions adoptées en 1996 ont été perçues par les ONG nationales comme une incitation à demander un statut consultatif auprès de l'Ecosoc, possibilité qui leur était offerte jusque là de manière seulement théorique. D'où l'inflation de demandes nouvelles : 600 en 1998, 750 en 1999, dont environ 150 émanant d'ONG nationales.

Bizarrement, si la surcharge vient surtout des catégories I et II, aucun mécanisme de surveillance des 640 ONG inscrites sur la Liste n'est prévu.

Dans ces conditions, tout travail approfondi, à la hauteur des ambitions affichées par les textes, est impossible, et remet en question à la fois la crédibilité de l'ouverture de l'ONU aux ONG et l'assurance d'un apport entièrement positif de celles-ci à la mise en œuvre des idéaux de l'ONU. Le dispositif est menacé d'embolie.

- **La résolution 1996/31 concerne également l'accréditation des ONG**

On entend par accréditation l'invitation faite à une ONG de participer à une conférence internationale convoquée par l'ONU.

Mais dans ce cas, ce n'est pas l'Ecosoc, via les recommandations du Comité chargé des ONG, qui en décide mais le **Comité préparatoire de la Conférence**, composé d'Etats-membres.

Les ONG bénéficiant d'un statut consultatif sont en règle générale accréditées mais celles qui ne le sont pas doivent en faire la demande expresse et établir un dossier auprès du secrétariat de la Conférence, qui bénéficie de la collaboration de la Section des ONG de DESA.

Un document d'août 2001 établi par le Bureau du Président de l'Assemblée du Millénaire rassemble les dispositions prises dans le cadre des Conférences et Sessions spéciales de l'Assemblée générale qui se sont tenues depuis 1992. Il permet de voir notamment que le Comité préparatoire de la Conférence refuse parfois l'accréditation recommandée par le secrétariat et que des dispositions spécifiques (notamment en matière de prise de parole en plénière de la part des ONG) sont décidées au coup par coup pour chacune de ces rencontres mondiales². Il met également en évidence la pratique de plus en plus courante de **Forums d'ONG** en parallèle à la Conférence, organisés selon le bon vouloir du pays-hôte et non par l'ONU, et dont les conclusions peuvent être ou non présentées à la conférence elle-même.

Il permet de voir que le nombre d'ONG participant au débat intergouvernemental d'une Conférence est très variable : plus de 1000 (Rio en 1992, Copenhague en 1995, Istanbul pour Habitat II en 1997) mais 41 à Monterrey en 2002

- **Enfin, c'est avec le Département de l'Information (DPI) que les ONG ont des relations d'association.**

La relation entre les ONG et le DPI est fondée sur une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU de 1946, complétée en 1969 par la résolution 1296 de l'Ecosoc, qui définit cette autorisation officielle.

Les organisations concernées sont celles qui partagent les idéaux des Nations Unies et s'emploient à faire connaître les travaux des Nations Unies à travers différents publics. On compte aujourd'hui 1600 ONG associées.

Les demandes sont examinées par la Section des ONG du DPI. Les ONG bénéficiant déjà d'un statut consultatif bénéficient d'une procédure allégée.

Que propose le DPI aux ONG associées ? Toutes sortes de services en matière d'information sur les travaux de l'ONU, à travers la diffusion de documents. Chaque semaine elle organise une réunion d'information à laquelle participent en moyenne 200 représentants d'ONG et diffuse un bulletin *DPI/NGO Link*. Une fois par an, la

² Les textes établissant les modalités de participation des ONG pour une conférence donnée précisent régulièrement que celles-ci ne constituent pas un précédent.

section ONG du DPI co-organise avec la Section ONG de DESA une conférence de trois jours qui permet un dialogue entre ONG, fonctionnaires des Nations Unies et représentants des Etats-membres. Des conférences analogues sont tenues par les Bureaux d'Information de l'ONU à Genève, Nairobi et Vienne.

De plus, il ne faut pas oublier que c'est le DPI qui anime le site Web des Nations Unies, sur lequel figure un grand nombre de documents.

- Il n'existe **aucun type de relation officielle** pour bénéficier des activités **du Service de liaison avec les organisations non gouvernementales (SLNG, en anglais NGLS)**

Créé en 1975 à l'initiative d'une vingtaine d'organismes du système de l'ONU (Divisions du Secrétariat, fonds et programmes, institutions spécialisées), le Service de liaison est spécifiquement destiné à promouvoir une coopération plus approfondie entre ONG et système de l'ONU. Il se caractérise par le fait que c'est un organisme inter-agences, à l'échelle de l'ensemble de l'ensemble du système, et qu'il privilégie les relations avec les ONG régionales et nationales.

Sa base de données comporte 6000 ONG, auprès desquelles il diffuse son bulletin mensuel *Go-Between*. Interlocuteur officiel du système des Nations Unies pour les ONG, il organise de temps en temps des consultations entre institutions onusiennes et ONG sur des questions particulières.

Il dispose d'une petite enveloppe de crédits qui a permis en quelques années à plus de 700 représentants d'ONG quasiment tous originaires de pays en développement de participer à des réunions ou des conférences des Nations Unies.

- La collaboration des différentes entités de l'ONU avec les ONG est facilitée par le fait que le Secrétaire Général a demandé, en rappelant une instruction déjà ancienne, à chacune d'entre elles de désigner un "correspondant ONG" : c'est ainsi que le "Groupe de travail interdépartemental pour les ONG" a été réactivé en 1995.

➤ LES ORGANES SUBSIDIAIRES DE L'ECOSOC

Le dispositif établi par la résolution 1996/31 s'applique non seulement à l'Ecosoc mais aussi aux entités qui préparent son travail dans différents domaines : ce sont ses « organes subsidiaires ».

Outre le Comité chargé des ONG dont il a été question plus haut et deux autres comités chargés de questions de coordination (CAC et CPC), il s'agit de Commissions composées d'un nombre limité de représentants d'Etats-membres qui ont pour mandat de débattre de questions techniques ("functional") relevant de la compétence de l'Ecosoc – c'est à dire ce qui, dans les Nations Unies, ne touche pas aux questions de paix et de sécurité – et de lui faire des propositions :

- il y en **12 dans le domaine économique et social** : par ex. Développement social, Développement durable, Population et Développement, Etablissements humains, Stupéfiants...
- il en existe **3 dans le domaine des droits de l'Homme** : Commission des droits de l'Homme, de la condition de la femme, mais aussi Comité des droits économiques sociaux et culturels qui, à la différence des autres organes subsidiaires de l'Ecosoc, est chargé de la surveillance de la mise en application du Pacte des Droits économiques sociaux et culturels (il a donc les fonctions d'un comité « conventionnel », voir ci-après).
- les 5 Commissions régionales, correspondant aux grands découpages géographiques du globe pour les travaux de l'ONU sont également partie intégrante des organes subsidiaires de l'Ecosoc.

Vu leur nombre³, il serait trop long et fastidieux d'entrer dans l'énumération des attributions et du fonctionnement de chacune d'entre elles. On signalera simplement certains traits significatifs de leurs relations avec les ONG :

- **dans le domaine économique et social**

- Nombre de ces Commissions, toutes composées de représentants d'Etats-membres, ont **dans la pratique** développé avec les ONG des relations plus ouvertes et plus souples que ne le prévoient les règles de l'Ecosoc. Cela tient sans doute au fait que leurs travaux se trouvent aujourd'hui liés au suivi des grandes conférences que l'ONU a organisées depuis le début des années 1990 et dans lesquelles les ONG étaient apparues comme une force de propositions. D'où, par exemple, la pratique instaurée dans la Commission du Développement Social de leur réserver explicitement des moments d'intervention dans le "débat général" ou de les faire participer à des tables-rondes.

Noter que cette participation plus forte ne va pas sans poser certains problèmes. Les débats de ces Commissions débouchent sur l'adoption de "conclusions agréées" à destination de l'Ecosoc, qui sont négociées entre les Etats-membres lors de réunions informelles. Mais il est arrivé que des ONG ne se contentent pas d'assister à ces négociations, et y sont intervenues. D'où incidents de la part de représentants de certains Etats-membres, qui considéraient qu'elles outrepassaient leurs droits (*il serait intéressant de savoir si – et comment – le problème a été résolu*).

- A l'occasion de la tenue de ces Commissions, les ONG ont la possibilité de diffuser toutes sortes de documents et rapports et d'organiser des réunions d'information auxquelles sont conviés les membres des délégations gouvernementales.
- La **Commission du Développement Durable** mérite une mention particulière : sa création découle directement du Sommet de Rio de 1992 et de l'adoption de l'Agenda 21. Dans la mesure où le développement durable suppose la participation de tous, individus, groupes et organisations, toutes les composantes la société civile sont intrinsèquement liées aux travaux de la Commission du Développement

³ Pour avoir leur liste complète, on peut consulter le site www.diplomatie.gouv.fr sur l'ONU.

Durable (CDD) : plus de 1000 d'entre elles ont obtenu une accréditation particulière auprès de la CDD, distincte du statut Ecosoc.

Pour organiser la participation de ces représentants des "groupes principaux" (major groups), un **Comité directeur** d'ONG, composé de 80 représentants élus, a été mis en place ; il canalise les positions d'ONG d'origines très diverses qui travaillent dans certains comités sectoriels en vue d'une participation efficace aux travaux de la Commission.

- **dans le domaine des droits de l'Homme**

- la **Commission des Droits de l'Homme** (et sa Sous-Commission de lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, créée en 1946 – souvent appelée tout simplement "Sous-Commission des Droits de l'Homme") – a pour mission politique d'élaborer des propositions pour le respect et la promotion des droits de l'Homme dans tous les domaines.

Les travaux de cette Commission composée de représentants de 53 Etats-membres, et de sa Sous-Commission sont foisonnants car démultipliés par un nombre impressionnant de rapporteurs spéciaux (par pays ou par thème) et de groupes de travail.

Les ONG sont un **partenaire intrinsèque** du travail de la Commission. Les prérogatives habituelles liées au statut consultatif auprès de l'Ecosoc (observateur des débats, interventions orales, diffusion de documents écrits) leur permettent d'attirer l'attention sur des violations des droits de l'Homme et de suggérer la nécessité de rapports ou de nouveaux instruments juridiques. Elles peuvent aussi participer à la rédaction de ceux-ci. De plus, dans le cadre de la "procédure 1503", elles peuvent déposer par écrit des plaintes examinées de manière confidentielle par la Commission.

Mais les liens entre ONU et ONG en matière de droits de l'Homme **ne se limitent pas** à celles d'entre elles qui ont un statut consultatif, et s'étendent à toutes les structures non gouvernementales susceptibles de faire avancer la cause des droits de l'Homme. C'est ainsi qu'en 1998, pour les 50 ans de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, a été lancé le Programme ACT (Assisting Communities Together) qui a permis d'apporter des mini-bourses de 2000 US \$ à des projets dans 24 pays.

De même, le groupe de travail sur les populations autochtones de la Sous-Commission travaille avec près de 1000 ONG, ce qui va bien au-delà des règles de l'Ecosoc.

Il ne faut pas croire cependant que dans le domaine sensible de la défense des droits de l'Homme, les relations entre ONG et représentants gouvernementaux qui siègent à la Commission soient toujours idylliques. C'est ainsi notamment que sur la base de l'article 57 a) de la résolution 1996/31, le statut consultatif peut être retiré ou suspendu à une ONG qui "se permet" de défier trop directement un Etat-membre, comme cela a pu se produire.

- la **Commission de la Condition de la Femme** est aujourd'hui chargée d'examiner la mise en œuvre de la plate-forme adoptée lors du Sommet de Pékin en 1995. Les ONG peuvent y présenter, selon une procédure confidentielle, des informations sur des violations des droits de la femme par un gouvernement, et dans le but de permettre à la Commission de mieux ajuster sa stratégie de promotion de la situation des femmes.
- le **Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels**

Par nature, il s'agit en fait d'un Comité "conventionnel"⁴ puisqu'il a pour mission de surveiller la mise en œuvre, par les Etats-membres, des engagements qu'ils ont pris en ratifiant le **Pacte** des Droits économiques, sociaux et culturels entré en vigueur en 1976 (137 Etats-membres en 1998).

Tout comme les autres Comités conventionnels, il n'est pas composé d'Etats-membres, mais d'**experts indépendants**. Les modalités de participation des ONG seront décrites dans la section "Comités conventionnels".

Il va de soi qu'en dehors de leur rôle au sein de l'ONU, les ONG sont un fort relais dans l'opinion publique pour diffuser dans l'ensemble de la société les principes contenus dans les textes et créer la mobilisation autour de leur mise en œuvre, notamment auprès des gouvernements nationaux.

➤ LES FONDS ET PROGRAMMES DES NATIONS UNIES

- **UNICEF**, créé en 1946 : des besoins des enfants à la mise en œuvre des droits de l'enfant
 - ***pour les relations institutionnelles*** : l'Unicef donne un statut consultatif aux ONG qui l'ont déjà auprès de l'Ecosoc et qui interviennent dans le domaine de l'enfance. Cela permet à ces ONG (191 en 2000) de participer, selon des règles établies, aux 3 sessions annuelles du Conseil d'Administration (41 Etats-membres) : prendre part sans droit de vote aux travaux du CA, soumettre des documents écrits et faire des présentations orales.

De plus, 131 de ces ONG ont constitué un Comité des **ONG auprès de l'Unicef** qui travaille de manière très structurée en liaison avec le Secrétariat de l'Unicef

- ***Les relations opérationnelles*** entre Unicef et ONG sont d'autant plus importantes que l'Unicef est une des entités des Nations Unies les plus présentes sur le terrain, avec 8 bureaux régionaux et 125 bureaux de pays. Depuis la création de l'Unicef, les ONG et les organisations communautaires sont devenues un élément essentiel dans la mise en œuvre des actions de l'Unicef en faveur des enfants.

⁴ Voir plus loin, après la section "Fonds et programmes des Nations Unies".

Plusieurs particularités sont à signaler, qui montrent les liens très actifs entre l'Unicef et la société civile, aisément explicables il est vrai, par le domaine d'action de l'Unicef :

- **les ONG ont au sein de l'Unicef un rôle financeur important** : les 37 Comités nationaux pour l'Unicef qui existent de par le monde assurent le 1/3 du budget annuel de l'Unicef. C'est ainsi que le Comité national français, relayé à travers le pays par ses Comités locaux, finance plus l'Unicef que le gouvernement français ; il mène aussi ses propres projets à l'étranger (avec le soutien du MAE).

Cette contribution financière est la traduction directe de la mobilisation du grand public en faveur d'une action des Nations Unies, situation assez rare pour mériter d'être soulignée.

- La mise en application des dispositions contenues dans la Convention des Droits de l'enfant de 1989 passe par un travail continu auprès de l'opinion publique. C'est pourquoi l'Unicef s'emploie à les promouvoir de manière médiatique avec un bataillon de 179 « Ambassadeurs de bonne volonté ».
- Il arrive que des ONG s'attaquent directement à une question au niveau mondial, et entraînent dans leur sillage les gouvernements et les organisations internationales : l'exemple de la lutte contre les mines anti-personnel est bien connu. Mais il ne faut pas oublier que le même phénomène s'est produit avec la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants, avec la Conférence de Stockholm en 1996 puis celle de Tokyo en 2001, sous l'impulsion de l'ONG ECPAT (End Child Prostitution and Traffic). De plus, un Protocole à la Convention des Droits de l'Enfant, visant à réprimer ces pratiques, est entré en vigueur au début de l'année 2002.

- **PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement, en anglais UNDP**

Le Programme des Nations Unies pour le Développement, qui existe en tant que tel depuis 1965, n'a **pas de système de relations institutionnelles** avec les ONG.

Mais depuis 1997, il a défini deux types de relations :

- l'une qui est définie par un règlement intérieur adopté par son Conseil d'Administration (36 Etats-membres), qui permet à celui-ci d'inviter, lorsqu'il le jugerait approprié, des organisations intergouvernementales et des ONG dotées du statut consultatif auprès de l'Ecosoc, à participer à ses délibérations lorsqu'elles abordent des questions relevant de leur domaine d'activité.
- les autres reposent sur une déclaration de principe qui, elle-même, reprend un document stratégique de 1996 pour « la construction d'un partenariat durable » avec les organisations de la société civile. Ce document est important à plusieurs titres :

- il réaffirme l'importance que le PNUD accorde à des processus de participation des populations ;
- les dispositions sont prises en vue de la plus grande transparence, c'est-à-dire que les documents du PNUD doivent être mis à disposition des partenaires à la demande ;
- il contient des règles de procédure qui doivent guider les bureaux de pays du PNUD dans la sélection et les relations avec les ONG.

Comme on le voit, les relations du PNUD avec les ONG sont donc **essentiellement** tournées vers le côté **opérationnel**. Cela n'a rien d'étonnant puisque, d'une part, le PNUD est une organisation très décentralisée comptant 130 bureaux qui travaillent dans le monde dans 170 pays, et que, d'autre part, c'est l'organisation des Nations Unies qui est chargée de la coordination du suivi de la plupart des grandes conférences de l'ONU qui se sont tenues depuis les années 90.

Toutefois, il ne faut pas oublier les rapports **d'ordre conceptuel** autour du Rapport annuel sur le développement humain : d'une part, il prend en compte des informations et des analyses transmises par des organisations de la société civile qui permettent d'enrichir le simple apport de statistiques nationales et internationales, et, d'autre part, il permet de nourrir la réflexion des ONG et de mettre en évidence des inégalités dans un certain nombre de secteurs.

Le foisonnement de relations entre le PNUD et les organisations de la société civile fait qu'un point focal a été créé au sein du Secrétariat du PNUD, à la fois pour faciliter un échange d'informations interne aux circuits du PNUD, et d'autre part pour faciliter les échanges entre le PNUD et ses interlocuteurs extérieurs, dont les ONG.

De sorte que, même sans relations formelles, les ONG ne sont plus pour le PNUD de simples instruments mais des partenaires pour l'élaboration des politiques et la mise en œuvre des actions, à la recherche d'un développement à visage humain.

- **FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la Population, en anglais UNFPA)**

Le Fonds des Nations Unies pour la Population est géré par le même conseil d'administration que le PNUD.

Mais après la conférence de l'ONU sur "Population et Développement", tenue au Caire en 1994, il a valorisé **l'apport conceptuel** des ONG en créant en 1995 un **Comité consultatif** chargé de lui donner des avis sur les questions d'orientation, composé d'une trentaine d'ONG et qui se réunit une fois par an. Depuis 1997, le Comité d'ONG est représenté au Conseil d'administration du FNUAP.

La dominante demeure cependant du côté des **relations opérationnelles** : en 1997, des lignes directrices pour la collaboration avec les ONG ont été élaborées et, en 1998, il apparaissait que le FNUAP menait des projets dans 124 pays avec 275 ONG, nationales dans leur très grande majorité.

Pour mener des projets en liaison avec le FNUAP, une ONG doit être accréditée soit par un groupe de travail siégeant à New York, soit, dans le cas d'un projet d'envergure locale, par le représentant du FNUAP dans le pays concerné.

Le FNUAP a également mis en place un groupe ONU/société civile pour faciliter dans tous ses aspects le dialogue et la collaboration entre le Fonds et la société civile.

- **PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement, en anglais UNEP)**

La Conférence de Stockholm en 1972 sur l'Environnement Humain était déjà le résultat d'une action jusque là sans précédent des ONG, et l'acte constitutif du Programme des Nations Unies pour l'Environnement adopté la même année en porte la marque.

Mais le Sommet de Rio en 1992 a marqué une nouvelle étape pour le renforcement de la présence des ONG dans les orientations et le mode de fonctionnement du PNUE. Depuis 1999, les relations avec les ONG ne sont plus gérées par la Division de l'Information mais par celle du Développement des politiques et de la Législation (le PNUE est chargé du secrétariat de plusieurs conventions internationales portant sur l'environnement).

De même des partenariats stratégiques avec les représentants des 9 « groupes principaux » (major groups) définis par l'Agenda 21 adopté à Rio se traduisent par :

- **la participation des ONG au Conseil d'Administration du PNUE** (qui se tient en principe tous les 2 ans) ;
- la participation des représentants des groupes principaux à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets ;
- un co-financement de projets menés d'un commun accord avec des ONG. Plusieurs prix internationaux (dont un venant de l'Union européenne) sont le support d'une plus grande médiatisation.

- **HCR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, en anglais UNHCR) et PAM (Programme Alimentaire Mondial, en anglais WFP)**

A cause de leur vocation humanitaire, deux entités font aux ONG une place de **partenaires** à tous les niveaux des **opérations** dont elles sont directement responsables : il s'agit du **HCR** et du **PAM**. Les ONG sont d'ailleurs partie intégrante du système de coordination de l'aide humanitaire mis en place à partir de 1991 au sein des Nations Unies et qui, entre autres, a produit un **Code de conduite** auquel près de 150 ONG ont adhéré.

- C'est ainsi que le HCR travaille avec environ 500 ONG dans le cadre du "Partenariat en action" adopté lors de la Conférence d'Oslo en 1994, et en cours de renouvellement.

- De son côté le PAM, qui distribue des secours alimentaires, travaille, souvent dans l'urgence, avec 1200 ONG du monde entier. Il a mis au point un mémorandum d'accord permettant de mieux définir les responsabilités respectives des différents intervenants lors des opérations.

- **ONUSIDA** (en anglais UNAIDS)

Pendant 10 ans, c'est l'OMS qui, au sein de l'ONU, a été chargée de la lutte contre le sida. Mais devant les avancées dévastatrices de l'épidémie, l'ONU a organisé depuis 1996 une réponse originale qui a permis à plusieurs entités liées aux Nations Unies (UNICEF, PNUD, FNUAP, UNESCO, OMS et la Banque Mondiale) de fédérer leurs interventions.

Les ONG ont une **place institutionnelle** dans ONUSIDA : 5 d'entre elles **siègent dans le Conseil de Coordination** qui administre le programme, aux côtés des représentants de 22 Etats-membres et des entités de l'ONU concernées.

Par ailleurs, la collaboration **opérationnelle** ONUSIDA/ONG, qui s'appuie sur un document établi en 1999 "Position Paper on Collaboration with NGOs", est à la fois déterminante pour faire avancer la lutte sur le terrain. Elle concerne à la fois les échanges d'information et de bonnes pratiques et l'assistance technique à des associations directement impliquées dans la lutte contre le sida, ainsi que la diffusion de messages de prévention, en particulier via des associations qui travaillent au contact de jeunes.

➤ LES COMITES CONVENTIONNELS

Les comités dits "Conventionnels" occupent une place à part dans l'organisation des Nations Unies car ils ont pour rôle d'examiner les rapports que les Etats-membres qui ont ratifié les Pactes et Conventions s'engagent à présenter à intervalles réguliers (en général, tous les 5 ans) au Secrétaire Général pour présenter les mesures de toute nature qu'ils ont prises afin de mettre en œuvre les dispositions prévues par le texte.

Parmi les neuf Comités conventionnels qui existent, cinq concernent le domaine des droits de l'Homme⁵. Il s'agit :

- du **Comité pour l'élimination de la discrimination raciale** créé par l'article 8 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (dite Convention CERD), entrée en vigueur en 1969 :
- du **Comité pour les Droits de l'Homme** créé par l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques entré en vigueur en 1976. Ce Comité veille aussi à l'application des deux Protocoles liés à ce Pacte : l'un, également de 1976, qui habilite le Comité à recevoir des plaintes individuelles ; l'autre, de 1991, qui vise à abolir la peine de mort.

⁵ Pour rappel, prendre aussi en considération le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels.

- du **Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes** créé par l'article 17 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (dite Convention CEDAW, selon le sigle anglais), entrée en vigueur en 1981, récemment complétée par un Protocole permettant les recours individuels devant le Comité.
- du **Comité contre la Torture** créé suite à l'entrée en vigueur en 1987 de la Convention contre sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.
- du **Comité des Droits de l'Enfant**, créé par la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée en 1989. Elle vient d'être complétée par l'entrée en vigueur de deux protocoles : l'un sur les enfants dans les conflits armés, l'autre sur la vente, la prostitution et la pornographie mettant en scène des enfants.

Ces Comités, qui doivent donc en quelque sorte juger des progrès accomplis par les Etats-membres dans le respect des obligations auxquelles ils ont souscrit, se composent d'experts qui **siègent à titre personnel**, dont le nombre varie de 10 à 23 selon les Comités.

Les liens avec les ONG compétentes dans les domaines d'attribution de ces Comités sont importants : elles peuvent transmettre aux experts des **informations** qui permettent à ceux-ci d'apprécier les situations nationales sur d'autres bases que les rapports établis par les gouvernements. Elles assistent à la séance de discussion orale entre le Comité et les délégations gouvernementales, ainsi qu'à l'adoption des observations du Comité (tout ce matériau est d'ailleurs sur Internet). Ce sont aussi les ONG qui sont le relais auprès des **médias** du contenu des débats lors de la présentation des rapports.

➤ LA CNUCED

Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement, en anglais UNCTAD

Créée en 1964, la CNUCED ne relève pas de l'Ecosoc, mais de l'Assemblée générale. C'est le point focal des Nations Unies pour les interrelations entre commerce, finance, technologie, investissements et développement durable. Face à la création de l'OMC avec qui elle gère le Centre de Commerce International, elle demeure l'organe des Nations Unies qui plaide pour l'intégration des pays en développement et des pays en transition dans le commerce mondial.

- Bien que l'organisation ait des difficultés à s'ouvrir aux ONG nationales, les **relations institutionnelles** entre la CNUCED et les ONG sont analogues à celles de l'Ecosoc, avec 3 types de statut consultatif :
 - catégorie générale pour les ONG internationales ayant une compétence large (98 en 1998) ;
 - catégorie spéciale pour celles qui sont compétentes dans un ou deux des domaines traités dans le cadre de la CNUCED (83 en 1998) ;

- liste : il s'agit d'ONG nationales inscrites avec l'accord de leur gouvernement (12 en 1998).

Si les ONG traitant de questions de développement se trouvent dans la catégorie générale, la majorité des ONG bénéficiant d'un statut auprès de la CNUCED sont liées à des secteurs spécifiques (commerce, transport, banque, assurance ou exploitation de matières premières).

- **Relations conceptuelles** : au fil des années, le rôle des ONG dans les conférences de la CNUCED qui se tiennent tous les 4 ans, s'est affirmé. Cela est notamment apparu lors de "CNUCED IX" à Midrand (Afrique du Sud) : les débats conduits dans deux forums auxquels participaient 80 ONG ont permis d'aborder de manière spécifique les problèmes particuliers de l'Afrique et se sont trouvés inclus dans la déclaration finale de "CNUCED IX".

L'élan s'est poursuivi avec la rencontre organisée à Lyon en novembre 1998 des "Partenaires pour le Sommet du Développement" et a permis de mettre en route des accords de partenariats entre ONG, entreprises et universitaires.

Par ailleurs, depuis les années 90, les relations entre CNUCED et ONG donnent lieu, dans l'intervalle des conférences, à des rencontres annuelles. Elles permettent échanges d'information, plaidoyer et dialogue.

La CNUCED **ne dispose pas de fonds pour co-financer des activités** menées par des ONG mais elle parvient, avec le concours du Service National de Liaison de l'ONU (cf. "Points de référence"), à aider financièrement des ONG du Sud à participer aux conférences quadriennales et aux rencontres annuelles.

2. DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES

➤ QUELQUES INSTITUTIONS SPECIALISEES

Elles sont au nombre de 11 ; ici, nous en considérerons quatre : Unesco, OMS, OAA, OIT⁶.

- **UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture)**

La place des ONG figurait déjà dans l'Acte constitutif de l'Unesco en 1945. Elle avait donné lieu, au cours des années, à un foisonnement de relations auquel l'UNESCO elle-même avait directement contribué en suscitant la création, sous forme d'ONG, de plusieurs Conseils internationaux de la culture et de la science, destinés à renforcer la coopération internationale entre professionnels.

Après avoir adopté en 1991 des dispositions concernant les relations avec les fondations, un nouveau système de relations avec les ONG a été mis en place à partir de **1995**, qui distingue deux (en fait, 3) types de relations : les relations **formelles** (elles-mêmes divisées en relations de **consultation** et d'**association**), d'une part, et les relations **opérationnelles**, d'autre part.

L'idée de base est de distinguer différents cercles plus ou moins larges pour la collaboration au quotidien. Ainsi, par exemple, les ONG ayant des relations formelles peuvent automatiquement participer à la Conférence générale qui se tient tous les deux ans (alors que les "opérationnelles" doivent en faire la demande expresse). Mais parmi les ONG "formelles", celles qui ont des relations d'"association" – un petit nombre de fédérations internationales – travaillent de manière très étroite avec l'UNESCO.

La décision finale – valable pour 6 ans – est prise par le Comité des ONG du Conseil exécutif après que la section des ONG et des Fondations de l'UNESCO a examiné le contenu des dossiers de candidature – plus ou moins lourds selon le type de relation recherchée.

C'est également cette section qui est l'interlocuteur permanent du **Comité de Liaison des ONG (CLONG/UNESCO)** qui, tous les 3 ans, tient une Conférence internationale à laquelle sont invitées l'ensemble des ONG, qu'elles aient des relations formelles ou opérationnelles. Au cours de cette conférence, sont désignés le Président (actuellement, une Française, Mme Monique Fouilhoux) et un Comité de 9 ONG internationales. Ce Bureau participe au processus de pilotage des travaux de l'UNESCO à la lumière des décisions prises par la Conférence générale.

⁶ Cf. note page 12.

C'est aussi avec le CLONG que se tiennent des **consultations collectives** : elles rassemblent les ONG travaillant sur un même secteur (par exemple, en 1997, sur les femmes), ce qui permet à la fois de mieux déterminer le contenu des programmes de l'UNESCO et d'en assurer la mise en œuvre sur le terrain.

L'évaluation conduite sur la réforme de 1995 montre qu'elle ne donne pas entièrement satisfaction, car elle introduit une certaine hiérarchisation qui méconnaît l'apport des ONG "opérationnelles". De sorte qu'il semblerait préférable de parler de "consultation" et de "coopération" pour reconnaître notamment la contribution des ONG nationales qui constituent sur le terrain le relais des actions de l'UNESCO.

Par ailleurs, au niveau national existent des Commissions nationales pour l'UNESCO (composante publique + secteurs de la société civile concernés par les activités de l'UNESCO : universitaires et chercheurs, syndicats, associations) qui permettent les échanges entre l'Organisation et la société civile.

- **OMS (Organisation Mondiale de la Santé, en anglais WHO)**

La collaboration avec les ONG, prévue par la Constitution de l'OMS de 1946, est apparue au fil des années de plus en plus indispensable pour permettre à l'OMS d'avancer vers la réalisation de son objectif de la "santé pour tous". De sorte qu'en 1987, l'Assemblée mondiale de la santé – qui se tient tous les ans – a adopté les "Principes régissant les relations entre l'OMS et les ONG".

- Il en ressort notamment que l'OMS ne connaît qu'**une seule forme** de relation **institutionnelle** avec les ONG : ce sont les **relations officielles**, dont bénéficiaient 193 ONG en février 1999.

Le statut de relation officielle concerne des ONG ou fondations⁷ à vocation internationale. Il s'obtient après une demande officielle et des relations informelles dans le cadre de réunions techniques au cours desquelles l'ONG peut se faire connaître et apprécier par l'organisation. Elle doit bien évidemment faire la preuve que ses buts et son mode d'organisation sont conformes aux principes régissant l'OMS et qu'en particulier elle n'a pas de but commercial ou lucratif.

Les candidatures sont examinées par les 5 membres qui composent le Comité des ONG du Conseil exécutif, et c'est celui-ci qui prend la décision finale, valable pour 3 ans.

Les ONG ayant des relations officielles avec l'OMS peuvent participer sans droit de vote aux réunions de l'OMS ou à celles des comités et conférences convoqués sous son autorité.

Les ONG régionales ou nationales peuvent avoir des relations avec celui des **6 bureaux régionaux** de l'OMS qui correspond à leur implantation.

⁷ On voit donc qu'à la différence de l'UNESCO, l'OMS n'introduit pas de distinction entre ONG et fondations.

- **Dans la pratique**, les relations informelles de l'OMS avec les ONG sont riches et variées, que ce soit pour la promotion de l'éducation à la santé, les échanges d'informations, y compris épidémiologiques, la coordination de l'action internationale en matière de lutte contre la cécité ou de vaccins. C'est ainsi que Médecins sans Frontières se retrouve aux côtés de l'Unicef, de l'OMS, de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge au sein du Groupe exécutif qui pilote le programme international de vaccination contre la méningite.

L'OMS s'appuie fortement sur les ONG, y compris locales, dans les **opérations** d'urgence ou à caractère humanitaire, et bénéficie de **cofinancements** de la part de fondations pour lutter contre certaines maladies.

- **OAA (Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture, en anglais FAO)**

L'OAA, créée en 1945, a pour mandat de faire progresser l'action internationale, par le débat et le conseil technique, l'information et la sensibilisation en matière d'alimentation et d'agriculture (y compris pêche et forêts), et de mettre en œuvre le principe de sécurité alimentaire dans la perspective du développement durable.

Les relations entre l'OAA et les ONG sont, depuis les origines, à la fois très diverses et très actives.

- L'aspect **institutionnel** des relations, prévu par les textes fondateurs, est **peu représentatif** des liens existants dès sa création entre OAA et société civile : en 2000, seules 196 organisations bénéficiaient d'un statut officiel.

En fait, l'OAA travaille aussi bien avec des organisations de producteurs et de consommateurs, des ONG de développement du Nord et du Sud, des réseaux d'opinion sur des thèmes particuliers, des syndicats et des organisations du secteur privé liées à l'alimentation, à l'agriculture, à la forêt et à la pêche, qu'avec des organisations de professionnels ou d'universitaires.

C'est ainsi qu'une unité pour la coopération avec le secteur privé et les ONG a été créée en 1994. Son travail de coordination a permis l'adoption, en 1999, d'un document établissant les nouvelles **orientations politiques et stratégiques de la coopération de l'OAA avec ONG et OSC** pour les 15 années suivantes, autour de trois questions : pourquoi ? qui ? comment ? Ce document affirme notamment la nécessité du partage d'information et d'analyse, d'un dialogue démultiplicateur, de la responsabilité partagée dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes, ainsi que dans la recherche de financements.

C'est ainsi que des ONG sont membres à part entière de certains comités techniques de l'OAA (usage des pesticides, plantes transgéniques...).

- En matière de relations **opérationnelles**, l'essentiel des financements des programmes menés sous l'égide de l'OAA vient de donateurs extérieurs (PNUD, IFI, pays donateurs...). Mais l'OAA aide les ONG à des montages financiers avec d'autres partenaires. Inversement, les liens intrinsèques de l'OAA avec des

organisations de terrain vont rendre ses actions plus crédibles auprès de donateurs bilatéraux et multilatéraux.

- **OIT (Organisation Internationale du Travail, en anglais ILO)**

Créée en 1919 pour favoriser la justice sociale, l'OIT est devenue en 1946 la première institution spécialisée de l'ONU.

- Son caractère **tripartite** y donne une place exceptionnelle aux ONG : dans la mesure où chaque Etat-membre y siège à la fois à travers deux représentants du **gouvernement**, un du **patronat** et un des **syndicats**, les organisations des partenaires sociaux se trouvent **partie intégrante** de l'organisation.

De plus, chacune de ces trois composantes garde son identité propre dans le cadre des **collèges distincts** qui désignent des représentants dans plusieurs instances de l'organisation.

Cette présence politique n'empêche pas les autres formes habituelles de participation à la vie de l'organisation.

- a) En matière de **relations institutionnelles**, l'OIT accorde le **statut consultatif** qui comprend trois catégories :

- à quelques grandes ONG internationales est accordé un **statut consultatif général** (8 ONG) ou **régional** (16 ONG). Il permet d'assister à toutes les réunions de l'OIT, soit au niveau central, soit au niveau régional.
- Une **liste spéciale** a été établie en 1956 pour établir des relations de travail avec les ONG autres que celles des partenaires sociaux. Les 150 ONG qui y figurent interviennent dans des domaines variés (droits de l'Homme, pauvreté, sécurité sociale, réinsertion professionnelle, condition de la femme, jeunesse...).
- La troisième catégorie, c'est **l'invitation** faite par le Conseil d'Administration de l'OIT à des ONG internationales remplissant certains critères, à participer à des réunions de l'OIT.

A noter que l'OIT – à la différence de l'Unicef, par exemple – **ne reconnaît pas** le statut consultatif octroyé par l'Ecosoc et qu'elle n'accorde pas le sien à des ONG nationales.

- b) Par contre, les ONG nationales sont nombreuses car recherchées pour leur efficacité dans les activités **opérationnelles** liées à la coopération technique que mène l'OIT, souvent en liaison avec le PNUD, le FNUAP ou la Banque Mondiale.

De telles actions impliquent d'ailleurs, souvent au-delà des seules ONG, l'ensemble des organisations de la société civile.

➤ LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

Bien que créées dans le même élan que l'Organisation des Nations Unies au lendemain de la 2^{ème} guerre mondiale, elles s'en distinguent sur plusieurs points : non seulement elles n'ont pas la Charte pour référence, mais surtout elles ne donnent pas aux Etats membres une représentation basée sur le système 1 pays = 1 voix et se réclament davantage – voire exclusivement – de la rationalité financière plutôt que des principes de respect des droits de l'homme et de solidarité développés dans le reste du système des Nations Unies.

C'est pourquoi les deux plus connues – Banque Mondiale et Fonds Monétaire International – sont parmi les organismes internationaux les plus contestés par les ONG.

- Le groupe de la **Banque Mondiale** (en anglais WB)

Fondée en 1944 en même temps que le Fonds Monétaire International lors de la Conférence de Bretton Woods, dans la perspective d'apporter une aide à long terme pour les besoins de reconstruction des économies européennes après la Seconde Guerre mondiale⁸, la Banque mondiale intervient aujourd'hui dans plus d'une centaine de pays en développement, émergents et en transition.

Si elle demeure une organisation entre gouvernements – c'est une banque dont les parts de capital sont détenues par des gouvernements, qui est administrée par des représentants de gouvernements⁹, et qui prête à des Etats –, elle a beaucoup évolué au fil des années. Cela se traduit notamment par le nombre de ses actionnaires (on est passé de 45 au départ à 184 aujourd'hui), la nature des opérations qu'elle mène mais aussi par les relations qu'elle a établies avec les organisations non gouvernementales à partir des années 1980. Bien que la Banque s'emploie à montrer que ces relations se sont fortement développées au cours des dernières années, et qu'elle y attache beaucoup de prix pour asseoir l'efficacité et la pertinence de ses interventions, notamment dans la lutte qu'elle entend conduire contre la pauvreté sous toutes ses formes et pour la préservation de l'environnement, *elle ne les a pas formalisées dans un statut.*

On trouve donc des relations de deux types :

- le "*global policy dialogue*" qui a été mis en place dès 1982 avec la création du **Comité ONG–Banque Mondiale** pour permettre un dialogue entre les principaux dirigeants de la Banque et des ONG. Deux ans plus tard, une douzaine d'ONG qui y avaient été invitées constituèrent entre elles un "*Groupe de travail des ONG*" qui au fil du temps a été en mesure de faire des recommandations précises pour réorganiser ce dialogue sur des bases régionales et thématiques et l'élargir à des représentants de tous les secteurs de la société civile. Les dispositions adoptées en ce sens en décembre 2000 sont venues accompagner le mouvement de

⁸ D'où le nom de **BIRD, Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement**, qui demeure la composante majeure du groupe, aux côtés de l'AID, la SFI, et de l'AMGI.

⁹ La France est, avec les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni, l'un des 5 pays principaux actionnaires qui disposent chacun d'un des 24 sièges de "Directeurs Exécutifs" (= Administrateur, aujourd'hui Ph. Duquesne).

décentralisation sur le terrain que connaissait la Banque elle-même et permis l'émergence d'espaces régionaux de dialogue autour de thèmes précis.

- mais ce sont les *relations opérationnelles qui prédominent largement*, c'est-à-dire que la Banque cherche à impliquer des ONG aux différents stades du cycle de vie d'un projet : selon les éléments les plus récents¹⁰, il apparaît qu'elles sont principalement impliquées dans la préparation (89 % des projets) et dans la mise en œuvre (84 % des projets), beaucoup moins dans le pilotage et l'évaluation (47%). Cette implication prend principalement la forme de la **consultation**, exercice pour lequel la Banque a mis au point en 2000 des "lignes directrices" à l'intention de son personnel, et qui est devenu partie intégrante des Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté.

Mais la Banque reconnaît elle-même que l'implication des ONG varie beaucoup selon les secteurs concernés : de 95 % pour les projets "Education", on tombe à 13 % seulement pour ce qui concerne la "politique économique".

Plusieurs éléments de l'organisation de la Banque lui permettent de remplir les divers objectifs qu'elle donne à ses relations avec les ONG : à la fois profiter de leur connaissance des réalités du terrain, les conforter dans leur position d'interlocuteur des gouvernements locaux, améliorer la transparence de son propre fonctionnement :

- création d'une *unité spécialisée* dans les relations avec les ONG et la société civile au sein du département du Développement social qui est le point focal de l'animation de tout le dispositif ;
- en corollaire, mise en place de correspondants spécialisés dans **70 bureaux** de la Banque de par le monde ;
- création en 1993 d'un *panel d'inspection* composé de trois personnes que des citoyens peuvent saisir s'ils estiment que leurs intérêts ont été lésés par des projets financés par la Banque. Il est arrivé que le bien-fondé de telles requêtes soit reconnu ;
- un programme pour des *petits projets* ("Small Grants") permet d'accorder des financements directs à des ONG.

Beaucoup d'efforts sont également faits en matière d'**information des ONG et de la société civile** : site Internet (en anglais) présentant de nombreux documents, mise en place d'un **Forum du Développement** pour un dialogue via Internet, multiplication de téléconférences, rencontres avec des responsables de la Banque avant les grandes réunions de printemps et d'automne, sans parler d'initiatives plus ciblées, telle la récente production d'un CD-Rom destiné aux ONG francophones par l'équipe de la vice-présidence Europe de la Banque Mondiale.

- **FMI (Fonds Monétaire International, en anglais IMF)**

Dans la mesure où il a été créé en même temps que la Banque mondiale, le Fonds Monétaire International partage avec celle-ci un certain nombre de caractéristiques :

¹⁰ World Bank – Civil Society Collaboration Progress Report for Fiscal Years 2000 and 2001.

- c'est une organisation intergouvernementale, dont les fonds proviennent de gouvernements, qui est administré par des représentants de gouvernements et dont les financements sont destinés à des gouvernements;
- le nombre de ses gouvernements-actionnaires a crû parallèlement à celui de la Banque Mondiale (l'adhésion au FMI doit être préalable);
- le FMI a connu la même évolution en ce qui concerne les caractéristiques des pays emprunteurs : si pendant les deux premières décennies de son existence, près de la moitié de ses financements allaient à des pays industrialisés, il s'adresse aujourd'hui à des pays en développement, en transition ou à des pays émergents.
- de plus, leur pilotage est en partie commun : ils sont administrés par les mêmes représentants des Etats-membres, et les "grandes réunions", de printemps (Comité du développement) et d'automne, rassemblent les deux institutions dans leur ordre du jour.

La mission initiale du FMI était de superviser le système monétaire international, de promouvoir la stabilité des taux de change et de favoriser le libre échange des biens et des services. Si cette dernière mission a été assurée dans le cadre du GATT et, désormais, par l'OMC, les interventions du FMI sont restées *'ordre macroéconomique*, en accordant des *aides* pour le rétablissement de la balance des paiements du pays concerné.

Mais pour le FMI, "aider" n'est pas seulement accorder des prêts à plus ou moins long terme pour rétablir les grands équilibres économiques d'un pays : ils s'accompagnent aussi de "conseils" pour redresser la situation. Ce qui le conduit de fait à prendre les commandes des finances et de l'économie de pays déjà en difficulté, mais auxquels on demande de faire des économies sans tenir compte des régressions de tous ordres qu'elles peuvent provoquer dans la vie des populations. Sans doute a-t-il mis en place avec la Banque Mondiale le mécanisme de "Cadres stratégiques de la réduction de la pauvreté" qui vise précisément à protéger les dépenses liées aux besoins de base des populations; mais ce dispositif ne s'adresse qu'à des pays déjà lourdement endettés. La situation actuelle de l'Argentine montre en tous cas les ravages que peut causer l'application d'une logique financière implacable lorsqu'elle vient se surajouter aux errements des politiques nationales.

Les effets des "ajustements structurels" ajoutés à l'incapacité du FMI de prévoir et de prévenir des crises financières graves, liées à la volatilité non-contrôlée de capitaux spéculatifs privés, ont donné au FMI, dont le fonctionnement demeure encore bien opaque, une image très négative, notamment auprès des ONG.

Dans le tandem "Banque Mondiale/FMI", c'est la Banque qui se pose en leader pour les relations avec les ONG. Si le FMI *"reconnait et apprécie le rôle des **organisations de la société civile** dans l'expression des fondements moraux de l'action collective et la mobilisation du soutien sur le terrain"*¹¹, il semble que, parmi les acteurs non-gouvernementaux, il recherche surtout le dialogue avec les investisseurs privés et les entreprises, qui peuvent directement l'appuyer dans ses tentatives d'assainissement des circuits financiers internationaux.

¹¹ "Le cadre de l'action du FMI face à la mondialisation" Etude thématique des services du FMI- mars 2002.

Beaucoup reste à faire pour qu'il puisse établir un dialogue avec les ONG, pour lequel il n'a prévu jusqu'ici aucun mécanisme et c'est uniquement *de l'extérieur* que celles-ci peuvent faire entendre leur voix, parfois même à travers la violence. D'une certaine manière le message a été entendu puisque le FMI vient de lancer au début 2002 une « *Lettre d'information trimestrielle à l'intention des organisations de la société civile* », ce qui est encore bien insuffisant au regard des attentes des ONG mobilisées pour le développement dans le respect des droits universellement reconnus..

- **FIDA (Fonds International de Développement Agricole, en anglais IFAD)**

Créé en 1976, il est souvent oublié parmi les IFI, peut-être parce qu'il a été conçu dès l'origine comme un instrument opérationnel permettant à des communautés rurales pauvres de se développer .

Il réunit trois groupes de pays : 22 pays industrialisés, 12 pays en développement exportateurs de pétrole, 126 pays en développement.

- Il n'a **pas de relations institutionnelles** avec les ONG. Cependant, avec l'accord du Conseil d'Administration, des ONG peuvent participer comme observateurs au Conseil des gouverneurs.
- Par ailleurs, depuis 1990, il tient, avec certaines ONG qui sont ses partenaires, une **consultation annuelle** qui permet des échanges de vues sur le bilan et les perspectives de leur coopération. Pour donner plus d'efficacité à leur collaboration avec le FIDA, les ONG ont constitué un groupe consultatif.
- Par contre, le FIDA développe des relations **opérationnelles** très actives avec les ONG, notamment dans les pays en développement : elles étaient plus de 500 en 2000, dont 80 % des pays du Sud. Depuis 1987, le Programme de Coopération Elargie (PCE) vise à renforcer la démarche participative des organisations communautaires via la collaboration avec des ONG répondant à un certain nombre de critères définis par le Fonds. Il fait actuellement l'objet d'une évaluation.

3. Parmi les ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES, l'OMC

Il existe quatre organisations intergouvernementales : énergie atomique, tourisme, fonds marins, mais c'est uniquement l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce, en anglais WTO) qui sera abordée ici.

En l'état actuel des choses, l'OMC est le résultat d'une "occasion manquée" pour le système des Nations Unies puisque la Conférence de La Havane de 1946 n'a pu mettre au point la création d'une Organisation internationale du commerce. Elle a été uniquement l'occasion, à l'initiative de 23 pays seulement, de créer le GATT (Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce) qui, de 1948 à 1994, a régi le commerce mondial. A l'issue de plusieurs cycles de négociations difficiles, l'accord intergouvernemental instituant l'OMC est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

- Le problème de fond que pose l'OMC est qu'il engage aujourd'hui tous les Etats du monde dans des règles organisant un libre-échange établi comme une fin en soi, sans tenir compte des inégalités profondes entre pays riches et pays en développement.

Face à cet instrument de l'intensification de la compétition mondiale à travers un commerce sans entraves, et qui sert les intérêts des entreprises multinationales, la vigilance des ONG a su organiser la contestation. C'est ainsi qu'une bataille de fond est engagée autour de la **contradiction radicale** que représente le dispositif de l'OMC face aux principes de justice sociale établis par le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels, et aux normes sociales fondamentales établies dans le cadre de l'OIT.

De sorte que ce sont les ONG qui militent dans le domaine des droits de l'Homme, parfois relayées par la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU et les prises de position de la CNUCED, qui sont parmi les plus tenaces pour dénoncer la manière dont est organisé le commerce mondial, et les injustices qu'il renforce.

- Mais les relations entre l'OMC et les ONG reposent sur des principes qui ne facilitent guère le dialogue en faveur de la mise en œuvre de droits universellement reconnus par ailleurs.

En effet, l'Accord de Marrakech, qui a fondé l'Organisation, limite la possibilité d'"arrangements" avec les ONG à *celles qui s'occupent de sujets en rapport avec ceux dont traite l'OMC*.

D'autre part, les **lignes directrices** pour les arrangements concernant les relations avec les ONG, adoptées par le Conseil Général de l'OMC en 1996, n'offrent qu'un cadre pour des **relations informelles** : il s'agit pour l'essentiel de dispositions qui permettent aux ONG d'avoir accès à certains documents internes, à participer aux conférences ministérielles – sur demande et si l'ONG est compétente dans le domaine traité – ainsi qu'à des séminaires informels.

La participation d'ONG aux Conférences ministérielles de Singapour (1996), de Genève (1998), de Seattle (1999) ou de Doha (2001) est loin d'être un motif de satisfaction : un examen attentif a montré que sous ce terme d'« ONG » on trouvait, soit de manière majoritaire, soit dans une forte proportion, des émanations du secteur privé lucratif (BINGOS), ou Comités suscités par des gouvernements (GONGOS).

Inversement, les organisations représentant la défense des droits de l'Homme n'y étaient pas représentées. D'où la revendication présentée par la FIDH (Fédération Internationale des Droits de l'Homme) de créer dans la transparence un **statut consultatif** auprès de l'OMC, selon des repères assez proches de ceux de l'Ecosoc. On trouvera le détail de ces propositions dans le n° 320 (novembre 2001) de la « Lettre mensuelle » de la FIDH.

II^{ème} PARTIE :

L'ORGANISATION INTERNATIONALE

de la FRANCOPHONIE (OIF)

En tant que telle, l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF)¹² est récente, puisqu'elle a été créée en 1998, après l'adoption, lors du Sommet de Hanoï de novembre 1997, de la Charte de la Francophonie qui refondait et complétait une architecture institutionnelle dont certains éléments avaient été mis en place dans les années 1960.

La Charte adoptée en 1997 a également redéfini les dispositions qui lient l'OIF et les OING.

➤ **L'ORGANISATION de l'OIF**

- **Sa composition**

C'est une organisation intergouvernementale qui comporte aujourd'hui 51 Etats-membres, dont de nombreux pays du continent africain mais aussi plusieurs pays issus de l'ancien bloc soviétique (Albanie, Bulgarie, Macédoine, Moldavie, Roumanie).
Noter qu'elle compte également quatre Etats observateurs : Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie.

- **Ses buts et son mandat politique**

Les objectifs de l'OIF sont énoncés dans l'Article 1 de la Charte de la Francophonie adoptée à Hanoï:

« La Francophonie, consciente des liens que crée entre ses membres le partage de la langue française et souhaitant les utiliser au service de la paix, de la coopération et du développement, a pour objectifs d'aider : à l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention des conflits et au soutien à l'État de droit et aux droits de l'homme ; à l'intensification du dialogue des cultures et des civilisations ; au rapprochement des peuples par leur connaissance mutuelle ; au renforcement de leur

¹² Site Internet <http://www.francophonie.org>

solidarité par des actions de coopération multilatérale en vue de favoriser l'essor de leurs économies.

La Francophonie respecte la souveraineté des États, leurs langues et leurs cultures. Elle observe la plus stricte neutralité dans les questions de politique intérieure ».

- **Ses principales instances**

- **Les Sommets de la francophonie**, rassemblent tous les 2 ans depuis 1986 les chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage. Instance suprême de la Francophonie, le Sommet en définit les grandes orientations politiques.

Le IX^{ème} Sommet, initialement prévu en septembre 2001, vient de se tenir du 18 au 20 octobre à Beyrouth.

- **La Conférence ministérielle de la francophonie (CMF)** réunit entre les Sommets les ministres des Affaires étrangères ou chargés de la Francophonie. Elle a pour mission de veiller à l'exécution des décisions arrêtées lors d'un Sommet et de préparer le Sommet suivant. En outre, elle recommande au Sommet l'admission de nouveaux membres et de nouveaux membres associés.

L'OIF s'appuie également sur les travaux et les recommandations d'autres Conférences ministérielles. Deux sont permanentes : la Conférence des ministres francophones de l'Education (*CONFEMEN*) – la plus ancienne, créée en 1960 et la Conférence des ministres francophones de la Jeunesse et des Sports des pays (*CONFESJES*). Des Conférences ministérielles sectorielles peuvent également être réunies.

- **Le Secrétaire général**, fonction nouvelle instaurée en 1997, est la clef de voûte du système : porte-parole politique et représentant officiel de la Francophonie au niveau international, il est aussi Président exécutif du Conseil permanent (CPF) et le plus haut responsable de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF). Il préside le Conseil de coopération qui réunit l'Agence et les Opérateurs directs du Sommet. Il est élu pour quatre ans par le Sommet avec un mandat renouvelable; après avoir inauguré cette fonction, Boutros Boutros-Ghali vient d'être remplacé par Abdou Diouf, ancien président du Sénégal.

- **Le Conseil permanent de la francophonie (CPF)** est chargé de la préparation et du suivi des Sommets. Présidé par le Secrétaire général, il est composé des *représentants personnels* dûment accrédités par les chefs d'Etat ou de gouvernement membres des Sommets. Le Conseil permanent a notamment pour mission de veiller à l'exécution des décisions prises par la Conférence ministérielle, d'examiner et d'approuver les projets, de procéder aux évaluations des programmes des opérateurs ; d'exercer un rôle d'animateur, de coordonnateur et d'arbitre, tant en ce qui concerne le volet politique et économique que le volet de coopération. Il dispose de trois commissions : politique, économique et de coopération.

- **L'Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF)**, anciennement appelée Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) depuis sa fondation en 1970, est *l'opérateur principal* de l'OIF. Chargée de la mise en œuvre des programmes de coopération multilatérale, elle assure, dans le cadre d'une programmation biennale, l'organisation et le suivi des conférences ministérielles sectorielles décidées par le Sommet de la Francophonie.

Elle dispose de deux instituts spécialisés : l'Institut des nouvelles technologies de l'information et de la formation basé à Bordeaux et l'Institut de l'énergie et de l'environnement à Québec. Elle s'appuie sur trois bureaux régionaux : à Lomé (Togo) pour l'Afrique de l'Ouest, à Libreville (Gabon) pour l'Afrique Centrale et à Hanoi (Vietnam) pour l'Asie-Pacifique.

- Les "opérateurs directs" de l'OIF :

- *L'Agence universitaire de la Francophonie (AUF)* intervient dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans lesquelles elle permet aux établissements de chaque pays d'entrer dans des réseaux internationaux et de contribuer à la création d'un espace scientifique francophone
- *TV5*, fondée en 1984, est la chaîne de télévision multilatérale francophone. Diffusée par câble et satellite, c'est le 3^{ème} réseau mondial.
- *L'Université Senghor*, aussi nommée *Université Senghor d'Alexandrie*, a été reconnue d'utilité publique internationale par le Sommet de Dakar qui l'a créée en 1989. Cette institution de 3^{ème} cycle a pour vocation de former et de perfectionner des cadres et des formateurs de haut niveau et d'orienter leurs aptitudes vers l'action et l'exercice des responsabilités dans certains domaines prioritaires pour le développement (administration, gestion de l'environnement, nutrition/santé et gestion du patrimoine culturel).
- *L'Association internationale des Maires et responsables des capitales et métropoles* partiellement ou entièrement francophones (*AIMF*), créée en 1979, elle est spécialisée dans le développement des villes et l'exercice de la démocratie locale. Elle rassemble aujourd'hui 106 capitales et métropoles réparties dans 47 pays.

- *L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)* est, depuis le Sommet de Maurice (1993), l'*assemblée consultative* auprès des instances politiques de la Francophonie. A travers ses 48 sections dans les pays membres et ses 16 sections associées, elle contribue à la mise en place et au renforcement d'institutions démocratiques et participe notamment à des missions d'observation d'élections.

➤ **LES RELATIONS entre l'OIF et les ONG**

Les relations entre les instances de la francophonie et les ONG ont été formalisées lors de la 1^{ère} Conférence des OING francophones organisée à Paris les 24 et 25 octobre 1994 par l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), devenue Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF) en 1996.

- **Globalement**, les directives adoptées prévoient que l'OIF peut entretenir des relations avec des *ONG internationales*, c'est à dire "*toute organisation internationale qui n'a pas été créée par voie d'un accord intergouvernemental*", dont "*les buts et le rôle ont un caractère non gouvernemental, et qui répond*" à certaines conditions, relativement classiques : exercer ses activités dans des domaines jugés prioritaires par les instances de l'institution, disposer d'une administration et de "*moyens lui permettant de communiquer régulièrement avec ses membres dans les différents pays*". Cette

dimension internationale peut être *d'échelle régionale, "au sens géographique ou culturel de ce mot"*.

Ces dispositions spécifient l'importance d'assurer une large représentation aux OING des pays du Sud.

- **Elles définissent 3 catégories de relations**, selon l'importance et la durée de la coopération des OING avec les instances de la Francophonie. De la moins forte à la plus étroite, ce sont:

- **Catégorie C : Relations d'information mutuelle**

Elles sont établies avec des OING remplissant les conditions générales et qui forment auprès du Secrétaire Général le souhait de coopérer avec les instances de la Francophonie. Elles sont *admisées dans cette catégorie par le Secrétaire général de la Francophonie*, s'il le juge utile à la réalisation des objectifs de l'Agence et au rayonnement de la Francophonie, à charge pour lui d'informer de ses décisions – positives ou négatives – le Conseil Permanent de la Francophonie.

Obligations :

- Tenir le Secrétaire général informé de leurs activités ayant trait aux programmes décidés par les instances de la Francophonie et du concours apporté par elles à la réalisation des objectifs de la Francophonie.
- Faire connaître à leurs membres, par tous les moyens dont elles disposent, les Programmes, les activités et les réalisations de la Francophonie.

Avantages :

- Le Secrétaire général de la Francophonie prendra toute mesure utile en vue d'assurer avec ces organisations un *échange d'information et de documentation* sur les questions d'intérêt commun.
- Ces organisations pourront être invitées à envoyer des observateurs à certaines réunions convoquées par l'AIF, si de l'avis du Secrétaire général, elles sont en mesure d'apporter une contribution importante aux travaux de ces réunions.

- **Catégorie B : Relations de consultation**

Les OING de catégorie C qui pendant une *période d'au moins deux ans* auront apporté une contribution efficace dans le cadre des obligations qui leur incombent, peuvent, *sur proposition du Secrétaire général de la Francophonie*, être reclassées dans cette catégorie plus restreinte, par *décision du Conseil Permanent de la Francophonie*. Elles devront avoir donné la preuve qu'elles sont en mesure de fournir des avis sur les questions relevant de leur compétence et de contribuer efficacement aux activités et au rayonnement de la Francophonie. Les demandes d'inscription dans cette catégorie qui n'auront pas été acceptées par le Conseil Permanent de la Francophonie ne pourront être présentées de nouveau qu'après un délai de deux ans. *Ces relations concernent aujourd'hui 18 OING.*

Obligations :

En plus des obligations décrites pour la catégorie C, les OING de catégorie B devront :

- A la demande du Secrétaire général de la Francophonie, fournir des avis et apporter leur concours en ce qui concerne les enquêtes, études ou publications de l'Agence relevant de leur compétence.
- Contribuer par leurs activités à l'exécution de certaines parties des Programmes décidés par les instances.
- Inviter l'Agence à se faire représenter à leurs réunions dont l'ordre du jour présente un intérêt pour les Programmes décidés par les instances.
- Présenter au Secrétaire général des rapports périodiques sur leurs activités et sur le concours qu'elles ont apporté à l'action des instances de la Francophonie.

Avantages :

Outre les avantages prévus pour la catégorie C, ces organisations:

- seront consultées par le Secrétaire général de la Francophonie, s'il le juge utile, sur certains projets de l'Agence.
- seront invitées aux conférences périodiques des organisations internationales non gouvernementales.

- **Catégorie A : Relations de concertation et d'association**

Cette catégorie est réservée à un nombre restreint d'OING ayant une composition largement internationale et une compétence éprouvée dans l'un des domaines prioritaires dégagés par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et ayant d'une manière régulière apporté une contribution majeure à l'action des instances de la Francophonie. Sur leur demande et sur recommandation du Secrétaire général de la Francophonie, ces OING pourront être admises en Catégorie A par le Conseil Permanent de la Francophonie. Outre la coopération décrite pour les deux autres catégories, des relations de travail étroites et régulières devront être maintenues entre l'Agence et ces organisations qui seront invitées par les différentes instances de l'OIF à donner des avis sur les activités de la Francophonie dans leur domaine de compétence. *Ces relations concernent aujourd'hui 13 OING.*

Obligations :

En plus des obligations décrites plus haut pour les catégories C et B, elles doivent s'engager à collaborer étroitement avec le CPF et l'AIF en développant celles de leurs activités qui relèvent de la compétence des instances francophones.

Avantages :

Les organisations admises dans cette catégorie bénéficieront de tous les avantages reconnus aux deux catégories précédentes.

D'une manière générale, elles seront associées aussi étroitement et régulièrement que possible aux programmes définis par les instances et relevant de leur champ d'intérêt, tant au stade de la réflexion qu'à celui de la mise en œuvre.

Remarque : Lorsque le Secrétaire général de la Francophonie le juge nécessaire, il peut, en exposant ses observations, proposer au Conseil Permanent de la Francophonie qui en décide, *de rétrograder une OING à la catégorie inférieure*. Il doit, dans ce cas, informer au préalable l'organisation intéressée des raisons qui auront motivé sa proposition.

- ***Les instances de concertation***

- Les directives adoptées lors de la Conférence de Paris prévoient également l'organisation, **tous les deux ans**, d'une **Conférence des OING francophones** regroupant les **catégories A et B**. L'Article 18 de la Charte de la francophonie, adoptée en 1997, a placé cette Conférence sous la responsabilité du Secrétaire général de la Francophonie.

"Cette conférence est destinée à :

- informer les organisations internationales non gouvernementales francophones sur les orientations et la programmation arrêtées par le Sommet ;
- identifier les organisations susceptibles d'apporter une contribution concrète et efficace à la mise en œuvre des programmes de la Francophonie ;
- mener des consultations en vue d'obtenir des avis et suggestions concernant les grandes lignes de la programmation ;
- favoriser la coopération entre les organisations ayant des intérêts communs".

Quatre Conférences des OING francophones se sont déjà tenues, chacune sur un thème particulier :

- la 1^{ère}, organisée à Paris les 24-25 octobre 1994 sur le thème : « *Convergences francophones* ».
- la 2^{ème}, organisée à Genève les 18-19 novembre 1996 sur le thème : « *Solidarités francophones* ».
- la 3^{ème}, organisée à Cotonou les 23-24 février 1999 sur le thème : « *Se développer autrement* ».
- la 4^{ème}, organisée à Québec les 7-8 octobre sur le thème : « *Le développement par la paix* ».

Dans ces conférences, seules les 31 ONG de Catégorie A et B, très majoritairement des OING liées au domaine de l'éducation ou de culture, ont le statut de participants; les OING de Catégorie C y assistent en tant qu'observateurs.

- Ce même Article 18 de la Charte de la Francophonie prévoit "un **comité de suivi**, issu de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales et composé d'un maximum de **cinq représentants**. Il "a pour fonction d'assurer la liaison avec le Secrétaire général ou l'administrateur général, selon leurs compétences, dans l'intervalle des réunions de la Conférence".

Ces 5 membres représentent chacun des différents domaines d'activité dans lesquels sont regroupées les OING:

- Espace de culture et de communication.
- Espace de savoir et de progrès.
- État de droit et droits de l'homme.
- Économie et développement.
- Catégorie multidisciplinaire.

Le Comité de suivi se réunit *deux fois par an* en présence de représentants du Secrétariat général de la Francophonie et de l'AIF. Il assure le suivi des programmes réalisés en coopération avec les institutions de la francophonie et prépare les Conférences.

- Enfin, depuis 2000, les OING de Catégorie A et B ont constitué le *Réseau des OING francophones* permettant un partage des informations et une meilleure coordination des actions.

III^{ème} PARTIE :

En EUROPE

1. LE CONSEIL de l'EUROPE

Créé en 1949, le Conseil de l'Europe¹³, basé à Strasbourg, a été la première construction politique « européenne » en réponse aux ravages de la guerre. Mais il est souvent mal connu, et surtout mal repéré par rapport à l'Union européenne des 15.

Il a, dès l'origine et dans un esprit assez proche de celui de l'ONU, établi des relations formelles avec les ONG, pour lesquelles est prévu un **statut consultatif**.

Selon des déclarations officielles très récentes, les dispositions actuelles, qui datent de 1993, pourraient faire l'objet de modifications permettant de renforcer encore la contribution des ONG aux travaux du Conseil de l'Europe.

➤ **L'ORGANISATION du CONSEIL de l'EUROPE**

- **Sa composition**

C'est une organisation intergouvernementale qui compte aujourd'hui 44 Etats membres, dont 20 de l'Europe centrale et orientale, de la Hongrie entrée la première dès 1990 à la Bosnie qui vient d'y être admise le 24 avril 2002. Avec l'entrée de la Russie en 1996, le Conseil de l'Europe rassemble aujourd'hui 700 millions de personnes.

De plus, 5 pays sont observateurs auprès du Conseil des Ministres : par ordre chronologique, Saint-Siège (1970), Canada, Etats-Unis et Japon en 1996, Mexique (1999). Israël est, pour sa part observateur auprès de l'Assemblée parlementaire.

¹³ Site Internet <http://www.coe.int>

- **Ses buts et son mandat politique**

A l'origine, le Conseil de l'Europe s'est vu conférer une triple mission : défendre et promouvoir les droits de l'Homme et la démocratie parlementaire, instaurer à l'échelle du continent des pratiques sociales et juridiques harmonisées entre les Etats membres, favoriser la prise de conscience de l'identité européenne, fondée sur le partage de valeurs au-delà des différences de culture.

Depuis la chute du mur de Berlin, il est devenu un point d'ancrage pour les pays de l'Est de l'Europe (seule la Biélorussie n'a pu y demeurer), et s'emploie à leur apporter le savoir-faire nécessaire et la connaissance de "bonnes pratiques" pour les nécessaires réformes politiques et législatives, ainsi que dans ses domaines d' "excellence" : droits de l'Homme, démocratie locale, éducation, culture, environnement.

Les Sommets de chefs d'Etat et de gouvernement de Vienne en 1993, puis de Strasbourg, en 1997 l'ont tout d'abord confirmé dans son rôle de « gardien de la sécurité démocratique » de l'Europe élargie puis ont décidé de réorganiser son action autour de 4 domaines : démocratie et droits de l'Homme, cohésion sociale, sécurité des citoyens, valeurs démocratiques et diversité culturelle.

- **Ses principaux organes de fonctionnement :**

- un *Comité des Ministres* (= des Affaires Etrangères) est l'organe de décision qui se réunit 2 fois l'an, en mai et en novembre, à l'occasion des changements de présidence (par ordre alphabétique en anglais)¹⁴. Dans l'intervalle, les Représentants permanents (= Ambassadeurs) se réunissent une fois par semaine. Le travail intergouvernemental dans les divers champs d'activité du Conseil de l'Europe est réparti entre divers Comités composés de représentants des Etats-membres. Le travail de ces Comités donne lieu à de nombreux groupes de travail d'experts.
- une *Assemblée parlementaire (APCE)* composée de 612 membres (titulaires + suppléants), qui sont désignés par chacun des 44 Parlements nationaux¹⁵ ;
- un *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE)* composé d'une Chambre des pouvoirs locaux et d'une Chambre des régions¹⁶ ;
- un *Secrétariat Général* (= l'administration) composé de 1300 fonctionnaires, ayant à leur tête depuis 1999 Walter Schimmer, Autrichien, ancien vice-président de l'Assemblée parlementaire et ancien Président du parti populaire européen.

¹⁴ Mai-novembre 2002 : Luxembourg ; viendront ensuite Malte, la Moldavie, etc...

¹⁵ L'APCE est donc radicalement différente du Parlement européen qui, lui est une institution de l'Union européenne

¹⁶ Une conférence sur les relations entre ONG et pouvoirs locaux est prévue en 2003.

➤ **LES RELATIONS avec les ASSOCIATIONS**

• **Le dispositif institutionnel**

Dès 1952, le Conseil de l'Europe a prévu la possibilité d'octroyer aux ONG un **statut consultatif**. Après une modification intervenue en 1972, le dispositif actuel est défini par le Règlement annexé à la **Résolution 93(38)** du Comité des Ministres, adoptée le 18 octobre 1993.

« Considérant que le système de coopération introduit par le statut consultatif a largement permis de renforcer les liens entre le Conseil de l'Europe et le monde associatif en donnant des résultats positifs et particulièrement encourageants pour les deux parties... », les nouvelles dispositions prévoient que :

- le statut concerne des organisations **internationales** non gouvernementales (OING), partageant les **principes** du Conseil de l'Europe (préambule et article 1^{er} du Statut) et compétentes dans **une ou plusieurs activités** du Conseil de l'Europe.
- les prérogatives des ONG bénéficiant du statut consultatif : elles peuvent adresser des documents écrits ou être auditionnées par les différents organes du Conseil de l'Europe, dont les Comités d'experts gouvernementaux du Conseil des Ministres. Les ONG peuvent assister aux séances publiques de l'APCE et de la CPLRE ainsi qu'à certaines réunions organisées par le Secrétariat général.
- leurs obligations :
 - . fournir les informations, documents et avis qui peuvent leur être demandés ;
 - . faire connaître les activités du Conseil de l'Europe ;
 - . soumettre un rapport **tous les deux ans** au Secrétaire général rendant compte de leur participation aux travaux du Conseil de l'Europe.
- le rôle du Secrétariat Général :
 - . il instruit les demandes présentées par les OING candidates et soumet la décision à l'approbation tacite du Comité des Ministres et de l'APCE qui disposent d'un délai de trois mois pour refuser l'octroi du statut. Un mécanisme analogue existe pour le retrait du statut.
 - . il tient à jour une **liste**, réexaminée tous les trois ans, des organisations dotées du statut consultatif. Elles sont actuellement au nombre de **423**, au 22 janvier 2001 (liste complète sur le site Internet).
 - . il a en outre la possibilité d'engager "une coopération pratique, **à titre occasionnel**" avec d'autres ONG, y compris **nationales**.

• **Les structures d'appui**

La participation aux travaux du Conseil de l'Europe d'ONG dûment reconnues s'appuie sur deux structures :

- la **Conférence Plénière** qui rassemble les délégués représentant l'ensemble des ONG dotées du statut consultatif se réunit au moins une fois par an, en présence de membres du Secrétariat général, qui peuvent être amenés à répondre à ses questions.

Ce forum annuel constitue en quelque sorte l'observatoire du fonctionnement du statut consultatif : chaque ONG peut y exprimer ses observations, critiques et propositions quant à la place de ONG au sein du Conseil de l'Europe et à leurs relations mutuelles.

Des objectifs précis à cet égard sont dégagés qui devront être mis en œuvre par la Commission de liaison dont elle élit les membres et le Président.

- La **Commission de liaison** se réunit au moins trois fois par an. Elle regroupe les représentants de 25 ONG auxquels sont associés ceux des 10 "*regroupements thématiques*" dans lesquels se retrouvent les ONG, en fonction de leur domaine d'activité. Elle a pour fonction de coordonner et de faciliter le travail des ONG en liaison avec les différentes instances du Conseil de l'Europe. Elle est actuellement présidée par un Français, Daniel Zielinski¹⁷.

Son programme de travail 2000-2002 prévoit d'améliorer l'efficacité des relations de la Commission, non seulement avec les différents éléments du Conseil de l'Europe (voir plus loin "les perspectives") mais aussi d'être attentive aux relations entretenues avec les ONG par d'autres organisations internationales (ONU dans ses différentes composantes notamment).

De son côté, le **Secrétariat** a mis en place une Division des ONG et de la société civile (dirigée par Mme Jutta Gützkow) au sein de la Direction des Relations extérieures.

- Les **modes de participation** des ONG aux travaux du Conseil de l'Europe sont variés, même si tout espoir de financement direct du Conseil de l'Europe doit être banni d'entrée¹⁸.

- la "consultation" peut prendre la forme d'une véritable **collaboration** qui conduit des représentants d'ONG à avoir un rôle de **consultants** pour certains travaux ou études. Ils peuvent ainsi participer, par écrit ou par des exposés, à des travaux de commissions ou à l'occasion de nombreux colloques et séminaires organisés sous l'égide du Conseil de l'Europe.

Autour des domaines principaux du Conseil de l'Europe, les ONG dotées du Statut consultatif ont constitué 10 regroupements thématiques (représentés au sein de la Commission de liaison), qui leur permettent de renforcer la cohérence de leurs travaux.

- la participation des ONG **au versant juridique** des activités du Conseil de l'Europe mérite une mention particulière.

¹⁷ Daniel Zielinski est Délégué général de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS). Il représente la Fédération Mondiale des Cités Unies et des villes jumelées (FMCU).

¹⁸ Cf. page d'accueil du site Internet destiné aux ONG : « *Le Conseil de l'Europe ne fournit pas de subventions aux particuliers ou aux organisations non gouvernementales.* »

D'une part, elles participent à l'élaboration de nombreuses Chartes et Conventions adoptées par le Conseil des Ministres.

Mais de plus, elles ont un rôle particulièrement actif dans l'application de celles-ci : elles peuvent représenter des personnes ou des groupes de personnes qui souhaitent introduire un recours devant la **Cour européenne des Droits de l'Homme**. De plus, le Protocole n° 11 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (déclinaison et mise en œuvre "européennes" de la Convention des Nations Unies de 1948) prévoient qu'elles peuvent être invitées par la Cour à contribuer à l'analyse des questions soulevées.

Le Protocole à la **Charte sociale européenne**, entré en vigueur en 1998, prévoit la possibilité de **réclamations collectives**. Celles-ci peuvent être introduites notamment par **47 des ONG** dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe.

De même, les ONG ont des relations actives avec le **Comité européen pour la prévention de la torture**, auquel elles apportent des informations sur les conditions de détention et d'incarcération. Elles jouent également un rôle de premier plan pour la sensibilisation de l'opinion publique à ces questions.

Enfin, elles militent activement en faveur de la ratification par les différents Etats membres de la **Convention sur la reconnaissance de la personnalité juridique des OING** (STE n° 124) seul instrument international normatif concernant les ONG¹⁹.

- il fait partie des obligations des ONG ayant un statut consultatif de faire connaître les activités du Conseil de l'Europe : elles sont donc un vecteur essentiel dans les **campagnes** destinées à mobiliser l'opinion publique autour des grandes causes défendues par l'organisation : contre la pauvreté et l'exclusion sociale (1999-2000), Année européenne des langues (2001), etc.

Enfin, et bien que cela ne soit pas lié au statut consultatif, il faut souligner le rôle que joue le **Centre Nord-Sud**, implanté à Lisbonne, dans la sensibilisation du public, via les ONG, aux questions d'interdépendance mondiale pour développer une solidarité plus efficace entre le Nord et le Sud.

➤ **LES ENJEUX POLITIQUES et les PERSPECTIVES**

Face à une Union européenne de création plus tardive mais disposant de moyens institutionnels et financiers autrement plus puissants que les siens, le Conseil de l'Europe veut continuer à s'affirmer à travers les atouts dont il dispose : ses relations avec les ONG en sont un, et c'est un domaine où il entend manifester l'avance prise.

La période actuelle est particulièrement riche à cet égard :

- En décembre 2001, les deuxièmes "**Assises des associations d'Europe**", tenues à Strasbourg sur la double présidence du Secrétaire général du Conseil de l'Europe et de la Présidente du Parlement européen, ont été l'occasion de lancer un appel très direct pour que la réforme des institutions de l'Union européenne en cours soit notamment l'occasion d'accorder aux ONG un statut consultatif auprès de l'Union :

¹⁹ Entrée en vigueur en France le 1^{er} mars 2000.

« Les deuxièmes Assises des associations d'Europe ont réaffirmé leur volonté d'être associées au processus de la nouvelle gouvernance européenne, afin que les associations soient réellement l'expression de la complémentarité entre démocratie représentative et démocratie participative. A cette fin, elles exigent des institutions européennes l'adoption, dans les plus brefs délais, du statut "d'association européenne" attendu depuis plus de dix ans, et d'un véritable "statut européen consultatif" semblable à celui qui leur est accordé, depuis 50 ans, par le Conseil de l'Europe. »

Noter que le Président du Conseil des Associations d'Europe est Claude-Laurent Genty, lui-même Président honoraire de la Commission de liaison des ONG auprès du Conseil de l'Europe.

- C'est également C.-L. Genty qui a animé à l'automne 2001 un groupe de travail de la Commission de Liaison des ONG pour faire des propositions sur "Bilans et perspectives de la collaboration du Conseil de l'Europe et des OING". Les conclusions en ont été présentées aux Délégués des Ministres le 10 octobre 2001.

L'idée générale est de renforcer de manière visible l'apport des ONG aux travaux du Conseil de l'Europe en envisageant pour les plus actives d'entre elles **un statut** dit "**participatif**". Les autres idées avancées sont de connaître de manière officielle les "regroupements thématiques" et d'associer la Commission de Liaison des ONG à l'octroi et au retrait du statut officiel.

L'objectif de ces propositions est de *« permettre au Conseil de l'Europe de conserver son avance, son avantage, sa spécificité dans ses relations exemplaires avec les OING »*

Ces propositions ne devraient pas rester lettre morte puisque dans les priorités de la présidence luxembourgeoise (3 mai - 7 novembre 2002) figurent les dispositions suivantes :

*« Concernant les relations avec la société civile, la Présidence entend marquer le cinquantenaire du statut des **organisations non gouvernementales** auprès du Conseil de l'Europe et faire progresser la réflexion, en vue d'un renforcement du statut consultatif actuel pour aller si possible vers une formule d'association participative. »*

Les mois qui viennent devraient donc être particulièrement instructifs pour observer la "course de vitesse" entre Conseil de l'Europe et Union européenne qui, comme on va le voir, accuse un retard certain en matière de relations institutionnelles avec les ONG.

2. Avec l'UNION EUROPEENNE

La question des relations institutionnelles entre les organisations de la société civile et les diverses composantes de l'Union européenne n'est pas un sujet neuf. Mais, sans compter l'affirmation de plus en plus forte du rôle des ONG européennes comme relais d'expression de l'opinion publique sur des enjeux de dimension nationale ou internationale, plusieurs éléments lui donnent une actualité particulière.

Sous l'angle des mécanismes internes du fonctionnement de l'UE, se pose en effet la question de la place que la construction de l'Europe a faite jusqu'ici aux ONG en tant que telles. A cet égard, les travaux en cours de la **Convention** chargée de proposer des réformes pour les institutions européennes pourraient être l'occasion d'un tournant décisif.

Par ailleurs, en ce qui concerne le volet de ses relations extérieures, l'Europe entend que la société civile des pays partenaires soit authentiquement partie prenante de ses actions de coopération internationale, comme cela est établi par l'accord de partenariat de Cotonou : comment pourrait-elle ne pas s'appliquer cette règle à elle-même dans ses relations avec les organisations non gouvernementales de ses propres Etats-membres impliquées dans la lutte pour le développement ?

A. Les ONG et les Institutions européennes

Pour repérer les termes actuels du débat autour de la place des ONG dans les institutions européennes, il vaut la peine d'examiner de près les pratiques et la vision politique qu'en ont deux des organes de l'UE, l'un qui a un rôle consultatif, le Comité Economique et Social, l'autre qui détient notamment le pouvoir exécutif, la Commission.

C'est ce que nous allons voir à travers 3 étapes :

- autour du « partenariat » (1999/2000)
- autour du Livre Blanc sur la gouvernance (2001)
- dans l'actualité : la Convention sur l'Avenir de l'Europe (2002).

➤ **1^{ère} étape : autour du partenariat**

- **Le Comité Economique et Social (CES)** est aujourd'hui le point d'ancrage officiel des ONG dans les institutions européennes.

C'est une institution consultative qui participe au processus de décision en émettant à l'intention du Conseil, de la Commission et du Parlement européen des avis sur des thèmes d'intérêt européen.

Il est composé de 222 membres proposés par les gouvernements nationaux²⁰ nommés à titre personnel par le Conseil de l'UE pour une durée de 4 ans. Ils sont répartis en 3 groupes : employeurs (groupe I), travailleurs (groupe II), activités diverses (groupe III) dans lequel à côté d'organisations professionnelles, on trouve aussi des représentants de coopératives, de mutuelles, ainsi que d'associations intervenant dans des domaines divers. Dans la mesure où chacun de ces groupes, et en particulier le groupe III a établi un réseau de partenaires officiels (dont la liste se trouve sur Internet), le CES peut estimer refléter la diversité des réalités de la société européenne et en refléter les attentes mieux que d'autres organes de l'Union.

C'est ainsi que son rôle a évolué en fonction de la conception de l'Europe elle-même, Communauté économique européenne (CEE) au départ devenue depuis Union européenne (UE) : conçu à l'origine comme une plate-forme depuis laquelle les représentants des milieux socio-économiques européens expriment leur point de vue sur les politiques communautaires, le CES affirme dans un document récent²¹, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir, se situer dans la perspective de « développer son rôle d'intermédiaire fondamental entre les institutions de l'UE et la société civile organisée ».

C'est ainsi qu'il a organisé les 15 et 16 octobre 1999 la première Convention de la société civile organisée au niveau européen, et qui avait notamment pour objectif de préciser le rôle et la contribution que la société civile peut avoir dans la construction européenne et réfléchir aux moyens de favoriser une plus grande participation de ses représentants au projet européen.

S'appuyant sur l'avis adopté quelques semaines auparavant par le CES (CES 851/99), les débats ont permis d'aborder des questions de fond sur les notions de société civile et de société civile organisée, sur la définition du concept d'ONG, sur le « dialogue civil » complémentaire du dialogue social, sur la fonction démocratique des OSC, sur le déficit démocratique européen. D'où des suggestions pour institutionnaliser le dialogue de la société civile et des instances européennes, faire du CES le forum de la société organisée, y compris en modifiant ses méthodes de travail et sa composition en ayant le souci d'y faire entrer plus de représentants d'ONG.

- **La Commission**, organe exécutif, a la capacité d'initiative, c'est à dire que le Collège des 20 Commissaires adopte des documents contenant des propositions soumises à la discussion ou à la décision des autres institutions qui composent l'Union européenne (Conseil, Parlement, CES, Comité des Régions).

A plusieurs reprises au fil des années, elle avait déjà eu l'occasion d'exposer l'intérêt et l'estime qu'elle pouvait avoir pour les ONG et les organisations de la société civile mais sans remonter trop loin dans le temps, on peut considérer que ses positions « sur la ligne de départ » dans le débat actuel sont contenues dans le document de discussion qu'elle a adopté le 18 janvier 2000²² et qui s'intitule « La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat ».

²⁰ En tant que « grand » pays, la France en a 24.

²¹ Avis sur le thème « Gouvernance européenne - un Livre blanc », CES 357/2002 du 20 mars 2002.

²² COM(2000) 11 final - 28 pages.

Il part du constat suivant : « *Bien que la pratique actuelle de la Commission témoigne de sa volonté de maintenir et de renforcer son partenariat avec les ONG, les structures et les procédures n'ont pas suivi cette évolution... Avec une nouvelle Commission décidée à réaliser le changement et la réforme, le temps est venu de prendre une initiative nouvelle* ».

- Pour définir ce qu'elle entend par « organisation non gouvernementale », la Commission s'appuie sur un de ses documents de 1997 qui retenait un certain nombre de caractéristiques : pas de recherche de profit personnel, bénévolat, existence formelle ou institutionnelle, indépendance vis à vis des gouvernements, des partis politiques ou des organisations commerciales, poursuite de l'intérêt général et non des intérêts commerciaux ou professionnels de ses membres.

Le document précise que les syndicats et les organisations sectorielles ou professionnelles peuvent être considérées comme des ONG, mais qu'il n'abordera les procédures propres au dialogue social .

- **Le constat en matière de « Dialogue et de consultation »** : la Commission voit 3 types de relations :

- Réunions ad hoc entre les services de la Commission et les ONG : à ce titre, les pratiques des directions générales de l'agriculture, de l'emploi et des affaires sociales, de l'environnement, de la coopération avec les pays tiers sont citées comme exemple.
- Dialogue et coopération structurés : « *réunions systématiques et régulières pour discuter des questions politiques, mais en dehors de toute structure formelle d'un comité ou autre organe soumis à des règles de fonctionnement* ».

Plusieurs exemples sont cités : réunion bisannuelles entre les services de la Commission et les organisations membres de la plate-forme des ONG sociales européennes ; le comité de liaison des ONG pour le développement (« *il ne s'agit pas d'une structure consultative formelle, mais une tradition de vingt-cinq ans lui donne un statut de fait auprès des institutions européennes* ») ; dans le domaine du commerce, échanges de vue réguliers entre la direction générale et des ONG, dont certaines faisaient partie de la délégation officielle de la Commission lors de la réunion de l'OMC à Seattle²³ ; pour conduire l'aide humanitaire européenne, contrat-cadre de partenariat conclu par ECHO et plus de 160 ONG ; dans le domaine de l'environnement, réunion 2 fois par an du « Groupe des 8 » - les principales ONG pan-européennes- avec le directeur général, ainsi que 2 autres réunions sur l'adhésion entre ONG des 15 Etats-membres et des pays candidats

- La consultation formalisée résulte d'un engagement politique ou formel de consulter une ONG ou un groupement d'ONG au cours du processus de prise de décision.
Exemples cités : comité consultatif des coopératives, mutuelles, associations et fondations établi officiellement pour conseiller la Commission en matière d'économie sociale²⁴ ; comités consultatifs agricoles qui ont permis pendant quarante ans la consultation des ONG et des organisations socio-professionnelles ; proposition faite par l'UE de donner un rôle consultatif formel aux organisations de la société civile en Europe et dans les pays ACP.

²³ Vu la date du document, on ne sait pas s'il en a été de même à Doha.

²⁴ Cet exemple en est-il un ? : créé en 1998 auprès de la DGXXIII pour répondre aux demandes instantes de l'économie sociale, le CCCMAF a été supprimé en 1999 par la nouvelle Commission... Il a été remplacé par la Conférence européenne permanente des CMAF (CEPCMAF) constituée sur une base volontaire par les coopératives, mutuelles, associations et fondations, ce qui signifie un retour à la case départ.

- **Des améliorations sont envisagées** à travers plusieurs voies :

- Mise au point d'un Guide de bonne pratique pour la consultation pour « *mieux structurer le dialogue* » que la Commission entretient avec les ONG. D'où une série de questions ouvertes au débat avec les ONG sur la portée du dialogue ou de la consultation, sur la délivrance des informations dans les meilleures conditions, sur la transmission des avis exprimés par les ONG, sur les moyens techniques et humains à mettre en œuvre... Sur la sélection des ONG, le document laisse les possibilités ouvertes, en fonction des secteurs : soit sur la base de critères établis par la Commission, soit par l'autosélection opérée par les ONG elles-mêmes.
- Amélioration de la transparence sur la sélection (de la part de la Commission) ou la désignation de représentants (de la part des ONG).
- Amélioration de l'information sur les réunions : annoncer toutes les grandes réunions de consultation sur le site Internet Europa.
- Etablir et publier sur un site particulier d'Europa la liste des comités et groupes de travail qui font participer de manière structurée des ONG, assortie de la liste de celles-ci et, dans certains cas, de leurs caractéristiques.
- Accréditation : « *Certaines ONG ont soulevé le problème d'un statut consultatif officiel selon les systèmes en vigueur aux Nations Unies et au Conseil de l'Europe. La Commission a toujours rejeté un statut consultatif officiel, notamment comme elle l'indique dans* » une communication datée de 1993.
Elle invoque pour cela deux motifs : elle veut entretenir le dialogue le plus ouvert possible et, considère que, contrairement à ce qui se passe dans les organismes internationaux, le processus de décision de l'UE est légitimé par les représentants élus des peuples européens, c'est à dire le Parlement.
Sur ce point cependant, elle reste ouverte à une discussion avec les autres institutions européennes.
- La possibilité de modifier le contenu des traités pour donner une base juridique à la consultation des ONG est simplement mentionnée comme un souhait d'ONG dans la perspective de la Conférence intergouvernementale.

Quelques commentaires sur ce document :

D'une manière générale, on ne peut pas dire que la Commission manifeste beaucoup de volonté politique sur la question, car le document a essentiellement un caractère technique : la place qu'occupent dans ce document les considérations portant sur l'accès des ONG aux financements européens (que nous n'avons pas abordées ici), ou à l'information (en envisageant la création d'un service horizontal) montre que c'est surtout le côté « opérationnel » des relations qui est envisagé.

De plus, les relations sont toujours envisagées sous l'angle « sectoriel », c'est à dire avec tel ou tel service ou direction générale.

La question de la participation institutionnelle des ONG au processus de décision européen n'est pas abordée en tant que telle, et pour évoquer les points les plus significatifs (accréditation, modification de la base juridique), la Commission se retranche prudemment derrière le souhait de « certaines ONG », tout en rappelant ses réserves antérieures.

Enfin, la Commission – dont la vice-Présidente avait pourtant fait des déclarations encourageantes lors de la Convention organisée par le CES quelques mois auparavant – n'aborde pas la question de la position des ONG auprès des autres institutions européennes, et le CES n'est même pas mentionné.

Elle se souvient cependant, de manière explicite ou implicite, que des dispositions ont été adoptées dans d'autres organisations internationales, mais c'est pour en retenir des dispositions minimales d'ordre pratique (établissement d'une liste – d'ailleurs sans portée officielle –, création d'un service de liaison avec les ONG) ou invoquer des réserves de fond (quand la démocratie représentative est officiellement reconnue, la démocratie participative n'a pas besoin d'existence officielle).

- **la réaction du CES :** Invité à la discussion par la nature même du document, le CES n'a pas manqué de faire connaître son point de vue dans un avis adopté le 13 juillet 2000 (CES 811/2000) et, sous prétexte de dissiper des malentendus, il relève d'emblée les limites du document : « *La Commission aurait dû préciser clairement qu'elle vise en particulier, par ce document, à organiser plus efficacement son partenariat avec les ONG au niveau européen et non pas contribuer à la définition, et à la mise en œuvre du dialogue civil* ».

Ayant replacé la balle dans son camp, le CES, en profite pour rappeler quelques-unes de ses propres idées en la matière et déjà abordées dans son avis de 1999:

- l'intérêt du niveau national, vu sous deux angles : ne pas exclure de manière systématique la consultation au niveau national, surtout s'il n'existe pas, et surtout, il faut que le processus de consultation se structure d'abord au niveau national avant de passer au niveau européen.
- la représentativité n'est pas seulement une affaire quantitative (nombre de membres) mais doit prendre en compte les aspects qualitatifs (capacité de proposition et compétence)
- il faut que les textes européens reconnaissent formellement le dialogue civil, « *condition sine qua non d'une démocratie participative* », avec l'ensemble des composantes de la société civile, dans tous les domaines, et sans oublier les Etats candidats à l'adhésion. La faiblesse du taux de participation aux élections ne garantit pas en effet que les résultats de la démocratie représentative rendent compte de l'état réel des points de vue et des attentes de l'ensemble des citoyens. Le CES se déclare d'ailleurs disposé à créer en son sein un Observatoire « Dialogue social »
- la sélection des ONG participant à la consultation doit se faire dans la transparence
- le CES note aussi (4.4.1) « *l'absence d'un consensus, même parmi les ONG, en faveur de la mise en place d'un statut consultatif officiel, notamment d'un système d'accréditation* ». Il « *invite la Commission à examiner de manière approfondie les avantages et les inconvénients que présenterait un tel système, à la lumière notamment des pratiques en vigueur au sein de l'ONU et des ses organisations spécialisées, et du Conseil de l'Europe* »²⁵.

²⁵ On voit que le HCCI s'en charge !

Le dialogue civil selon le Comité Economique et Social

S'appuyant sur l'avis du CES de septembre 1999, le document CES 811/2000 (point 5.1.3) présente ainsi les caractéristiques essentielles du dialogue civil :

- par principe, tous les acteurs de la société civile organisée (et donc également les partenaires sociaux) peuvent participer au dialogue civil ;
- le dialogue civil ne remplace pas et ne concurrence pas le dialogue social, dont les participants et leurs compétences sont clairement définis, mais il en est un complément indispensable ;
- le dialogue civil peut être conduit uniquement entre les représentants de la société civile organisée, ou entre eux et un organe ou une institution de la communauté ; il peut porter sur des thèmes horizontaux ou verticaux, c'est-à-dire constituer un dialogue général ou aussi sectoriel ;
- le dialogue civil doit disposer des structures nécessaires à son fonctionnement ; son domaine de compétence essentiel, ce sont les questions économiques et sociales, à l'exception des domaines couverts dans le cadre du dialogue social, mais également l'environnement, la consommation, le développement, les droits des hommes, la culture et toutes les autres matières importantes pour la société civile dans toutes ses composantes ;
- les participants au dialogue civil doivent également veiller à faire connaître aux Etats extérieurs à l'UE, mais plus particulièrement aux pays candidats à l'adhésion, les structures d'organisation et les formes de communication de la société civile organisée. Ces pays doivent également bénéficier d'une aide pour la mise en place et le développement de structures analogues.

Dans ce contexte, le comité invite instamment les ONG de l'Union Européenne, notamment, à apporter leur soutien au développement de la société civile organisée dans les pays candidats par l'établissement de structures de coopération et de procédures d'échanges et de consultation, et en particulier la création de réseaux paneuropéens.

➤ **2^e étape : le Livre Blanc sur la gouvernance**

La réflexion sur « *la manière dont l'Union utilise les pouvoirs qui lui sont conférés par ses citoyens* » est née au croisement de deux trajectoires : d'une part le constat, de plus en plus évident à tous les niveaux, que faute de compréhension et d'appropriation par les citoyens des différents pays européens, l'Union suscitait la défiance ; d'autre part, le calendrier de la réforme des institutions européennes rendue nécessaire dans la perspective de l'élargissement. La Commission avait donc inscrit, au début de l'année 2000, la réforme de la gouvernance européenne parmi ses quatre objectifs stratégiques et le 28 mars 2001, le Collège des Commissaires avait adopté un document préparatoire intitulé « *Les orientations possibles de la gouvernance européenne* ».

- On peut dire que le CES n'attendait que cette occasion pour revenir sur le sujet qui lui tenait à cœur, et adopta moins d'un mois après, le 25 avril 2001, un avis d'initiative (CES 535/2001) dont le titre annonçait l'angle d'attaque : « *La société civile organisée et la gouvernance européenne : contribution du Comité à l'élaboration du Livre blanc* »

Plutôt que de s'attarder sur la question du "déficit démocratique", qui concerne l'équilibre entre pouvoirs législatif et exécutif, le CES estime que ce qui est en jeu c'est le déficit de conscience européenne, c'est-à-dire d'identité collective, et que ce manque ne peut être comblé par une simple information du "haut vers le bas".

Examinant les grands principes qui doivent animer la gouvernance européenne, il établit que la représentativité est la condition fondamentale d'une participation légitime au processus de décision. Il propose à cet égard de retenir 8 critères.

L'organisation doit :

- être dotée d'une structure durable au niveau européen ;
- garantir un accès direct à l'expertise de ses membres et, partant, des consultations rapides et constructives ;
- représenter des intérêts généraux, conformes aux intérêts de la société européenne ;
- être composée d'organisations qui, au niveau de leurs Etats membres respectifs, sont considérées comme représentatives des intérêts qu'elles défendent ;
- disposer d'organisations la représentant dans la grande majorité des Etats membres de l'UE ;
- prévoir une obligation de rendre compte aux membres de l'organisation ;
- disposer d'un mandat de représentation et d'action au niveau européen ;
- être indépendante et ne pas être soumise à des directives provenant de l'extérieur.

Dans la foulée, il remet en cause les quelques 700 comités et groupes "consultatifs" qui contribuent à élaborer des politiques « *en dehors de tout contrôle et sans participation légitime.* »

En complément, il expose longuement la légitimité qui est la sienne à être le "point de rencontre de la société civile organisée", et les nombreuses initiatives qu'il a prises à cet égard, y compris en direction des pays candidats à l'adhésion (notamment par la création de Comités consultatifs mixtes). Il rappelle les grandes caractéristiques du dialogue civil déjà exposées dans son avis sur le partenariat, et dont il aspire à être le pivot. A la lumière des résultats du sommet de Nice (en décembre 2000), et dans la perspective de celui qui allait se tenir à Laeken en décembre 2001, il préconise enfin que la société civile organisée soit « *pleinement associée à l'ensemble du processus préparatoire à la Conférence intergouvernementale* ».

- C'est le **25 juillet 2001** que la **Commission a adopté son Livre blanc sur la gouvernance européenne**. Il aborde les problèmes de fond que posent aujourd'hui le fonctionnement et l'articulation des institutions qui composent l'Union européenne, et propose des pistes à cet égard.

Et – ô surprise par rapport à son document sur le partenariat de 1999 que nous avons présenté plus haut –, les relations avec la société civile y occupent d'emblée une place de choix. On peut y lire en effet dès la première page :

« Le Livre blanc propose d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application. Il encourage une plus grande ouverture et la responsabilisation accrue de tous les participants. ».

Le Livre blanc retient, outre la proportionnalité et la subsidiarité, 5 principes de base pour la bonne gouvernance : **ouverture** (= plus de transparence), **participation** (pour améliorer la confiance), **responsabilité** (= clarifier le rôle de chacun, et notamment des Etats-membres), **efficacité**, **cohérence**.

Quels changements propose la Commission dans ses relations avec la société civile pour mettre en œuvre ces principes? Globalement, elle *s'engage à consulter davantage, en contrepartie de meilleures garanties d'ouverture et de représentativité des organisations consultées* ».

Des pistes plus précises sont annoncées sous deux des rubriques du document :

- **Accroître la participation des acteurs**²⁶ : cela passe par une meilleure information du public, la création – en recourant à Internet – d'un espace de débat, en impliquant les acteurs de la démocratie régionale et locale, mais aussi la société civile, et l'utilisation de la multitude réseaux sectoriels existants pour donner plus d'efficacité aux politiques communautaires.

A cet égard, le Livre blanc considère que « *participer suppose une responsabilité accrue* » et que « *la société civile doit elle-même appliquer les principes de bonne gouvernance, qui englobent la responsabilité et l'ouverture* ».

²⁶ Un peu plus loin, dans le texte, la Commission précise que « *la participation ne consiste pas à institutionnaliser la protestation* ».

Les propositions avancées par la Commission :

- dans la ligne de son document de 2000 sur le partenariat, « *créer, d'ici à la fin de 2001, une vaste base de données en ligne, fournissant des informations détaillées sur les acteurs de la société civile actifs au niveau européen, et qui devrait avoir pour effet d'améliorer leur organisation interne* »
- le CES « *doit jouer un rôle dans l'établissement d'une nouvelle relation de responsabilité mutuelle entre les institutions et la société civile* ». Son rôle et son organisation – et sa composition aussi, mais cela est du ressort des Etats membres – doivent être repensés en conséquence.
- Pour renforcer la « *culture de consultation et de dialogue* », elle doit aussi publier la liste des enceintes de consultation existantes (quelque 700)²⁷. Elle propose la mise au point pour la fin 2001 d'un « *code de conduite fixant des normes minimales sur le sujet, le moment, les publics et les méthodes* ». De plus, des accords de partenariat pourraient être établis à partir de 2002 « *dans certains secteurs où la consultation est déjà bien établie*²⁸... *En contrepartie, ces accords inciteront les organisations de la société civile à rationaliser leurs structures internes, à donner des garanties d'ouverture et de représentativité et à affirmer leurs capacités de relayer l'information ou de mener des débats dans les Etats membres.* »
- Les Etats membres d'une part, le Conseil et le Parlement européen de l'autre sont invités à améliorer leurs processus de consultation.
- **Contribuer à la gouvernance mondiale :** « *En appliquant les principes de bonne gouvernance à sa responsabilité mondiale, l'Union doit s'ouvrir davantage aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des autres parties du monde.* »

En termes d'actions à mener, la Commission propose donc « *d'améliorer le dialogue avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des pays tiers lors de l'élaboration de propositions politiques revêtant une dimension internationale* ».

Elle considère enfin que les propositions qu'elle fait en matière de « *consultation plus ouverte et qualitativement supérieure de la société civile* » sont l'un des facteurs qui lui permettront d'apporter une meilleure contribution à une bonne gouvernance.

- Le Livre blanc prévoyait que la consultation serait ouverte jusqu'à la fin mars 2002.

La première forme de réponse du Conseil économique et social fut d'organiser les **8 et 9 novembre 2001** une Conférence intitulée « **Société civile et gouvernance européenne** », faisant suite à celle qu'elle avait organisée en 1999. Elle rassembla, en présence de représentants officiels des principales institutions de l'UE plus de 250 personnes, représentants de la société civile organisée européenne et de nombreuses organisations des pays candidats.

²⁷ Avec quelque retard sur le calendrier prévu, la Commission a mis en ligne la base de données CONECCS, qui rassemble les 700 organismes "consultatifs" avec lesquels elle travaille.

²⁸ Le texte ne les indique pas. Mais on peut penser que les 4 domaines où existent déjà des plates-formes : secteur social, droits de l'Homme, environnement et aide au développement seraient parmi les domaines concernés.

Les débats étaient organisés autour de 3 grands thèmes : co-responsabilité des acteurs de la société civile organisée, représentativité des acteurs de la société civile, dialogue civil : objectifs, modalités, structures, participants. Ils ont permis au CES d'affirmer sa position de leader en matière d'institutionnalisation du dialogue civil²⁹.

Cela n'empêcha pas la publication de documents écrits, qui permettaient, en complément des débats, d'établir des positions officielles. Nous en présenterons ici 3 : un nouvel avis du **CES**, mais aussi **deux documents qui viennent du secteur des ONG** (CEDAG – Comité européen des associations d'intérêt général- et Plate-forme des ONG du secteur social).

⇒ Lorsque le 20 mars dernier, à quelques jours du terme de la consultation, *le Conseil Economique et Social* adopte son avis (CES 357/2002) sur le Livre Blanc, les travaux de la Convention qui doit faire des propositions pour la modification des institutions européennes (« débat sur l'avenir de l'Europe ») ont déjà été engagés. S'il note bien que ce débat ne se confond pas avec celui de la gouvernance, mais lui est parallèle, son avis sur le Livre blanc lui donne une nouvelle occasion de préciser ses positions et ses propositions dans la perspective de la Convention.

Il se déclare globalement favorable aux principes exprimés dans le Livre blanc, en particulier, bien évidemment, en ce qui concerne la place que la Commission propose de donner à la participation de la société civile. Il appuie plusieurs propositions concrètes de la Commission, telles que créer une base de données en ligne comportant des informations détaillées sur la société civile, publier la liste des 700 organes consultatifs existants, établir un code de bonne conduite fixant des normes minimales de consultation.

Mais il pointe aussi des insuffisances qui lui paraissent particulièrement regrettables :

- absence de distinction claire entre « dialogue social » et « dialogue civil »³⁰ : « *le dialogue social disposant de pouvoirs quasi législatifs (voir articles 137 et 138 du Traité). Il est clairement défini en termes de participants, de pouvoirs et de procédures et son statut est quasi constitutionnel. Il tire sa spécificité des pouvoirs spéciaux et des responsabilités de ses participants, lesquels agissent de manière autonome. C'est la raison pour laquelle leur rôle et leurs responsabilités ne peuvent être transférés à d'autres politiques ou à d'autres acteurs*- refus de la Commission de proposer des critères susceptibles de garantir la représentativité des organisations qui doivent prendre part au dialogue civil. C'est pour le CES l'occasion d'énumérer les 8 critères qu'il avait proposés dans son avis de 2001 (préalable au Livre blanc - cf. ci-dessus), et souhaite même en rajouter un 9^{ème}, celui de la transparence.

En ce domaine, il s'interroge d'ailleurs sur la représentativité réelle d'un dialogue « en ligne », tel que proposé par le Livre blanc.

D'autre part, il réaffirme fortement sa propre position institutionnelle : non seulement il rappelle tous les avis et initiatives qu'il a pris en faveur de la reconnaissance de la société civile en tant que telle, mais rappelle à plusieurs reprises qu'il est devenu « *le représentant*

²⁹ Pour plus détails sur le contenu des débats, voir <http://www.ces.eu.int> → société civile organisée → événements

³⁰ En fait, l'expression « dialogue civil » n'est pas reprise dans le Livre blanc.

institutionnel de la société civile organisée » en vertu des modifications introduites par le Traité de Nice à l'article 257 du Traité CE.

« *La valeur ajoutée du Comité réside dans le fait que la formation d'opinion associe tous les acteurs de la société civile, y compris les organisations autres que les partenaires sociaux* »

⇒ **La position du CEDAG (22 mars 2002) :**

Le CEDAG (Comité européen des associations d'intérêt général) est le réseau d'associations d'intérêt général des pays membres de l'Union européenne. Ses membres sont des coordinations nationales et des associations nationales ou régionales qui représentent ensemble plus de 50 000 associations avec plus de 9 millions de membres individuels. Le réseau a été créé en 1989 pour faire entendre le secteur associatif au niveau européen sur les questions communes à l'ensemble des associations.

Proche de l'économie sociale, ce réseau représente les associations au sein de la Conférence permanente des coopérations, mutuelles, associations et fondations (cf. note n° 24 p. 46). Sa présidente est Anne David, Déléguée générale de la Fonda.

Dans la réponse du CEDAG, on peut retenir les éléments suivants :

- s'il est d'accord avec les grands principes retenus dans le Livre blanc, le Cedag regrette que le document soit très peu lisible par le grand public et qu'il n'apporte guère de réponse aux attentes du secteur associatif européen.
- sur le fond, il refuse que l'on écarte la notion de démocratie participative au motif que les associations manqueraient de représentativité alors que leur contribution devrait prendre en compte leur participation et leur compétence.

Le CEDAG plaide pour que les associations soient reconnues comme partenaires à tous les niveaux de l'élaboration et de la mise de toutes les politiques à tous les niveaux territoriaux, et se déclare en faveur de l'inscription du dialogue civil entre les instances européennes et les associations et de ses règles dans les traités.

⇒ **La Plate-forme des ONG du secteur social :**

La Plate-forme des ONG européennes du secteur social est une association qui rassemble 37 réseaux et fédérations d'organisations non gouvernementales européennes œuvrant dans le secteur social et qui représente les intérêts d'une grande diversité de groupes de la société civile européenne comprenant les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les sans-emploi, les migrants, les personnes en situation de pauvreté, les homosexuels et les lesbiennes, les jeunes, les enfants et les familles. Parmi les organisations membres, on compte des ONG travaillant sur des questions sociales telles que la justice sociale, l'exclusion du logement, la santé et le racisme.

La plate-forme part du principe qu'il existe trois formes de dialogue au niveau européen : le dialogue politique, le dialogue social et le dialogue civil. Seul le dernier n'a pas encore de structure définie alors que la plate-forme considère que la création d'un dialogue civil est une des conditions *sine qua non* du processus de réforme de la gouvernance.

Il rejoint donc en cela la position adoptée par le CEDAG mais se montre plus précis en ce qui concerne les réformes qui devaient être introduites au sein du CES « pour qu'il puisse contribuer à la mise en œuvre d'un dialogue social significatif ».

Le débat sur la gouvernance n'est pas achevé puisque, la consultation sur le Livre blanc étant désormais close, la Commission doit tirer son miel des réactions reçues (et qui bien entendu viennent d'horizons bien plus larges que ceux que nous avons mentionnés, notamment du côté des autres institutions européennes).

Mais où en était-on à la fin de l'échange d'idées et de propositions que nous venons de présenter ?

- *Entre son document de 1999 et le Livre blanc sur la gouvernance, la position de la **Commission** a évolué de manière substantielle : on est passé d'une approche purement instrumentale des ONG à une vision politique de la société civile, que le bon fonctionnement des institutions européenne se doit prendre en compte.*

*Toutefois, globalement, ce que la Commission propose c'est **une relation de consultation améliorée, plus transparente, plus crédible et donc mieux fondée, et non pas un statut. Elle prévoit deux niveaux : un « niveau de base » avec l'élaboration d'un code de conduite, un « niveau amélioré » en établissant des accords de partenariat.***

***L'approche sectorielle** continue à prévaloir. On propose simplement de la réorganiser en « faisant le ménage » parmi les 700 comités consultatifs qui ont été repérés et qui, notons-le en passant, font déjà parfois l'objet d'âpres discussions avec les gouvernements des Etats-membres. Jusqu'ici, nous en avons seulement la liste.*

- *Du côté du **CES**, les ambitions sont d'une autre nature, d'autant qu'il se montre ambitieux à la fois pour la société civile et pour sa propre place dans les institutions européennes.*

*Pour que la société civile participe de la vie des institutions européennes, il met en avant le concept de **dialogue civil** dont le dialogue social, déjà institué par les Traités, constituerait en quelque sorte un sous-ensemble.*

*Pour étayer sa proposition sur le point sensible de la **représentativité** des ONG, il met sur la table **neuf critères** à discuter, et parmi ceux-ci il privilégie le qualitatif (avoir une bonne assise nationale) au quantitatif.*

*Il a multiplié ses initiatives : il a fait entendre sa voix avec des représentants de la société civile : Convention d'octobre 1999 ; il a lui-même institutionnalisé le dialogue avec des représentants de la société civile des pays candidats en créant un **Comité consultatif mixte** pour chacun d'entre eux ; il a plaidé pour que la société civile soit pleinement associée à la Convention qui allait se tenir en 2002.*

*D'autre part, avec la modification introduite par le Traité de Nice à l'article 257 du Traité de la Commission Européenne, sa propre dimension a changé : il n'est plus composé de représentants de "**catégories** de la vie économique et sociale"... mais de représentants de **composantes** à caractère économique et social de la **société civile organisée**"... Il se pose donc fortement comme "représentant institutionnel de la société civile organisée, et entend se transformer en lieu privilégié d'ouverture au débat de l'ensemble des organisations de la société civile*

- **Qu'en pensent les ONG, pour ce que nous en savons ?**

Sur le fond, elles acquiescent à la notion de dialogue civil, aux exigences de représentativité et de transparence, qu'elles partagent.

On sent cependant de l'hésitation à confier l'ensemble de son plaidoyer institutionnel à un organe de l'Union Européenne initialement conçu pour représenter employeurs, syndicats et organisations professionnelles.

*Se pose donc la question de la **composition du CES**. Elle déjà été ouverte, mais elle renvoie à une autre question : ce sont les Etats-membres qui jusqu'ici désignent qui bon leur semble. Si l'on veut modifier la composition des membres du CES en faveur de la représentation de la "société civile organisée", il faudra trouver aussi une réponse satisfaisante à cette question.*

Dans une résolution qu'il a adoptée le 13 septembre 2001 (CES 1033/2001) en prévision de la Convention sur l'Avenir de l'Europe, le CES lui-même a déjà abordé cette question en précisant qu'il "entend garantir que les organisations de la société civile qui ne sont pas directement représentées en son sein aient la possibilité de coopérer directement avec lui, de se concerter avec lui et entre elles, et de définir et de défendre des positions communes".

Dernier élément à noter : les ONG ne revendiquent pas a priori un statut consultatif semblable à celui que connaît l'ONU ou le Conseil de l'Europe. Mais il faudrait savoir si cela est dû à un manque d'information ou à des objections de fond.

➤ **3^{ème} étape : la Convention sur l'Avenir de l'Europe**

La déclaration de Laeken adoptée lors du Sommet européen de décembre 2001 décrivait le mandat et la composition de la Convention européenne qui doit, pendant une année, élaborer des propositions sur les modifications de fond devant être apportées aux institutions de l'UE et qui seront débattues lors de la prochaine CIG (Conférence intergouvernementale) de 2004.

Ses travaux ont commencé le 28 février 2002, mais dès le **20 février, Jean-Luc Dehaene, Vice-Président de la Convention**, fut invité lors d'une séance plénière du CES.

A noter deux éléments :

- J.-L. Dehaene est le Vice-Président **chargé des relations avec la société civile** ;
- Parmi les observateurs auprès de la Convention, les partenaires sociaux (3 personnes) ont une représentation distincte du CES (3 personnes).

Cette rencontre a permis de présenter l'ensemble des modalités de relations entre la Convention et la société civile :

- bien évidemment, participation aux travaux de la Convention, en tant qu'observateurs, de représentants du CES reconnu comme "passerelle" entre l'UE et la société civile.
- mais aussi quatre formes plus ou moins directes de dialogue avec la société civile : création d'un forum virtuel, rencontres entre membres du Praesidium de la Convention

et représentants d'ONG, auditions devant la Convention, appel aux médias des différents pays pour qu'ils parlent de la Convention.

Ces annonces ont été mises en œuvre :

Lors de la session *plénière de la Convention, le 22 mars 2002*, le même J.-L. Dehaene a annoncé, grâce aux initiatives du CES, la mise en place d'un "dialogue structuré" entre la Convention et les organisations de la société civile. Plusieurs rencontres ont été organisées au cours du 1^{er} semestre :

Deux "**sessions d'information et de dialogue**" :

- celle du *18 avril* a réuni une centaine de personnes représentant plusieurs secteurs de la société civile. La discussion a porté sur des problèmes de fond tournant autour de ce que les citoyens attendaient de l'Union Européenne et des travaux de la Convention : droit à l'information évoqué par un participant français, revisiter le principe de subsidiarité par une nouvelle répartition des compétences entre les différents niveaux, nécessité de donner aux questions sociales la place qu'elles méritent, prendre conscience du rôle de la culture dans le sentiment d'appartenance à l'Europe.
- la deuxième réunion s'est tenue le *27 mai* en présence du Commissaire Michel Barnier qui y a présenté le document adopté par la Commission le 22 mai et intitulé "Un projet pour l'Union européenne", largement approuvé par les participants.

La session de la Convention des 24 et 25 juin a été consacrée à la société civile. Elle a été préparée entre le 10 et le 18 juin par la réunion de *8 groupes de contact* organisés autour de différents thèmes : dimension culturelle, sociale, monde académique, droits de la personne, environnement, développement, régions et autorités territoriales, ainsi que démocratie, transparence et citoyenneté.

Pour sa part, en prévision de ces rencontres, le *groupe de travail du HCCI* avait décidé, lors de sa réunion du 5 juin 2002, d'adresser à Jean-Luc Dehaene, Vice-Président de la Convention chargé des relations avec la société civile, une "*note de position*" autour de quatre idées directrices³¹ :

- en l'état actuel des choses, l'Union Européenne fait preuve d'un grave déficit de relations formalisées par rapport aux principales relations internationales ;
- dans les relations de la Commission avec les ONG, l'instrumentalisation a jusqu'ici prévalu, dans une approche opérationnelle et sectorielle ;
- la question de la représentativité des ONG est au cœur de la participation de organisations de la société civile aux institutions européennes. Un travail de fond, partant des propositions élaborées par le Conseil Economique et Social européen, doit être mené pour parvenir à la définition de critères.
- dans un souci de bonne gouvernance, la Convention ne doit pas seulement proposer des aménagements techniques mais recommander l'inscription dans les Traités d'un authentique dialogue civil, distinct et complémentaire du dialogue social.

Depuis lors, *la 4^{ème} réunion s'est tenue le 9 octobre dernier* et a permis un dialogue sur les questions de "gouvernance économique" et de "subsidiarité". A noter que, d'après le compte rendu du débat qui a accompagné les présentations, il semble "très improbable"

³¹ Le texte intégral de cette note devrait figurer en annexe aux recommandations finales du groupe de travail du HCCI.

qu'une majorité se déclare en faveur d'une référence à la taxe Tobin dans le futur Traité, ou que le principe d'une consultation formelle de la société civile soit retenu.

La *5^{ème} réunion, prévue pour le 29 octobre*, devrait revêtir un intérêt particulier puisqu'elle se tiendra dans la foulée de la réunion du Praesidium qui devrait permettre à la Convention de présenter le point sur ses travaux au bout de 9 mois.

Une *6^{ème} réunion* Convention/société civile est annoncée pour le *15 novembre*.

Une attention particulière mérite donc d'être portée à l'évolution des travaux de la Convention et aux propositions auxquelles elle aboutira, sans perdre de vue pour autant que la future architecture institutionnelle de l'Europe devra être débattue entre représentants des gouvernements, dans le cadre d'une CIG (Conférence Intergouvernementale), et que d'autre part, ainsi que nous l'avons vu, la Commission s'est lancée dans une réflexion sur la gouvernance.

B. Les relations entre la Commission Européenne et les ONG de développement

Pas plus que les autres ONG qui travaillent avec les institutions européennes, celles qui interviennent dans le domaine du développement *ne font l'objet d'un statut officiel*. Ce secteur est cependant l'un des quatre dans lesquels³² a été créé un *Comité de liaison* qui doit permettre à la fois à la Commission de travailler avec les ONG de développement de l'ensemble des pays de l'Union européenne, et à celles-ci d'organiser leur propre coordination.

Après plus de vingt-cinq ans de fonctionnement qui ont vu une forte évolution du paysage des ONGD en Europe et ont, en 2000, débouché sur une crise majeure avec la Commission, le Comité de liaison est aujourd'hui en pleine refondation.

- ***Son rôle***

Le Comité de liaison des ONG de développement de l'Union européenne (dit "CLONG-UE") a été créé en 1974 pour associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique européenne de développement l'ensemble des ONG engagées dans la coopération et la solidarité internationale dans le cadre de l'UE. Il permettait à la Commission d'avoir un groupe d'interlocuteurs organisés et aux ONG de se concerter à l'intérieur d'un réseau pour élaborer propositions et contre-propositions, et être aussi capables de mieux coordonner leurs actions.

- ***Son mode d'organisation***

Le CLONG-UE rassemble les représentants des 15 plates-formes nationales correspondant aux différents pays de l'UE, chacune d'entre elles étant composée d'associations intervenant dans les domaines du développement, de l'action humanitaire ou de l'éducation pour le développement, et, ayant décidé sur une base volontaire, d'adhérer à ce regroupement national, ce qui représente plus de 900 associations réparties à travers les différents pays ("*Coordination Sud*" est la plate-forme française).

³² Les trois autres étant le domaine social, l'environnement et les droits de l'homme.

La participation des ONG au CLONG est régie par la Charte des ONGD promulguée par la Commission Européenne, et qui pose les principes de base des ONG de développement et d'aide humanitaire de l'Union Européenne.

- ***Son fonctionnement***

L'objectif du Comité et des plates-formes qui le composent est d'assurer une représentativité des ONG dans la concertation avec la Commission Européenne, de transmettre toutes les informations disponibles sur les politiques européennes de développement et de créer des liens de dialogue et d'échange entre les ONG membres.

Si chacune des quinze plates-formes nationales a une organisation différente, assortie ou non d'un secrétariat permanent, le Comité de liaison disposait néanmoins d'un secrétariat permanent à Bruxelles financé à 85 % par la Commission. Cependant, certaines réunions ou activités plus informelles ou plus ciblées pouvaient être organisées directement entre plates-formes, sans passer par le secrétariat permanent : par exemple, le programme sur l'"éducation au développement" menée par la plate-forme britannique ou du programme "Trialog" – destiné à associer les pays candidats à l'élargissement aux actions de coopération en direction des pays du Sud –, mené par la plate-forme autrichienne.

Outre les réunions statutaires (dont les 4 réunions annuelles des représentants des quinze plates-formes), le Comité de liaison anime plusieurs groupes de travail, généralement composés d'un représentant par plate-forme nationale, tels que le groupe de financement du développement (GFD), le forum Education au développement, le groupe sur les ressources humaines du développement...

De plus, de 1999 à 2001, la formule du "*meso-dialogue*", mise au point entre le CLONG et la Commission, a permis d'impliquer plus fortement les ONG dans la politique de développement de l'Union européenne : les ONG européennes ont pu conforter leurs homologues des pays en développement pour leur permettre de se situer officiellement comme partie prenante dans l'élaboration de projets entre la Commission et les gouvernements locaux, ainsi que dans leur réalisation. L'exemple du Guatemala montre toute la richesse du processus.

- ***La crise de l'année 2000 et ses suites***

L'année 2000 a vu la dégradation fulgurante des relations entre les ONGD du CLONG et la nouvelle Commission européenne : à différents niveaux, plusieurs représentants de la Commission ont attaqué directement le CLONG. Tout d'abord en contestant sa qualité d'interlocuteur représentatif, dans la mesure où, au fil des années, la structuration sur une base nationale s'était diversifiée avec la montée en puissance de réseaux philosophiques ou thématiques, et de familles d'associations présentes dans divers pays. Mais aussi en mettant en doute la clarté de sa gestion : la Commission a lancé, en août puis en novembre 2000, deux séries d'audit, en exigeant le remboursement d'environ un million d'euros, dont l'emploi avait pourtant été longuement discuté avec les précédentes équipes de la Commission. Le deuxième audit portait directement sur le fonctionnement de toutes les plates-formes du CLONG. Dans l'attente de ces résultats, les soldes des subventions destinées au Comité de liaison et celles du programme RECIF (pourtant indépendant du Comité de liaison) ont été bloqués.

- *Les bases de la refondation du CLONG-UE*

Cette crise dans les rapports avec la Commission a déclenché parmi les ONG elles-mêmes une réflexion de fond autour de 4 éléments sur lesquels repose aujourd'hui la refondation du CLONG-UE : la position des ONG européennes dans le monde du développement, la vision que les « grosses » ONG ont des « petites », le volume des ressources financières et humaines que les ONG européennes sont prêtes à investir dans un lieu de représentation européenne, ainsi qu'une sorte d'introspection sur la qualité de leurs activités.

La plupart des ONG du CLONG reconnaissent aujourd'hui qu'une plus grande autonomie du CLONG par rapport à la Commission Européenne est nécessaire pour se laisser la possibilité d'exercer un regard critique sur la politique européenne de coopération. Cette autonomie doit aussi s'exprimer sur le plan financier : elles considèrent que, contrairement à la situation antérieure, elles doivent désormais assumer le financement de leur lieu de représentation unique à Bruxelles. Il convient donc de mettre au point de nouvelles formes d'articulation entre la structure, les réseaux et les plates-formes, afin que les préoccupations des ONGD soient prises en compte dans les politiques européennes, au-delà même du seul domaine du développement.

- *Le CLONG-UE s'oriente vers une confédération*

Avant même de décider la dissolution officielle du CLONG-UE lors d'une assemblée plénière tenue les 18 et 19 juin derniers, les ONG avaient réfléchi aux grandes lignes de l'architecture qu'elles souhaitent mettre en place, à la fois pour garantir leur indépendance vis-à-vis de la Commission et la force de leur légitimité.

Pour cela, c'est une *Confédération* qui devait voir le jour pour le mois de février 2003, composée :

- des 15 plates-formes nationales (auxquelles en 2004 viendront s'ajouter celles des pays aujourd'hui candidats à l'élargissement) ;
- des réseaux transnationaux (Aprodev, Cidse, Eurodad, Euronaid, Eurostep, Solidar, Voice, Wide)
- des familles d'ONG qui rassemblent des associations comme Save the Children, Oxfam.

Cette multiplication des acteurs suppose de trancher en quelques mois nombre de problèmes d'organisation : définition d'un réseau ou d'une famille, poids respectif en terme de voix accordé aux plates-formes et aux autres structures dans les différentes instances, mais aussi répartition des cotisations entre les différents groupes, pour ne citer que les plus ardues.

C'est au **Comité de fondation** composé de 8 personnes que cette tâche a été confiée : un Président (de la plate-forme néerlandaise), 3 représentants de plates-formes nationales (France, Irlande, Italie), 3 représentants de réseaux, un représentant des ONG des pays candidats (Autrichien).

L'origine géographique de ses huit membres traduit une sur-représentation des pays du Nord de l'Europe. C'est pourquoi il est apparu nécessaire de susciter un rééquilibrage passant par un regroupement des plates-formes des pays du Sud de l'Europe.

- ***Les ONGD sont présentes dans le débat autour de la réforme des institutions européennes***

Malgré l'état de refondation dans lequel se trouvent leurs structures de contact au niveau européen, les ONGD ne veulent pas manquer le tournant que constituent les travaux de la Convention européenne. Elles l'ont manifesté de diverses manières :

- le Comité de liaison a contribué à l'établissement du groupe de contact "société civile" qui, depuis février 2002, regroupe les représentants des quatre grands secteurs d'ONG, au niveau européen (développement, droits de l'Homme, domaine social et environnement) ainsi que la Confédération européenne des syndicats ;
- alors que par ailleurs il mettait en place les instruments de sa propre dissolution en vue de sa renaissance, le CLONG a produit en juin 2002 une première contribution à la Convention sur l'avenir de l'Europe, intitulée "*Renouveler le rôle global de l'UE dans le monde*" : il y considère que les valeurs fondamentales qui caractérisent l'UE ainsi que les engagements internationaux auxquels la Communauté et les Etats-membres ont souscrit devraient sous-tendre *toutes les politiques de l'UE, y compris dans leurs aspects commerciaux et économiques*. A cette fin, le document propose des modifications précises de plusieurs articles des Traités concernant la politique extérieure de l'UE ainsi que l'inclusion de nouvelles dispositions restaurant le dialogue civil et intégrant les principes de consultation avec les organisations de la société civile ;
- toujours malgré ce calendrier défavorable entre lancement de la Convention et restructuration du CLONG, le Comité de liaison a participé à la rencontre entre la Convention et les représentants des différents secteurs de la société civile organisée par le Conseil économique et Social les 24 et 25 juin 2002. Il y était représenté par le réseau Eurostep.

3. L'ORGANISATION pour la SECURITE et la COOPERATION en EUROPE (OSCE)

➤ **Présentation**

1) Genèse et Evolution

Adoptée le 1^{er} août 1975 par 35 chefs d'Etat ou de gouvernement, à l'issue d'une conférence de trois jours, l'acte final de la conférence d'Helsinki marque la naissance de la CSCE, Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, qui se transformera en OSCE en décembre 1994.

Cet acte constitue le terme d'un long processus de négociations engagé à la demande de l'URSS. Dès 1966, celle-ci propose qu'une conférence établisse un système européen de sécurité collective dépassant les blocs, proposition que les Etats occidentaux hésiteront longtemps à accepter. La conférence réunira tous les Etats d'Europe (sauf l'Albanie), le Saint Siège, les Etats-Unis et le Canada, en présence du Secrétaire Général de l'ONU.

D'une nature juridique complexe, l'acte final comprend cinq parties : la sécurité en Europe ; la coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique et de l'environnement ; la sécurité et la coopération en Méditerranée, la coopération dans les domaines humanitaires et autres ; enfin les suites de la conférence.

L'évolution de l'organisation sera parallèle à celle des relations entre les blocs, la CSCE reflétant et influençant à la fois la détente. Après une période initiale de blocage, le dialogue s'intensifie à tel point qu'au Sommet de Paris de 1990 sera adoptée la « Charte pour la nouvelle Europe ». Cette intensification s'accompagnera d'un renforcement des structures qui conduisent au changement d'appellation de l'organisation.

L'OSCE compte aujourd'hui 55 Etats d'Europe, d'Asie Centrale et d'Amérique du Nord.

2) Structure

L'OSCE est caractérisée principalement par un mécanisme de consultation politique qui, depuis 1992, comprend les sommets des chefs d'Etat et de gouvernement se tenant en principe tous les deux ans, un "Conseil des Ministres" consistant en des réunions semestrielles des ministres des Affaires étrangères, et les réunions, quatre à cinq fois par an à Prague, du Conseil Permanent, réunissant des représentants des différents pays membres. Une Assemblée de partenaires des pays membres se réunit une fois par an, avec pouvoir d'adopter des résolutions à la majorité des membres.

3) Champs d'intervention

L'OSCE conduit une vingtaine de missions et est active en Europe Centrale et Orientale, dans le Caucase et en Asie Centrale. Ces missions ont pour mandat de faciliter les processus politiques, de prévenir les conflits et de promouvoir la société civile et l'Etat de droit.

On distingue principalement deux champs d'action prioritaires :

- la prévention des conflits avec le Centre de prévention des conflits et la Cour de consultation et d'arbitrage ;
- la protection des droits de l'homme avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme et le Haut Commissaire pour les minorités.

Le système de protection des droits de l'homme repose sur l'obligation qui incombe à chaque Etat de répondre aux demandes d'information et aux représentations qui lui sont adressées par un autre Etat et dans une seconde phase, soit d'accepter une mission d'experts, soit de se soumettre à la constitution d'une mission de rapporteurs si celle-ci est demandée par un certain nombre d'autres Etats ou par le Haut Comité des hauts fonctionnaires.

➤ **Relations avec les organisations non gouvernementales**

L'OSCE attache une grande importance aux relations à caractère opérationnel qu'elle développe avec les organisations non gouvernementales. Ainsi qu'on va le voir, elles ont essentiellement un **caractère opérationnel**. Les ONG constituent en effet une incontournable **source d'informations** dans les domaines qui relèvent de ses champs d'intervention : droits de l'Homme, mais aussi environnement, économie ou sécurité.

Le **Secrétariat** de l'OSCE, établi en 1991 et responsable du support opérationnel de l'Organisation, a pour mandat spécial de maintenir un contact permanent avec les organisations internationales et non-gouvernementales. La **Section de la coopération extérieure** aide le secrétaire Général par l'établissement de documents d'information, de sujets de consultation et d'allocutions en se fondant notamment sur des documents de travail émanant d'organisations non gouvernementales. Elle organise également des conférences et des rencontres auxquelles participent un nombre croissant d'organisations non gouvernementales.

D'autre part, les actions récentes de l'OSCE au Kosovo, en Bosnie, en Albanie et en Croatie ont démontré sa capacité à fournir ou à compléter les structures de coordination des institutions et organisations présentes sur le terrain.

La plate-forme pour la sécurité coopérative, adoptée en 1999 par la Charte de Sécurité Européenne lors du Sommet d'Istanbul, a pour objet "d'intensifier encore la coopération avec les organisations compétentes, sur un pied d'égalité et dans un esprit de partenariat". Les principes de la Plate-forme s'appliquent "à toute organisation ou institution dont les membres (...) décident d'y adhérer". Cette Charte réaffirme également le "rôle crucial" que peuvent jouer les ONG dans "l'action en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit". "Elles font partie intégrante d'une société civile forte". L'OSCE s'engage à renforcer la capacité des ONG de contribuer pleinement

au développement de la société civile et au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

- **Le Bureau pour les Institutions démocratiques et les Droits de l'homme** (BIDDH, en anglais ODIHR) qui développe des programmes d'observation des élections et d'assistance à la démocratisation : cet organisme dispose d'une unité ONG particulièrement active.

Le domaine le plus diversifié du BIDDH est celui des activités de démocratisation ; elles ont pour objet d'aider les Etats participants à s'acquitter des engagements qu'ils ont pris au titre de l'OSCE dans le domaine de la **dimension humaine** : Etat de droit, prévention de la torture, assistance aux médiateurs, migrations et liberté de circulation, parité entre les sexes, lutte contre la traite des êtres humains, liberté de religion et aide à la société civile.

Dans ce cadre, le BIDDH développe des projets locaux visant à encourager la mise en place de projets de démocratisation à petite échelle, souvent en coopération avec des ONG locales :

il a envoyé, dans des pays d'Asie Centrale, des experts chargés de fournir des conseils sur des projets de lois, de créer des centres d'aide juridique et de former le personnel, afin de participer à l'évolution vers l'Etat de droit inclut des initiatives.

Il a également développé des initiatives d'assistance à la société civile, destinées à favoriser le dialogue entre les groupes de la société civile et les gouvernements sur diverses questions relatives à la dimension humaine :

- en 2001, un programme de formation à l'intention des ONG sur le suivi et l'établissement des rapports en matière de droits de l'homme a été mis en place ; cette formation, destinée aux ONG locales des Etats participants d'Asie Centrale, est menée par des formateurs de la Fondation polonaise du Comité d'Helsinki pour les droits de l'homme, une ONG dotée d'une vaste expérience dans la formation professionnelle des défenseurs des droits de l'homme.
- des programmes spéciaux d'assistance à la société civile ont été mis en place en Géorgie, au Kirghizstan et en Ouzbékistan, en coopération avec des ONG locales et internationales.

En matière d'élections, une réunion de travail a regroupé en mai 2001 les représentants de cinq organisations nationales chargées de l'observation des élections, de l'Institut national pour la démocratie et des Services internationaux de réforme électorale (ERIS) en Slovaquie, pour envisager l'élaboration de directives à l'intention des observateurs nationaux dans la région de l'OSCE. Le projet de directives élaboré lors de cette réunion a ensuite été examiné par des représentants de 23 organisations polonaises chargées de l'observation des élections à Varsovie.

Le Bureau organise également des « Rencontres de réalisation de la Dimension humaine »³³, qui se caractérisent par une participation accrue d'ONG.

- En complément, les **missions** de l'OSCE maintiennent sur le terrain, dans les pays concernés, des contacts permanents avec les ONG actives dans les domaines correspondant à leur mandat.

³³ Human Dimension Implementation Meetings.

- Parallèlement au BIDDH, d'autres institutions de l'OSCE ont développé des relations étroites avec les ONG. Ces dernières sont également une importante source d'informations pour le **Haut Commissaire pour les Minorités nationales**. Le **Délégué à la Liberté des médias** (depuis 1998), en raison de la nature même de ses activités, entretient des contacts étroits avec les ONG qui s'occupent des médias (Reporters sans frontières, Institut international de la presse, Association des médias électroniques indépendants en Serbie, Fondation Glasnost, Freedom Forum). Ces dernières fournissent à son bureau des informations sur des cas de harcèlements des médias par un Etat.

Le mandat du **Coordinateur des Activités économiques et environnementales** inclut également les contacts avec les médias.

Les perspectives

Les Décisions de Helsinki, intitulées « Les Défis du changement » et adoptées lors du **Sommet de Helsinki de 1992**, se proposent d'élargir le rôle des ONG en enjoignant aux Etats participants de leur offrir des occasions de participer davantage aux activités de l'OSCE. Les ONG doivent notamment bénéficier d'un libre accès à toutes les séances plénières des conférences, séminaires, ateliers et réunions du BIDDH, du **Forum économique**, de même qu'aux **réunions sur la mise en œuvre des engagements concernant les droits de l'homme**. Les directeurs des institutions de l'OSCE et les secrétaires exécutifs des réunions de la CSCE doivent désigner un "chargé de liaison avec les ONG" parmi les membres de leur personnel ; ils doivent aussi faciliter les discussions informelles entre les représentants des Etats et ceux des ONG.

Il n'en demeure pas moins que, d'après les informations dont le HCCI dispose, l'élaboration d'un « *code de conduite* » destiné organiser la participation des ONG à ces instances officielles montre que, malgré le rôle fondamental qu'elles ont joué dans le processus initial d'Helsinki et leur position de partenaire sur le terrain, une forte défiance se manifeste quant à la place et à la liberté d'expression que l'on veut leur laisser dans le dispositif institutionnel.

4^{EME} PARTIE : POUR SYNTHETISER

les grands traits du constat

Si l'on considère l'ECOSOC des Nations Unies et ses organes subsidiaires comme une unité, nous avons visité, au terme de cette étude, et sans vouloir être exhaustif, plus d'une vingtaine d'entités à caractère international. Certaines sont des organisations à part entière, d'autres n'en sont que des éléments. Certaines ont une vocation mondiale, d'autres sont régionales, ou bien concernent seulement certains pays.

Mais, dans la perspective des travaux menés dans le cadre du Haut Conseil de la Coopération Internationale, c'est-à-dire celle des relations établies entre institutions internationales et ONG, *la première constatation qui s'impose est que certaines organisations, à travers la définition d'un statut, ont établi des règles pour associer les ONG à leur fonctionnement, et d'autres non.*

Pour simpliste qu'elle puisse paraître, cette distinction devrait cependant permettre, ensuite, de formuler des propositions mieux ajustées aux caractéristiques des différentes organisations concernées.

1 – LA OU UN STATUT EXISTE

Dans ce premier ensemble, nous trouvons l'ONU, l'OIF et le **Conseil de l'Europe**, institutions internationales qui, partant du principe que les aspirations et les points de vue des populations des Etats-membres ne se limitent pas à l'expression qu'en donnent les représentants de leurs gouvernements respectifs, ont adopté des dispositions qui, globalement, ont pour objet de définir officiellement les exigences auxquelles doivent satisfaire les ONG en échange de certaines prérogatives.

La question qui se pose ici est donc celle de la pertinence et de l'efficacité des mécanismes mis en œuvre au regard des principes de départ.

- De ces trois organisations, l'**ORGANISATION des NATIONS UNIES** mérite une attention particulière, car elle est à la fois la plus ancienne et la plus vaste, tant par sa composition (aujourd'hui 190 Etats-membres) que par la diversité des domaines qu'elle touche, ce qui en fait le grand forum vers lequel tous les pays convergent pour débattre des solutions à apporter aux grands problèmes du monde d'aujourd'hui.

Quels enseignements l'étude qui précède nous permet-elle de tirer ?

1) Des mécanismes trop complexes créent de la confusion

Nous avons vu qu'au sein du système des Nations coexiste une multitude de modalités de relations institutionnelles entre ONG et les différents éléments du système.

- Auprès de l'*ECOSOC* (Conseil Economique et Social des Nations Unies), on trouve :
 - 3 types de statut consultatif (**général** ou catégorie I, **spécial** ou catégorie II, **liste**) ; ils concernent aujourd'hui plus de 2000 ONG
 - 1 mécanisme d'*accréditation* pour les conférences et les Sessions Spéciales de l'Assemblée générale (nombre d'ONG variable selon les événements : *plus de 3500 à Johannesburg*, par exemple)
 - 1 relation d'*association* avec le Département de l'Information: 1600 ONG sont concernées
 - la simple inscription sur le fichier du Service de Liaison des ONG (*sans aucun type d'agrément*) plus de 6000 ONG concernées.
- A cela s'ajoutent – lorsqu'ils existent – des mécanismes particuliers pour *chacun des fonds et programmes*, et encore pour *chacune des institutions spécialisées*.
- Remarque : Dans l'ensemble qui compose l'ONU, quelques éléments – très rares – n'accordent pas de statut officiel aux ONG : le plus connu est le PNUD, mais c'est aussi le cas de certaines entités, à vocation technique, -et qui n'ont pas été abordées dans l'étude-, telles l'UIT (Union Internationale des Télécommunications), l'UPU (Union Postale Universelle)...

Cette complexité entraîne plusieurs **contradictions de fond** :

- Tout d'abord, elle apparaît en quelque sorte *contre nature* : après tout, ces mécanismes de relations entre les ONG et l'ONU s'adressent en principe à des organisations composées de personnes qui précisément ont d'autres champs d'intervention et d'intérêt que d'être des experts en matière de fonctionnement des institutions internationales. Or ici, comment s'y retrouver sans avoir au préalable une bonne connaissance des arcanes onusiennes ?
- Cette *fragmentation* dans la manière de concevoir la relation avec les ONG –dans laquelle chaque organe semble se complaire à ignorer la logique de l'autre- est un facteur de confusion redoutable lorsque, dans une démarche inverse, les Nations Unies s'emploient à susciter la coordination de l'action de leurs différents organes pour avancer dans la solution des grands problèmes du monde contemporain : le meilleur exemple en serait sans doute l'« approche UNDAF » (United Nations Development Assistance Framework) voulue par la réforme introduite par l'actuel Secrétaire général, pour instaurer une synergie, sous la houlette d'un seul chef de file, des actions menées par différentes entités de l'ONU dans un pays.

Cette fragmentation est donc *contraire à la démarche générale dans laquelle l'ONU s'est engagée*.

- De plus, le rapprochement souhaité –et souhaitable- de l'action des diverses composantes de l'ONU conduit à rapprocher les ONG que chacune d'entre elle entraîne dans son

sillage. Or la fragmentation des mécanismes fait que ces *ONG, introduites par des portes dont les serrures sont différentes*, ne répondent pas toutes aux mêmes exigences – point sur lequel nous reviendrons en détail plus loin- et ne disposent pas des mêmes prérogatives.

Il suffit d'en rappeler quelques exemples :

- à travers la *Liste*, le coeur du système – les 3 statuts consultatifs de l'Ecosoc – absorbe tout ; or, celle-ci *est composée aux 2/3 d'ONG reconnues sur des bases différentes de celles du mécanisme Ecosoc* qui lui-même souffre de graves insuffisances opérationnelles sur lesquelles nous reviendrons plus loin ;
- le mécanisme Ecosoc, fondé sur l'ampleur du champ de compétence de l'ONG, est plus accueillant aux ONG nationales que le système Unesco mis en place à peu près au même moment et qui, lui, établit une distinction sur des bases géographiques : avec le mécanisme de 1995 de l'Unesco, les ONG nationales ne peuvent être que dans la catégorie « opérationnelle »;
- certaines entités de l'ONU (cf.Unicef) accueillent automatiquement les ONG reconnues par l'Ecosoc ; d'autres au contraire (cf.OIT) ignorent cette reconnaissance;
- certaines entités accueillent les ONG dans leur organe de direction : outre le PNUE, ce sont la plus ancienne (l'OIT) et la plus récente (Onusida) ; d'autres, au contraire, ne se soucient pas d'établir avec elles des relations formelles et s'en tiennent à des relations opérationnelles intenses (PNUD).

De plus, la **terminologie** contribue à brouiller un peu plus les cartes, par exemple:

- autour du mot "*association*": qui va savoir la différence de nature qui existe entre l' « *association* » au sens de l'Ecosoc, et l' « *association* » au sens de l'Unesco? Or, dans un cas, il s'agit d'une simple relation avec le DPI (Département de l'Information) de l'ONU, qui permet à l'ONG d'être informée des activités de l'ONU, à travers la diffusion de documents, d'un bulletin et de rencontres. Alors que pour l'Unesco, " être associé" signifie au contraire que l'organisation a établi avec l'ONG des relations qui portent sur la substance de ses politiques et de ses programmes.
- de même, autour du mot "*liaison*": qui va savoir que bénéficiaire des activités d'information du *Service de liaison* avec les organisations non gouvernementales (en anglais NGLS) ne suppose *aucun type d'agrément* pour les 6000 ONG qui sont dans le fichier de ce service? Alors que dans le même temps, le *Comité de liaison* est le point focal de la concertation entre ONG accréditées.

Ces aspects ne sont pas sans conséquence sur la crédibilité dont peuvent se prévaloir certaines associations auprès de leurs interlocuteurs. C'est ainsi qu'il a été constaté que des ONG "associées" au DPI déclaraient bénéficier du "statut consultatif auprès de l'ONU", y compris en le mentionnant sur leur carte.

2) Les limites de ces mécanismes

Le mot "limites" doit être entendu dans une double acception : limites posées à la présence des ONG au sein de l'ONU, mais aussi insuffisances dans le fonctionnement des mécanismes.

- Malgré leur hétérogénéité, les mécanismes organisant la participation des ONG s'accordent sur un certain nombre de principes, qui définissent le **champ de la consultation** :

- Sauf dans les trois organismes où elles participent à l'organe directeur (OIT, PNUE, Onusida, pour rappel), elles n'ont **pas le droit de vote**.

Pour ce qui concerne les organes relevant du mécanisme Ecosoc, la Résolution 1996/37 précise d'ailleurs que la consultation n'est pas la participation sans droit de vote aux délibérations de l'Ecosoc qui est réservée aux Etats membres qui ne siègent pas au Conseil (l'Ecosoc ne rassemble que 54 Etats-membres élus selon une répartition géographique) et aux institutions spécialisées.

- De plus, dans la mesure où leur point d'ancrage à l'ONU est l'Ecosoc, elles ne sont admises qu'avec parcimonie dans les autres **organes majeurs** : Assemblée Générale et Conseil de Sécurité, ce qui constitue d'ailleurs une de leurs grandes revendications.
- L'article 19 de la Résolution de 1996 établit que la consultation ne doit pas « *transformer [le Conseil] en une tribune ouverte à tous les débats* ». Les motifs d'exclusion et du retrait du statut occupent d'ailleurs toute une partie du texte ; le premier d'entre eux est de se livrer à des « *actes injustifiés ou inspirés par des motifs ouvertement politiques.* »

Les incidents qu'a connus la Commission des Droits de l'Homme au cours des dernières années montrent que ces dispositions ne restent pas lettre morte. Ils montrent aussi, à travers les positions prises au sein du Comité chargé des ONG par les représentants des Etats-membres, que celles-ci peuvent aussi parfois s'y trouver des alliés quand il s'agit de discuter de l'application de sanctions.

- Ces mécanismes peuvent donc exclure des ONG. Mais comment les intègrent-ils ? Il faut parler ici du manque de moyens opérationnels du Secrétariat. La note qui avait été établie en 1999 par la Mission des organisations non gouvernementales du ministère des Affaires étrangères met en évidence que, vu son effectif trop réduit (7 personnes), l'équipe du Secrétariat théoriquement chargée de "filtrer" les demandes au regard des exigences établies par les textes n'est pas en mesure de remplir son rôle : non seulement elle ne peut procéder de manière approfondie au lourd examen lors duquel, tous les quatre ans, les ONG bénéficiant du statut doivent rendre compte de leurs activités, mais encore elle a dû faire face à l'approche de l'an 2000 (auquel avait été lié le chiffre-symbole de 2000 associations officiellement reconnues) au traitement de nouvelles demandes qui ont augmenté de manière exponentielle: de 600 en 1998, le nombre des ONG bénéficiant d'un statut était en effet passé à 2095 en 2001. Ce qui signifie bien évidemment devoir ensuite faire face au "traitement au long cours" de cette nouvelle multitude.

Tout cela pourrait être seulement de l'ordre du dysfonctionnement technique si, en fin de compte, on était certain que c'est bien "la voix des ONG" qui, aux côtés de celle des Etats-membres, se fait entendre dans l'ONU. Ce qui suppose définir ce que recouvre l'appellation "ONG".

3) Du côté des bénéficiaires, des mélanges nocifs

Pour en avoir une idée, il faut se reporter à une partie du point 12 de la Résolution 1996/37 : "Aux fins des présentes dispositions générales, est considérée comme une organisation non gouvernementale une organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par

voie d'un accord non-gouvernemental, même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques mais à condition que la présence de tels membres ne nuise pas à sa liberté d'expression".

Ce qui revient à dire qu'une organisation non gouvernementale est une organisation qui n'est pas gouvernementale... On frôle la tautologie.

Sans doute, le texte apporte-t-il quelques garde-fous, mais ils portent sur les buts, les organes, les moyens d'action, le champ de compétence de l'organisation, et non sur sa nature même. Ce qui explique sans doute que les *syndicats*, reconnus en tant que tels dans l'Oit, soient des ONG pour le mécanisme Ecosoc; de même, la présidence du Comité de liaison des ONG auprès de l'Unesco est aujourd'hui exercée par la présidente d'une organisation mondiale d'enseignants qui, à l'OIT, est reconnue comme un syndicat.

L'absence de critères rigoureux permettant de cerner avec plus de précision les organisations qui doivent être reconnues comme des ONG crée des *risques de "pollution"*, face auxquels les ONG doivent faire preuve de la plus grande vigilance :

- tout d'abord, face aux ONG qui sont des "faux nez" d'organisations qui, sur le fond, ne répondent en rien aux idéaux de l'ONU, tout en s'en réclamant. Dans ce cas, la dimension internationale ne fait qu'amplifier le risque de brouiller les pistes.

Un exemple est celui de la démarche accomplie par la *secte Moon* depuis le début des années 1990 pour se doter d'une reconnaissance par l'ONU, et qui a fait l'objet d'une étude détaillée. On y voit comment elle a pu introduire dans l'organisation trois de ses groupes dans les mécanismes prévus pour les ONG : les trois sont associés au DPI, et le représentant de l'un d'eux est même devenu en 1998 secrétaire du Comité exécutif des ONG associées au DPI mais, plus grave, la "Women's Federation for World Peace International" a obtenu la même année le statut consultatif auprès de l'Ecosoc.

Une autre étape fut franchie juste avant le Sommet de Millénaire, avec le lancement d'un nouvel avatar de Moon : WANGO (World Association of Non-Governmental Organizations), qui, entretenant par son appellation même la confusion avec la CONGO (Conférence des ONG bénéficiant d'un statut consultatif), se présentait comme l'"organisation-parapluie" des ONG du monde entier, et se lança, alors qu'elle ne bénéficiait d'aucune reconnaissance officielle de la part de l'ONU, dans une série de manifestations grandioses, parfois dans les locaux même de l'organisation. L'étude montre qu'il a fallu du temps pour que l'ensemble des parties prenantes (Secrétariat, Etats-membres, ONG) se rende compte de la manipulation et que le Comité des ONG refuse, au début de 2001, le statut consultatif demandé par un autre groupe Moon, la Youth Federation for World Peace (YFWP).

- le mélange entre organisations à **but lucratif** et à **but non lucratif** est un autre effet pervers d'une définition aussi large des organisations "non gouvernementales". La structure de la rubrique "société civile" du site Internet de l'ONU, qui englobe ONG et entreprises, en est la manifestation.

Pour protester contre cette confusion, le Bureau de la CONGO (qui rassemble les ONG bénéficiant du statut consultatif auprès de l'ONU) avait, dès février 1999, adopté une résolution dans laquelle elle demandait au Secrétaire Général de prendre certaines mesures nécessaires pour clarifier la situation.

Cette situation est devenue plus aiguë avec l'initiative personnelle du Secrétaire Général qui, sans doute pressé par la nécessité de trouver auprès de grandes entreprises privées les

fonds qui manquent à l'ONU, et sous couvert de voir celles-ci adhérer de manière volontaire à neuf grands principes touchant aux droits de l'Homme, aux principes fondamentaux de l'OIT et au respect de l'environnement, a lancé sous son autorité directe le Pacte mondial ("Global Compact") en juin 2000. La cheville ouvrière de la mise en œuvre de cette initiative fut une ONG reconnue comme telle, la Chambre de Commerce Internationale. Au début de l'année 2002, 36 multinationales et grandes entreprises sont engagées dans le Pacte global³⁴.

Certaines ONG ne manquent pas de mettre en garde Kofi Annan contre les risques que comporte une telle initiative au regard des idéaux d'intérêt général de l'ONU, ainsi qu'ont pu le montrer les expériences malheureuses lancées naguère dans le cadre de l'UNICEF ou l'OMS sous la pression non désintéressée de certaines multinationales.

C'est pourquoi un collectif, "Corpwatch", regroupant une dizaine d'associations et réseaux s'est constituée qui, là encore, appelle le Secrétaire Général à prendre les mesures de clarification nécessaires.

4) Que fait l'ONU pour améliorer la situation ?

Il ne faudrait pas croire que nombre de questions que nous venons de soulever – et bien d'autres que nous n'avons pas abordées, concernant par exemple la place que doivent trouver les ONG des pays en développement, les moyens d'accès à l'information ou les mesures de sécurité parfois perçues comme discriminatoires – sont ignorées au sein des instances de l'ONU.

Bien au contraire, et l'on pourrait même dire que, loin de clore le débat, la réforme à laquelle on a abouti en 1996 après trois ans de discussions n'a fait que le relancer, peut-être parce qu'elle avait déçu un certain nombre d'espérances majeures de la part des ONG au regard de la place de plus en plus forte que, dans le même temps, elles prenaient par ailleurs sur la scène internationale.

Il faut dire qu'une autre décision de l'Ecosoc (1996/297) recommandait à l'Assemblée générale de procéder à un examen d'ensemble de la participation des ONG à tous les domaines de travail de l'ONU.

L'année suivante, en 1997, la 52^{ème} Assemblée Générale confia officiellement cette tâche au Secrétaire général. D'où un premier document (A/53/170) présenté l'année suivante, en 1998 à la 53^{ème} Assemblée Générale sur les "*Arrangements et pratiques régissant l'interaction des ONG dans toutes les activités du système des Nations Unies*"³⁵.

A la demande de l'Assemblée Générale, le Secrétaire Général fut chargé de recueillir les commentaires et observations de toutes les parties prenantes (Secrétariat, Etats-membres, institutions spécialisées et, bien sûr, ONG) : 27 Etats-membres (dont l'Allemagne au nom des 15 pays membres de l'Union Européenne), 10 institutions spécialisées et 130 ONG y répondirent. *La synthèse de leurs réponses est contenue dans le rapport A/54/329 présenté en 1999 à la 54^{ème} Assemblée Générale.*

Il montre en particulier que si les ONG ont généralement bien accueilli le rapport de 1998, nombreuses sont les suggestions précises qu'elles font pour améliorer le système. Mais il permet également de vérifier que l'unanimité n'existe pas du côté des Etats-membres pour reconnaître l'importance de la contribution des ONG aux activités de l'ONU et que, même

³⁴ Dans la liste publiée par le Financial Times du 4 février 2002 figurent 4 entreprises françaises : Deloitte Touche et Tohmatsu, EDF, Lafarge et Renault.

³⁵ Ce qui est donc plus large que l'ONU elle-même.

parmi ceux qui la reconnaissent, envisager qu'elles puissent participer à la prise de décision serait remettre en cause "le principe d'égalité souveraine des Etats et l'examen équitable des intérêts de toutes les régions du monde" (§ 16 du rapport).

Une annonce récente du Secrétaire Général de l'ONU lors de l'actuelle session de l'Assemblée Générale montre l'importance politique qu'il attache à cette question. Dans le rapport A/57/387 qu'il vient de présenter à l'Assemblée Générale au titre du "Renforcement du système des Nations Unies" sous le titre "**Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement**", figurent notamment plusieurs axes de travail pour "Mieux travailler ensemble" en promouvant les partenariats. C'est ainsi que la mobilisation de la société civile et la mobilisation du secteur privé font l'objet de deux décisions distinctes.

La **décision 19** indique : « *Je vais créer un groupe de personnalités qui sera chargé d'examiner les liens entre l'organisation des Nations Unies et la société civile et de formuler des recommandations pratiques visant à l'amélioration des échanges* ».

- Nous passerons beaucoup plus vite sur les conditions selon lesquelles les ONG se voient accorder un statut, et la manière dont elles peuvent l'exercer, dans les deux autres institutions internationales qui, avec l'ONU, composent ce premier groupe.
- **L'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF)** a formalisé ses relations avec les ONG dès 1994, quelques années avant même d'adopter sa forme actuelle et de faire figurer dans la Charte de la Francophonie adoptée en 1997 les dispositions qui la lient aux OING.

Quelques aspects méritent d'être soulignés :

- il s'agit, comme dans l'ONU, d'un statut consultatif "à trois étages" (A, B, C), avec possibilité de passer d'un statut à l'autre (inférieur ou supérieur) ;
- seules les OING de catégories A et B participent à la Conférence des OING francophones qui se tient tous les deux ans dans les 6 mois précédant chaque sommet. Les catégories C n'y sont qu'observatrices ;
- les parlementaires (à travers l'APF, Assemblée Parlementaire de la Francophonie) ont un statut consultatif distinct. Les maires de grandes villes francophones (à travers l'AIMF) et les universitaires (notamment, à travers l'AUF, Agence Française de la Francophonie) comptent parmi les *quatre opérateurs directs* de l'OIF ;
- le **Comité de suivi** des ONG francophones qui se réunit deux fois par an en présence du Secrétariat Général et de l'Agence (ancienne ACCT), est organisé autour de **cinq thèmes** : espace de culture et de communication, espace de savoir et de progrès, Etat de droit et droits de l'Homme, économie et développement, ainsi qu'une catégorie multidisciplinaire.

Cette disposition pourrait évoquer celle des 10 regroupements thématiques du Conseil de l'Europe. Mais il faut tout de suite remarquer que bien que regroupant un nombre d'Etats-membres relativement proche (44 pour le Conseil de l'Europe, 51 pour l'OIF), les deux institutions sont loin de travailler avec un réseau d'OING aussi intense : 423 dans un cas

mais seulement 31 pour l'OIF (13 de catégorie A et 18 de catégorie B), bien qu'elles admettent des organisations régionales.

Deux hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cette situation :

- la majorité des membres de l'OIF sont des pays dans lesquels les organisations de la société civile sont rares, et donc à plus forte raison les réseaux internationaux ;
- on peut s'interroger sur la réelle volonté d'ouverture de l'OIF à l'apport des ONG lorsqu'on voit par exemple l'insuffisance des moyens mis à la disposition de celles-ci : selon le compte-rendu de la 3^e réunion du Comité de suivi des ONG qui s'est tenue à Paris au mois d'avril 2002, le site des ONG de la francophonie fonctionne sur la base du bénévolat de ses membres. Dans le même ordre d'idées, on peut remarquer que les informations concernant les ONG ne figurent pas sur le site de l'OIF, mais sont accessibles par le biais d'un lien, comme s'il s'agissait de partenaires encore extérieurs à l'institution.

D'autres signes viennent confirmer cette seconde hypothèse : par exemple, le IX^e Sommet s'accompagnait d'un Forum francophone des entreprises, mais rien d'équivalent n'était prévu pour les ONG, contrairement à ce qui peut se passer dans d'autres conférences internationales.

- Dans le **Conseil de l'Europe**

Le terme de "statut consultatif" pourrait laisser penser que l'on est proche des mécanismes de l'ONU. Mais si les principes qui, en 1952, l'ont instauré sont proches, on voit que les mécanismes mis en place en 1993 présentent avec ceux de l'ONU des différences substantielles. On peut en citer quelques-unes :

- il ne concerne que des ONG **internationales** (OING)
- le statut est **unique**, c'est-à-dire qu'il ne comporte pas plusieurs catégories ;
- ne figurent sur la **liste** tenue par le Secrétariat que les OING relevant du statut (423 au 1^{er} janvier 2001) : la "liste" n'est donc pas un statut en soi ;
- les OING relevant du statut doivent faire rapport sur les activités tous les **2 ans** (et non 4) ;
- la Commission de liaison composée de 25 OING accueille aussi les représentants de chacun des **10 regroupements thématiques** dans lesquels se retrouvent les ONG selon leurs champs d'activité.

Rappelons qu'il s'agit des domaines suivants : *domaine social (droits, politique), droits de l'homme, éducation et culture, dialogue et solidarité Nord/Sud, société civile dans la nouvelle Europe, monde rural et environnement, santé, ONG-villes, égalité-parité femme/homme, grande pauvreté et cohésion sociale*. Ces regroupements autour de grands thèmes, qui pourraient réorganisés selon une approche onusienne, nous paraissent présenter un intérêt particulier car ils favorisent les échanges sur la substance des problèmes .

- Ce mode d'organisation est cohérent avec la qualité de **consultant** que l'on reconnaît à des OING en leur confiant certains travaux ou études sur des sujets de leur compétence. De même, elles participent officiellement à l'élaboration de chartes et conventions qui, une fois adoptées par le Conseil des ministres, s'imposeront aux Etats-membres qui les auront ratifiées.

- Les parlementaires³⁶ et les représentants de collectivités locales, à travers respectivement l'APCE et la CPLRE, bénéficient de modes de représentation séparés.

L'ensemble de ces éléments montre que c'est dans un esprit de **collaboration** que travaille le Conseil de l'Europe avec les OING auxquelles il accorde le statut consultatif. L'idée est de mettre en place un "*statut participatif*" reconnaissant officiellement leur apport à la substance des travaux de l'organisation dans un esprit de partenariat et de dialogue permanent.

Au total, c'est au sein du Conseil de l'Europe que les apports des ONG semblent les mieux valorisés et pris en considération. Un bémol est cependant à signaler : le faible impact de l'organisation elle-même, mal connue de l'opinion publique et qui a du mal à exister aux côtés d'une Union Européenne autrement plus puissante à tous égards.

2 – *LA OU UN STATUT N'EXISTE PAS : Institutions de Bretton Woods, OMC et Union Européenne*

Qu'une institution internationale n'ait pas établi de règles destinées à organiser la consultation des ONG ne veut pas dire pour autant qu'elle ignore celles-ci. Bien au contraire, certaines des institutions qui figurent dans ce groupe ne cessent de se prévaloir de relations substantielles avec les ONG, tant au plan opérationnel que pour ce que nous avons appelé dans l'étude les "relations conceptuelles", et qui est repris en anglais sous le mot "advocacy".

Mais dans la mesure où aucun mécanisme tendant à systématiser la relation n'existe, il sera par exemple *impossible de trouver une liste des ONG participant aux consultations*, comme c'est le cas pour les institutions où un statut a été mis en place. A cet égard, on voit que l'existence d'un statut est un élément de la transparence.

L'examen de la situation dans ces différentes institutions permet de relever les grands traits suivants :

➤ *Institutions de Bretton Woods* : leurs pratiques vis-à-vis des ONG sont loin d'être identiques.

- *La Banque Mondiale* fait partie des institutions qui, sans manifester d'intérêt pour l'établissement d'un statut, revendique des relations fortes avec les ONG, qu'elle présente d'ailleurs comme partie intégrante de sa propre évolution au cours des années. C'est ainsi qu'elle souligne qu'en 1996 moins de 50% des projets impliquaient des ONG alors que ce pourcentage s'élève aujourd'hui à plus de 70%.

L'étude a présenté les principales facettes de ces relations, destinées à construire un partenariat actif avec les ONG.

Il faut toutefois prendre deux "bémols" en considération :

- les documents décrivant les modalités de relation entre la Banque et les ONG *n'ont aucun caractère officiel*, et sont présentés comme tels, c'est à dire comme n'engageant pas la responsabilité de la Banque. Il s'agit en quelque sorte de "notes de service" élaborées par l'unité en charge des ONG à destination des

³⁶ Dans le document sur le renforcement de l'ONU qu'il vient de présenter à la 57^{ème} Assemblée Générale, Kofi Annan relève que, pas plus que le secteur privé, les parlementaires « *ne se considèrent pas comme des ONG et les modalités de leur participation sont assez floues* ».

collègues de l'ensemble du Secrétariat de la Banque. C'est le cas par exemple, de la série "Good Practices", et notamment de celle de février 2000 qui porte sur l'"*Implication des organisations non-gouvernementales dans les activités de la Banque*". De même le document de juin 2000 donnant au personnel de la Banque les grandes lignes directrices au sujet des "*Consultations des organisations de la société civile*", indique d'emblée qu'il n'a qu'un caractère informel destiné à encourager le débat.

- Ainsi qu'il est indiqué dans le document de "Bonnes pratiques" qui vient d'être mentionné, la Banque donne une acception très large au terme "ONG" pour se référer à l'ensemble des organisations de la société civile à but non lucratif. Mais c'est *uniquement dans le domaine de la collaboration opérationnelle* qu'elle fait état de critères de sélection, alors qu'elle n'indique pas sur quelles bases elle choisit ses interlocuteurs pour travailler dans le domaine du "dialogue politique".

- ***Le Fonds Monétaire International*** manifeste beaucoup plus de réserves.

S'il se trouve en quelque sorte impliqué par les initiatives de la Banque en direction des ONG lorsqu'il s'agit d'organiser en commun des rencontres d'information et de contacts, il commence à peine à prendre en compte l'intérêt que pourrait représenter pour sa propre image l'établissement d'un dialogue avec elles.

➤ ***L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)***

Si la Charte de la Havane par laquelle devait être créée l'OIC (Organisation Internationale du Commerce), qui finalement n'a jamais vu le jour, prévoyait, à l'instar de l'ONU, d'établir un cadre formalisé pour les relations avec les ONG, l'OMC entretient avec celles-ci des *relations limitées et délibérément non-formelles*:

- L'Accord de Marrakech, dont découle sa création, limite la possibilité "d'arrangements" avec les ONG à *celles qui s'occupent de questions en rapport avec celles dont traite l'OMC*.

L'application de ce seul critère par le Secrétariat de l'OMC lors de la "sélection" d'ONG aux Conférences ministérielles successives, de Singapour à Doha, y a assuré aux ONG représentant des intérêts privés (BINGOS) ou gouvernementaux (GONGOS) un poids prépondérant. Ceci s'est traduit, par exemple, dans le poids des différents types d'ONG françaises sélectionnées pour Doha : sur un total de 60, 50 étaient des organisations professionnelles, les 10 autres se répartissant entre 3 syndicats et 7 OSI.

- les règles directrices adoptées en 1996 réaffirment le caractère intergouvernemental de l'institution : elles écartent toute participation officielle aux instances statutaires de l'OMC et renvoient la *consultation des ONG à la responsabilité des gouvernements nationaux*.

Sur le fond, l'OMC tient encore les ONG à distance. Les seuls moyens de rapprochement qu'elle se soit autorisés sont de l'ordre de *l'échange d'informations*, domaine dans lequel divers progrès ont été observés à travers des initiatives prises par le *Secrétariat*, qui s'est vu confier par les règles de 1996 un *rôle prépondérant* en matière de relation avec les ONG.

➤ ***L'Union européenne***

Pour ce qui est des relations avec les ONG, l'Union européenne vit dans *l'incohérence*.

D'une part, c'est une des régions du monde où les ONG sont particulièrement nombreuses, actives et organisées, souvent à l'origine de grands mouvements internationaux en faveur de la défense et du respect des droits et de la promotion du développement. Elles traduisent, par leur nombre croissant et l'écho grandissant qu'elles trouvent dans l'opinion publique, la prise de conscience des citoyens européens face aux enjeux de la mondialisation, et aux réponses qui doivent être élaborées pour faire prévaloir les valeurs européennes de démocratie et de solidarité.

De l'autre, au prétexte que la société civile bénéficie déjà d'une participation représentative à travers l'élection de députés européens, les ONG, au sens français d'"association", n'existent pas aujourd'hui dans les institutions de l'Union européenne. Les entreprises et les syndicats, partenaires du dialogue social inscrit dans les traités et piliers du Comité Economique et social, les collectivités locales avec le Comité des régions (qui concerne également les villes) disposent des moyens de faire entendre leur voix dans les débats européens, même à titre consultatif. Pour les ONG/associations seulement des "Comités de liaison" avec la Commission, dans 4 domaines, et qui ont essentiellement une visée opérationnelle, comme si les ONG de développement par exemple ne devaient être que des instruments de politiques sur lesquelles elles n'auraient pas leur mot à dire.

L'étude a montré que cette situation paradoxale est devenue un sujet d'actualité, abordé sous trois angles différents : les travaux autour de la gouvernance européenne, l'élaboration de propositions pour une nouvelle architecture institutionnelle de l'Europe par la Convention, sans parler de la force que veulent se donner les ONG de développement en se donnant de nouvelles structures de représentation.

*

* *