

Germano Dottori

Nato Fellowship Program 1994-96

**Organisations Non-Gouvernementales et Forces
Armées**

Problèmes et perspectives de coordination des opérations
de maintien de la paix et d'aide humanitaire à l'étranger

Germano Dottori

ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES ET FORCES ARMÉES: PROBLEMES ET PROSPECTIVES DE COORDINATION DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX ET D'AIDE HUMANITAIRE A L'ETRANGER

Préliminaires et remerciements

La multiplication des situations de crise au cours desquelles les organisations internationales de bénévoles civils sont amenées à agir aux côtés des Forces Armées, n'a mis en évidence que tout récemment la gamme complexe des problèmes relatifs à leurs rapports réciproques lors du déroulement des missions respectives.

Cet état de fait explique pourquoi la bibliographie traitant ce sujet n'est qu'approximative, voire nulle.

Il est cependant aisé d'obtenir de la documentation de source gouvernementale - publiée, par exemple, par le Ministère des Affaires Etrangères, le Ministère de la Défense ou rédigées en collaboration avec les autorités militaires - traitant des problèmes de l'Aide au Développement et des actions accomplies par les Forces Armées lors d'interventions à l'étranger.

De même, il n'est pas difficile d'avoir accès aux publications des Organisations Non Gouvernementales (ONG) qui traitent des aspects techniques et politiques relatifs à l'engagement des bénévoles civils italiens et étrangers dans l'aide humanitaire en situation d'urgence.

Ce qui manquent véritablement, sont les ouvrages traitant de la problématique des rapports entre ONG et unités militaires. C'est pour cette raison que, pour l'élaboration de la recherche en question, l'acquisition d'informations par voie directe, c'est à dire par la réalisation d'entretiens avec les principaux acteurs du secteur concerné, a revêtu une importance toute particulière.

Des contacts ont été établis et développés dans trois directions:

- a) le Ministère des Affaires Etrangères (MAE)
- b) le Ministère de la Défense (MD)
- c) les ONG italiennes qui ont opéré dans les différents pays où le Gouvernement Italien a également envoyé ses Forces Armées.

Par contre, il n'a pas été établi de contacts ni avec des ONG étrangères ni avec des officiers ou des fonctionnaires des Forces Armées non italiennes. Le but était en effet de circonscrire l'analyse aux seules opérations au cours desquelles l'Italie a été représentée à la fois par ses propres ONG et par ses propres Forces Armées.

Une exception - tout du moins partielle - a été cependant consentie en ce qui concerne les deux interventions militaires voulues par le Gouvernement italien au Liban (1982-84) et au Kurdistan (1991), dans la mesure où un des objectifs de cette recherche était d'évaluer la capacité des Forces Armées à mettre en place des opérations de secours humanitaire d'urgence.

En outre, l'expérience réalisée à Beyrouth par le contingent italien représente un exemple non négligeable pour d'autres raisons. C'est à l'occasion de cette mission, en effet, que les opérations d'*humanitarian relief* ont été insérées de manière systématique dans la doctrine et les usages italiens du *peace-keeping*.

Par conséquent, les études de cas examinées ont été celles du Liban (1982-84), du Kurdistan (1991), de l'Albanie (1991-93), de la Somalie (1992-94), du Mozambique (1993-94) et de la Bosnie-Ex Yougoslavie (1995-96).

Par contre, il n'est pas apparu opportun d'étudier les situations au cours desquelles les ONG italiennes étaient présentes sur le théâtre d'opérations menées exclusivement par des Forces Armées différentes de celles italiennes.

La sélection des interlocuteurs a été <<réfléchie>>.

En ce qui concerne le MAE, des fonctionnaires de la Direction Générale pour la Coopération au Développement, ainsi que du personnel diplomatique ayant déjà pris part à des actions <<sur le terrain>> ont été contactés.

Nous tenons à remercier, à l'occasion, pour leur collaboration: le Ministre Augelli (Plénipotentiaire du Gouvernement italien à Mogadiscio, disparu prématurément avant que cette recherche n'ait pu être achevée), le Conseiller Benassi (MAE-DGCS-XV Bureau), le Dr. Cavalcaselle (MAE-DGCS-XI Bureau), le Dr. Corti (ayant été membre de l'équipe de M. Akashi en Bosnie et actuellement collaborateur de la base DGCS de Split), le Dr. Gentile (MAE-DGCS-XV Bureau), Mme Martilotti (MAE-DGCS-XIV Bureau), le Dr. Miozzo (MAE-DGCS-XIV Bureau) et Mme Onofri (MAE-DGCS-XV Bureau).

Il est bien entendu que l'auteur reste seul responsable de ce qui sera développé au cours de l'exposé qui suivra.

En ce qui concerne le MD, au contraire, les commandants des principaux contingents militaires italiens engagés à l'étranger ont été contactés, ainsi que des officiers d'Etat-Major qui, de par leur position occupée à Rome ou dans les contingents cités ci-dessus, ont été confrontés aux exigences expresses des ONG.

Nous voudrions remercier toute particulièrement les Généraux Angioni (Secrétaire Général de la Défense, commandant du contingent italien au Liban), Buscemi (Conseiller Militaire du Président du Conseil des Ministres et ancien commandant du contingent italien au Kurdistan), Ciacci et Quintana (commandants du contingent italien en Albanie), le Colonel Cantone (vice-commandant des unités parachutistes de la <<Folgore>> en Somalie), le Lieutenant-Colonel Graziano (commandant du Bataillon *alpini* <<Susa>> au Mozambique), ainsi que les responsables des Bureaux Planifications et Opérations des Etats-Majors de l'Armée et de l'Aéronautique Militaire Italienne.

Une mention spéciale mérite d'être réservée au Général Cucchi, Directeur du CeMiSS (Centre Militaire d'Etudes Stratégiques), ainsi qu'au Colonel Ruggieri, responsable de l'unité UDAP de l'Armée, pour leur collaboration lors de la préparation des entretiens. Dans ce cas également, la responsabilité des affirmations contenues dans le présent exposé incombe uniquement à son auteur.

Passons ensuite à la diversité du microcosme des ONG. Les ONG italiennes sont regroupées en fédérations et peuvent être divisées en ONG <<d'urgence>> et en ONG <<de développement>>, selon le type d'actions entreprises.

Afin de tenir compte de ces spécificités, nous avons décidé de prendre contact avec chacun de ces différents types. Ainsi, nous nous sommes entretenus avec des fonctionnaires: de la Focsiv (Fédération des Organismes Chrétiens de Service International de Volontariat), qui regroupe 52 ONG d'inspiration catholique; du Cipsi, qui regroupe 27 autres ONG catholiques; du Cisp et du Vis (Volontariat International pour le Développement) et du Cis (Consortium Italien de Solidarité). Nous aimerions remercier, en particulier, Mme De Luca, responsable du Service de Presse de la Focsiv; le Dr. Dieci, du Cisp; le Dr. Teo Donno, Responsable du Service de Presse du Cipsi; le Dr. Raimondi du Vis; ainsi que Nadan Petrovic du Cis. Nous tenons à remercier également le Service de Presse du Cocis - une fédération regroupant 22 ONG d'inspiration laïque - pour la documentation fournie.

Pour finir, nous avons recherché le témoignage de représentants du monde de l'information et de la recherche. A ce sujet, nos remerciements vont à Mr. Mencacci,

ancien correspondant de l'ANSA en Somalie, ainsi qu'à Mme Vanna Ianni, auteur de diverses publications sur l'aide italienne au développement.

Pour finir, nous tenons à remercier Mme Laurence Stoll, à qui revient le mérite d'avoir rendu la version française de cette recherche plus fluide et élégante de celle originale.

Comme précédemment indiqué, à l'auteur de l'exposé seul revient la responsabilité des affirmations qui seront développées plus avant et ceci indépendamment de la reconnaissance évidente pour les informations obtenues et la collaboration apportée.

Index

1. Politique de sécurité nationale, politique étrangère, politique de défense et politique de coopération au développement.

2. La politique italienne d'aide au développement

2.1. Les acteurs de la politique de coopération: le MAE et les ONG italiennes

2.2. Méthodologie de financement et aspects législatifs de la distribution des fonds et de ses contrôles.

2.3. Sources de financement des ONG

2.4. Entité et distribution temporelle et géopolitique des aides publiques au développement.

2.5. La distribution géopolitique de l'activité des ONG italiennes

2.6. La gestion des aides d'urgence

3. L'engagement à des fins humanitaires des Forces Armées italiennes à l'étranger

3.1. Distribution temporelle et géopolitique des principales interventions humanitaires effectuées par les Forces Armées italiennes à l'étranger. Typologie des interventions et données quantitatives.

3.2. Coûts des missions et modalités de leur financement

3.3 *L'humanitarian relief* dans la doctrine et la pratique italiennes du *peace-keeping*: Quand et pourquoi déléguer des tâches aux militaires. Le point de vue des Forces Armées italiennes.

4. Les rapports entre ONG italiennes et Forces Armée italiennes sur les théâtres de crises. Etudes de cas.

4.1. La position des Fédérations quant à l'opportunité politique et économique et à l'efficacité technique des interventions humanitaires menées par les ONG et les Forces Armées.

4.2. Les rapports entre Forces Armées, agences humanitaires et ONG nationales.
Sur le terrain: les études de cas.

4.2.1. Le Kurdistan

4.2.2. L'Albanie

4.2.3. La Somalie

4.2.4. Le Mozambique

4.2.5. La Bosnie et l'Ex-Yougoslavie

5. Conclusions et propositions pour une meilleure coordination entre Forces Armées et ONG sur les théâtres de crises.

**ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES ET FORCES ARMÉES:
PROBLEMES ET PROSPECTIVES DE COORDINATION DES OPERATIONS
DE MAINTIEN DE LA PAIX ET D'AIDE HUMANITAIRE A L'ETRANGER**

1. Politique de sécurité nationale, politique d'aide au développement et politique étrangère.

La politique de sécurité nationale, la politique étrangère, la politique de défense et la politique d'aide au développement sont des champs d'activités intimement liés entre eux.

C'est en effet au sein de la politique nationale de sécurité, que les facteurs à risques, les menaces et les opportunités stratégiques importantes pour la survie de l'Etat et pour le développement de son système économique, se doivent d'être identifiés.

Il incombe ensuite à la diplomatie nationale de définir et de concrétiser le champ completif de politique étrangère à l'intérieur duquel - de par le choix d'alliances bilatérales et multilatérales - il sera possible d'affronter les menaces, de contenir les risques et de mettre à profit les opportunités.

Dans des situations extrêmes, lorsqu'il n'existent pas d'autres moyens de maintenir et de protéger les intérêts nationaux, les exigences de la sécurité nationale peuvent imposer l'utilisation effective ou potentielle de la force militaire.

Par conséquent, la politique de Défense est un instrument de la politique de sécurité nationale complémentaire de la politique étrangère et son importance est proportionnelle au degré de militarisation des relations internationales.

Ainsi, la politique d'aide au développement peut être considérée comme étant une composante essentielle de la politique étrangère de l'Etat; et de fait, elle est un instrument pour la concrétisation des intérêts de la politique de sécurité nationale.

Cependant, il s'agit d'un instrument particulier, dans la mesure où, en effet, l'aide au développement s'exprime en termes d'initiatives et d'activités à caractère humanitaire qui peuvent aussi être lancées indépendamment d'une analyse objective

des intérêts nationaux, par exemple en vue de la satisfaction d'exigences philanthropiques ressenties par l'opinion publique.

En outre, la politique de coopération, dans sa phase exécutive, fait usage d'un nombre considérable d'apports extérieurs à l'Etat, comme ceux fournis par le volontariat civil international des ONG.

Le fait d'exposer la politique de coopération à des intervenants étrangers dans le contexte des intérêts de la politique de Sécurité nationale est certainement un facteur de démocratisation de la politique étrangère, mais il en complique singulièrement la formulation.

Par la voie de l'aide au développement, en effet, il peut arriver que des valeurs étrangères aux intérêts de Sécurité nationale déterminent des engagements de politique étrangère susceptibles d'engendrer par la suite des interventions militaires, comme cela a été le cas pour l'Italie au Mozambique.

Ceci aide à mieux comprendre pourquoi en Italie - mais pas seulement en Italie - il arrive de plus en plus fréquemment de prendre des décisions d'engagement des Forces Armées dans des zones n'ayant pas un intérêt stratégique prioritaire¹.

Le problème du rapport entre les ONG et les Forces Armées sur le théâtre des crises n'est, en effet, qu'un des aspects du rapport plus complexe qui existe entre la politique de coopération et la politique de défense ainsi qu'entre les sources étatiques et non-étatiques de la politique étrangère².

Ces préliminaires ayant été établis, et abstraction faite de ce facteur de complication exposé ci-avant, on peut affirmer que la politique d'aide au développement est très certainement appelée à rester un des aspects fondamentaux de la politique de sécurité nationale de l'Italie et ceci, même si les exigences de rééquilibrage des finances publiques tendent à réduire actuellement les financements pour les aides publiques au Tiers-Monde.

La péninsule italienne est en effet située sur une ligne de discontinuité géopolitique et géoéconomique d'importance cruciale, c'est-à-dire celle qui sépare

¹ Cfr., à ce propos l'intervention d'Ignacio Ramonet, *Médias et conditionnement*, <<Le Monde Diplomatique>>, Mars 1994, p.1 Ramonet observe avec préoccupation comment, dans les "démocraties médiatiques", l'intimation humanitaire des moyens de communication de masse dicte à présent le comportement des chancelleries en ce qui concerne les crises et les conflits nationaux. Ramonet cite et fait sienne une observation intéressante de George F. Kennan, reprise dans <<International Herald Tribune>> du 1er Octobre 1993: " si la politique américaine et l'engagement de nos forces armées à l'étranger sont conditionnés par l'industrie de la télévision commerciale et inspirées par les pulsions émotionnelles des gens, il n'y aura plus de gouvernement responsable".

l'Europe Occidentale prospère et stable, du monde orthodoxe et islamique agité. Qu'est-ce-à-dire, sinon que cette réalité devrait imposer au Gouvernement de Rome de la poursuite active de la stabilisation politique et du développement économique de toute la région méditerranéenne afin d'éviter à la fois l'incubation, l'éclatement et *l'escalation* de conflits dangereux qui s'ensuivraient ainsi que l'augmentation des différentiels de revenus.

L'aide au développement est un aspect fondamental de chaque politique régionale aspirant à la réalisation de ces objectifs.

Les conflits ainsi que les forts différentiels de revenus - en particulier - représentent une incitation à l'émigration. L'endiguement de la pression migratoire est en passe de devenir une urgence prioritaire pour les autorités et pour l'opinion publique italienne, et ceci, particulièrement après les "débarquements" des Albanais dans les Pouilles et les afflux de réfugiés provoqués par l'éclatement de la guerre civile en Yougoslavie.

Afin de mettre un frein à la migration de masse hors de l'Albanie, le Gouvernement italien a déjà du intensifier de manière sensible son aide économique et humanitaire au Gouvernement de Tirana, allant - dans la phase la plus critique de l'urgence - jusqu'à envoyer sur l'autre rive de l'Adriatique ses Forces Armées.

En ce qui concerne l'Italie, donc, l'engagement contextuel de l'aide au développement et des Forces Armées pour faire face aux menaces migratoires et pour réaliser un intérêt fondamental de la politique de sécurité nationale, est déjà une réalité.

La stratégie qui vise à activer les processus de développement afin de limiter l'augmentation des différentiels de revenus et de diminuer par la même les incitations à l'émigration vers les pays plus développés n'est - de toute manière - pas une option propre à l'Italie.

Elle a été également adoptée - bien qu'avec des modalités différentes- par l'Union Européenne envers les pays de l'ancien bloc soviétique et elle est destinée, à l'avenir, à intéresser l'ensemble des pays industrialisés de l'hémisphère septentrional envers le Tiers-Monde.

L'aide au développement doit, cependant, être considérée à présent comme faisant partie intégrante de la stratégie "occidentale" et "septentrionale" de gestion des flux

²Parmi lesquels, pour d'évidentes raisons, un rôle de premier plan a été joué par l'Eglise Catholique et par les Associations laïques et religieuses liées à celle-ci.

migratoires. En cas d'urgence également, l'utilisation des Forces Armées pour le *peace-keeping* et l'aide à l'initiative humanitaire peut faire partie de ce même dessein stratégique, en tant que condition nécessaire à la distribution des aides et - dans l'optique d'une période plus longue - comme condition et garantie des investissements dans le processus de développement.

L'étude des modalités visant à une meilleure coordination entre les instruments de coopération et les instruments militaires dans le but d'atteindre le double objectif de la sécurité nationale et de la diffusion de la croissance économique revêt, par voie de conséquence, une importance décisive.

2. La politique italienne d'aide au développement

2.1. Les acteurs de la politique de coopération: le MAE et les ONG italiennes

Les acteurs de la politique d'aide au développement en Italie sont, essentiellement, pour ce qui est du domaine public, le MAE et pour ce qui est du domaine privé, les entreprises et les ONG.

L'engagement des Forces Armées dans la réalisation des interventions de *humanitarian relief* à l'étranger et le financement occasionnel des missions dans *l'out of area* grâce au fonds pour la coopération, ne sont pas suffisants à faire du MD le second sujet étatique principal de la politique de coopération.

En Italie, la politique de coopération est considérée comme faisant partie intégrante de la politique étrangère, même si elle intéresse également la programmation économique. Et c'est la diplomatie nationale qui, sauf cas exceptionnels, est chargée de la gestion des contributions du Budget de l'Etat, destinées aux activités de coopération, et ceci dans le cadre d'un plan de priorités qui, jusqu'en 1994 a été établi périodiquement par le CICS (Comité Interministériel pour la Coopération au Développement) et qui à présent est mis au point par le CIPE (Comité Interministériel pour la Programmation Economique).³

³ Parmi ces cas exceptionnels nous avons déjà cité le recours aux fonds de coopération pour le financement des interventions militaires de *peace-keeping* dans *l'out of area*. Le CICS a été dissout en 1994 par le DPR 373/1994. Légalement le CICS avait la tâche de déterminer les << orientations générales de l'aide au développement et les fonctions de programmation et de coordination qui en découlait >> (art. 3, comma 2°, Loi 49/1987). La préférence accordée par le CICS au Ministre des Affaires Etrangères, qui le présidait par procuration du Président du Conseil, était une preuve évidente du rôle prioritaire-sinon exclusif-du MAE dans la gestion de la politique de coopération. Ce rôle a été

Pour faire face aux charges techniques et politiques de l'activité de coopération, depuis 1987 le MAE est doté d'une Direction Générale spéciale: la Direction Générale pour la Coopération au Développement (DGCS), articulée autour de 19 bureaux auxquels s'ajoute l'Unité Technique Centrale, elle même divisée en 5 sections.

Le Bureau I s'occupe des aspects promotionels de l'activité de coopération; le Bureau II de l'organisation et des fonctions de secrétariat; le Bureau III, des questions juridiques y compris des procédures d'adjudication, des contrats, des conventions et des décrets pour la mise en place des programmes de coopération;

- le Bureau IV s'occupe de la coopération multilatérale

- les Bureaux V, VI, VII, VIII, IX, et X s'occupent de la gestion de l'activité de coopération par zones géographiques;

- le Bureau XI s'intéresse aux initiatives <<promues>> par les ONG.

- le Bureau XII étudie les modalités de promotion de la condition féminine dans les pays en voie de développement;

- le Bureau XIII programme les interventions de formation et de collaboration universitaires, y compris l'attribution de bourses d'étude "ad hoc" et le développement de projets communs de recherche appliquée;

- le Bureau XIV est compétent en matière d'urgences et d'interventions extraordinaires; son pouvoir a été récemment augmenté par la création d'un Comité Technique d'Urgence (Nucleo Tecnico d'Emergenza, Nte)⁴;

- le Bureau XV est chargé de l'organisation et de la coordination fonctionnelle de l'activité de l'Unité Technique Centrale et des Unités Techniques à l'étranger; avec plus de 200 fonctionnaires, il est le Bureau du MAE le plus important;

- le Bureau XVI est chargé de la gestion de la coopération financière bilatérale et multilatérale, c'est-à-dire de l'attribution des crédits d'aide, des financements aux entreprises mixtes et des interventions d'allègement de la dette extérieure des pays en voie de développement;

- les Bureaux XVII, XVIII et XIX s'occupent des aspects administratifs essentiels au fonctionnement de la DGCS, comme, par exemple, la gestion du personnel, la comptabilité et les dépenses de fonctionnement, y compris des missions à l'étranger.

renforcé ultérieurement par le décret de dissolution du CICS et par le transfert contextuel de ses fonctions au Ministre des Affaires Etrangères. Une partie des compétences du CICS, d'ailleurs, a été attribuée au CIPE (Comité Interministériel pour la Programmation Économique).

⁴ MAE, DGCS, *Rapport d'activité du Bureau des Urgences* (1 Décembre 1992 - 30 novembre 1993), in <<DIPCO>>, n.6/1994, p.1.

L'Unité Technique Centrale, enfin, comme nous l'avons déjà introduit auparavant, est divisée en 5 sections: la première, en particulier, est chargée de fonctions extrêmement délicates, comme la phase d'instruction, l'évaluation, la gestion et le contrôle des programmes, les initiatives et les diverses interventions de coopération; les sections II, III, IV et V accomplissent les mêmes tâches selon leurs zones géographiques de compétence. Depuis décembre 1992, en outre, l'Unité Technique Centrale est responsable, conjointement aux Bureaux territoriaux intéressés, des programmes "confiés" aux ONG et qui relevaient précédemment des compétences du Bureau XI.

La DGCS est, évidemment, sous la responsabilité d'un Directeur Général, épaulé par un Vice-directeur, des fonctionnaires spéciaux et un Secrétariat⁵.

Au-dessus de la DGCS se trouve le Comité Directionnel de la Coopération au Développement, qui est un organe de délibération présidé par le Ministre des Affaires Etrangères, ou bien par un des Sous-Secrétaires désigné par le premier, et qui est composé par l'ensemble des Directeurs Généraux du MAE et par des représentants des autres administrations⁶. Le Comité Directionnel joue un rôle important dans le domaine de la programmation générale de l'activité de coopération et c'est à cet organisme que revient la tâche d'approuver les principaux projets présentés par les ONG.

Avant 1994, il existait deux autres organes - le Comité Consultatif et la Commission pour les ONG⁷ - avec comme conséquence la complication ultérieure du cadre des sujets participant au processus décisionnel au sein de la Coopération.

Le Comité Consultatif avait pour tâche d'exprimer des opinions concernant la programmation de la Coopération et les directives exposées par le Comité Directionnel⁸.

⁵ Roberto Benedetti, Claudia Caggiola, *Le Ministre des Affaires Etrangères*, NIS, Rome, 1992, pp. 58-60.

⁶ Parmi ceux-ci, le Secrétaire Général pour la Programmation Economique du Ministère du Budget, un Directeur Général du Ministère du Trésor, le Directeur Général pour les Devises du Ministère du Commerce Extérieur et le Directeur Général du "Mediocredito Centrale", et ceci comme preuve de l'importance de la Coopération pour les Ministères et les sujets institutionnels chargés de la gestion de la programmation économique.

⁷ A la fois le Comité Consultatif et la Commission pour les ONG ont été dissous par DPR 608/1994.

⁸ Le Comité Consultatif était présidé par le Ministre des Affaires Etrangères ou par un Sous-Secrétaire désigné. En étaient membres le Directeur Général de la Coopération et celui pour les Affaires Economiques ainsi que 33 autres personnalités, nommées sur la base de leurs compétences propres ou sur la base de leur rôle institutionnel. Parmi les autres figuraient: 5 représentants des ONG, 3 délégués des principales confédérations syndicales, un représentant du Conseil National des Recherches et 10 experts désignés par le MAE. Le caractère pléthorique de cet organe est évident.

La Commission pour les ONG, au contraire, exerçait des fonctions de consultant plus restreintes⁹: en particulier, elle se prononçait sur la concession aux ONG du label <<aptitude>> de la part du MAE¹⁰; en outre, le Commission participait à la sélection des programmes <<promus>> par les ONG et exprimait ses avis quant à l'attribution des programmes <<confiés>> à celles-ci.

Le MAE développe des activités de coopération de façon autonome ou en collaboration avec le monde des entreprises et les ONG.

Dans le cadre des interventions de coopération effectuées par le MAE, on trouve la réalisation de ses projets et programmes (par exemple, le transfert de know-how par les fonctionnaires de la DGCS), la participation au capital d'organismes, de banques et de fonds internationaux, la participation à la réalisation de projets et de programmes définis par d'autres entités¹¹.

Les interventions peuvent être de type ordinaire, extraordinaire ou d'urgence.

Les interventions ordinaires visent à la promotion du développement à long terme et ont un caractère structurel; les interventions extraordinaires, au contraire, sont circonscrites et ont des ambitions et des horizons temporels plus limités; les interventions d'urgence, enfin, consistent à envoyer de l'aide et à fournir des services aux populations en danger.

D'un point de vue financier, le MAE concrétise son activité de coopération grâce aux <<dons>>, aux <<crédits d'aide>> et aux <<crédits mixtes>>.

Les aides sous forme de <<dons>> consistent à envoyer des biens, à réaliser un programme ou une oeuvre sans aucune contrepartie de la part du pays bénéficiaire.

Le <<crédit d'aide>> est un prêt consenti à un pays en vue de la réalisation d'un projet prédéfini précis.

Le <<crédit mixte>> est un financement qui consiste, d'une part, en un crédit d'aide et, d'une autre part, en un crédit allégé à l'exportation.

La collaboration avec les entreprises se réalise aussi bien par des concours pour l'exécution d'interventions à divers titres programmées et financées par le MAE, qu'à

⁹ La Commission pour les ONG était présidée par le Directeur Général de la Coopération et était composé de 7 membres désignés par le MAE (3 délégués des ONG, 2 des syndicats, 2 d'autres administrations étatiques).

¹⁰ L'<<aptitude>> est la reconnaissance qui habilite les ONG à collaborer avec la DGCS du MAE et à en percevoir les financements.

¹¹ Roberto Benedetti, Claudia Caggiula, *Le Ministre des Affaires Etrangères*, op. cit., p. 110.

travers la participation de la DGCS au capital de risque italien dans le cadre de joint-venture avec des entreprises appartenant à des pays en voie de développement¹².

Grâce à ce mécanisme, la politique d'aide au développement peut être orientée afin de servir les intérêts stratégiques ou économiques nationaux, en facilitant l'implantation des producteurs italiens sur de nouveaux marchés, la réalisation de délocalisations productives réfléchies ainsi que l'activation d'un processus de développement endogène capable de réduire les poussées migratoires.

L'analyse des problématiques liées à cette méthode d'intervention n'entre pas dans le cadre de cette recherche. Il suffit, pour le moment, de rappeler l'existence de ce canal d'aides publiques au développement (APS) et de se souvenir de quelle façon celui-ci concourt à déterminer, grâce à sa présence objective, des intérêts susceptibles d'être protégés, en cas de crise, par le recours aux Forces Armées.

Il existe également toute la gamme des programmes coordonnés par les ONG, ces programmes leur ayant été soit <<confiés>> soit ayant été <<promus>> par celles-ci.

Un programme peut être défini comme étant <<confié>> s'il a été planifié dans le cadre de la DGCS du MAE mais mis en oeuvre par une ou plusieurs ONG abilitées.

Un programme, au contraire, est qualifié de <<promu>> quand l'ONG elle même définit le projet et le propose au MAE afin d'approuver son financement.

Dans le cadre des programmes <<confiés>>, qui peuvent être financés par le MAE de manière significative, allant même de l'ordre de 8 à 12 milliards de Lires, les ONG mettent en oeuvre des "activités de gouvernement" et se comportent pareillement à des sociétés exécutrices.

Dans le cas des programmes <<promus>>, au contraire, les ONG opèrent comme agents autonomes de la coopération, même si elles bénéficient du concours financier du MAE (qui peut parfois atteindre jusqu'à 70% du montant total)¹³.

¹²Roberto Benedetti, Claudia Caggiula, *Le Ministre des Affaires Etrangères*, op. cit., pp. 111-12. Les entreprises privées italiennes ont été de tout temps les principales destinataires des financements de la Coopération que ce soit dans le domaine des aides <<en don>> ou de celui des <<crédits d'aide>>. Les entreprises se sont vues confier en particulier la réalisation des grandes interventions d'infrastructure dans le Tiers Monde. On pense généralement que c'est justement dans le domaine des programmes gérés par les entreprises que se sont vérifiés les épisodes plus macroscopique de gâchis et de corruption. Comme dans d'autres cas, les enrichissements illicites ont été réalisés à travers le mécanisme de la hausse des coûts au cours des travaux. A ce sujet, cf. Federica Bellicanta, *Non solo ombre. Intervista all'on. Ennio Grassi*, in << Solidarietà Internazionale >>, n. 1/1996, pp-6-9, Ennio Grassi a été, jusqu'à la dissolution du Parlement, Vice-Président de la Commission Bicamérale d'Enquête sur la Coopération.

¹³ Dans les environnements du Ministère des Affaires Etrangères, d'ailleurs, on se souvient que même les projets <<promus>> peuvent, parfois, être considérés comme instruments de la politique gouvernementale de coopération. Ceci arrive, par exemple, quand à travers le financement de projets

A travers les programmes qu'elles ont <<promus>> ou qui leur ont été <<confiés>>, les ONG ont géré, en moyenne, jusqu'à environ 150 milliards par an, soit environ 3% des fonds réservés à la coopération d'après la Loi 49/1987¹⁴.

A la suite du blocage de l'allocation des fonds et de la réduction sensible des ressources attribuées à la Coopération (elles se réduisent dans le Budget prévisionnel pour 1996 à environ 800 milliards¹⁵), ce chiffre a été récemment redimensionné et ne dépasse pas, actuellement, les 40 à 60 milliards par an.

Au contraire de ce qui se passe dans certains pays, les ONG italiennes ne peuvent compter sur aucun financement public autre que la couverture des programmes <<confiés>> et les contributions pour l'exécution des programmes <<promus>>. A titre de comparaison, en Allemagne, Belgique et Hollande, au contraire, les ONG ont la garantie de percevoir un flux de financement indépendant de l'exécution des projets individuels qui a pour but de couvrir les dépenses de fonctionnement.

Cet aspect a des conséquences importantes: les ONG allemandes, belges et hollandaises, en premier lieu, peuvent se doter d'équipes fournies et peuvent par la même grandir sensiblement en dimension et en capacité opérative, alors que le monde des ONG italiennes est, au contraire, caractérisé par la fragmentation et par la présence d'une grande quantité de petites entités¹⁶.

Ceci, de fait, empêche la majeure partie des ONG italiennes d'opérer seules dans le domaine des interventions d'urgence, qui exigent une grande profusion de ressources humaines et matérielles, et les oblige ou à renoncer à ce type d'activité ou à se faire appuyer par l'Etat.

En second lieu, une contribution majeure que celle accordée aux ONG italiennes, permet aux Gouvernements de Bonn, Bruxelles et La Haye de jouir d'un pouvoir de

<<promus>>, on veut faire parvenir des aides à des pays avec lesquels il ne convient pas d'avoir un rapport plus direct. Ceci a été le cas du Chili au temps de la dictature militaire.

¹⁴Alfazeta, Emmaus Italie, Mani Tese, Missioni Consolata, Missione Oggi, Nigrizia, Solidarietà Internazionale (sous la direction de), *Rifondare la cooperazione italiana allo sviluppo*, in <<Nigrizia>>, Janvier 1993, p. 35. La tendance des attributions est de toutes manières en diminution. On a également assisté à des "incidents". En 1992, par exemple, environ 140 milliards de liras ont été mises à disposition mais aucun emploi de dépenses n'a vu le jour. En 1993, en outre, 40 milliards, en théorie disponibles, n'auraient pas été dépensés. Cfr. Sergio Valdini, *Ma la vera scommessa è l'autofinanziamento*, in <<Piccolo Pianeta>>, n.3/1994, p. 25.

¹⁵ Sur ces 800 milliards, en outre, environ 320 étaient utilisés pour le personnel de la DGCS et pour soutenir les dépenses des procédures intentées contre la Direction Générale.

¹⁶ Alors que, par exemple, les principales ONG allemandes possèdent des équipes qui dépassent la centaine de personnes, la plus grande ONG italienne, l'Aifo, ne compte pas plus de 30 employés fixes. Les effets sur la capacité opérative sont évidents. La Novib hollandaise, qui peut compter sur environ sur des centaines de milliers de donateurs, est en mesure d'assumer des responsabilités pour des projets qui

conditionnement objectivement supérieur sur le volontariat privé, qui peut de ce fait être plus facilement inséré dans le cadre d'une stratégie nationale de reconstruction et de pénétration dans une région donnée.

En Italie par contre, l'exact contraire semble se vérifier. Les ONG italiennes, en effet, définissent automatiquement leurs propres objectifs et attirent donc l'attention des médias, de l'opinion publique et du Gouvernement sur les pays de leur intérêt, en les transformant par leur action plus ou moins directe en autant de priorités pour la politique nationale de coopération au développement.

D'un point de vue organisationnel, la majorité des ONG italiennes sont regroupées en Fédérations dont le critère d'agrégation est idéologique (Focsiv catholique, Cocis laïque) ou dimensionnel (Cipsi)¹⁷.

Les ONG fédérées au sein de la Focsiv e du Cocis envoient de nombreux volontaires dans les pays en voie de développement, alors que le Cipsi a depuis longtemps renoncé à cette présence, en opérant dans le Tiers Monde par l'intermédiaire des ONG locales ou du réseau des missions catholiques. Il existe, ensuite, des ONG non fédérées, comme le Cisp¹⁸. Elles constituent une réalité qui représente 30% environ des ONG italiennes¹⁹.

En outre, trois ONG syndicales - la Iscos, Progetto Sviluppo et Progetto Sud, émanations directes des principales confédérations syndicales italiennes - ainsi que des organisations telles que Caritas ou Unicef, qui ont une identité bien particulière, jouissent de ce que l'on pourrait appeler le label <<aptitude MAE>>²⁰.

Les trois fédérations et les ONG non affiliées se réunissent depuis 1988 en Assemblée Générale au moins une fois par an, afin de confronter leurs propres positions et de définir une politique commune dans leurs rapports avec les institutions, la DGCS en particulier.

concerne rarement plus d'un pays et jamais plus de trois. Il est rare au contraire, que les ONG italiennes puissent se permettre d'avoir plus d'un responsable pour la totalité de leurs projets.

¹⁷ Focsiv est l'abréviation de Federazione degli Organismi Cristiani di Servizio Internazionale di Volontariato; Cocis est l'abréviation de Coordinamento degli Organismi di Cooperazione Internazionale allo Sviluppo; Cipsi, enfin, correspond à Coordinamento delle Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale.

¹⁸ Le Cisp, d'ailleurs, est en train de se développer en une sorte de nouvelle coordination. Il a créé Movimondo et à cette structure font à présent référence trois autres ONG, parmi lesquelles le Ctm de Lecce et le Molisv, qui a quitté le Cocis.

¹⁹ Alfazeta, Emmaus Italia, Mani Tese, Missioni Consolata, Missione Oggi, Nigrizia, Solidarietà Internazionale (sous la direction de), *Rifondare la cooperazione italiana allo sviluppo*, op. cit., p. 35.

²⁰ Vanna Ianni, *Le organizzazioni non governative per lo sviluppo: un soggetto in rapido mutamento*, in M.Cristina Ercolessi, José L. Rhi-Sausi (sous la direction de), *Rapporto 1991 sulla Cooperazione allo sviluppo dell'Italia*, CeSPI, Roma, 1992, p. 213.

Environ 52 des 119 ONG reconnues par le MAE appartiennent à la Focsiv et sont présentes dans une soixantaine de pays en voie de développement avec 774 volontaires "permanents" ayant pour mission de réaliser environ 250 projets²¹.

Au Cocis, au contraire, se réfèrent 22 ONG qui opèrent dans environ 65 Etats, avec plus de 280 projets en cours²²

Au sein du Cipsi, enfin, confluent 27 autres ONG, dont 16 possèdent le label <<aptitude MAE>> et qui sont en train de réaliser environ 270 projets dans le Tiers Monde²³.

Les ONG, en outre, peuvent également être distinguées en fonction du type d'activité dans lequel elles sont spécialisées.

Ainsi, nous pouvons distinguer les ONG <<d'urgence>>, spécialisées dans l'apport d'aides d'urgence, de celles dites <<de développement>> qui concentrent au contraire tous leurs efforts sur les activités préliminaires de développement à moyen et long terme, comme, par exemple, l'instruction professionnelle et la formation de personnel médical.

La raison de cette division fonctionnelle tient au fait que généralement, les initiatives "d'urgence" et celles "de développement" sont considérées incompatibles entre elles par les ONG.

Les ONG "d'urgence" - semble-t-il - tendent à instaurer avec les bénéficiaires de leurs aides un type de rapport assistancialiste qui ne semble pas consentir le passage successif à des engagements plus importants. En effet, quiconque fournit une aide matérielle immédiate crée uniquement à son égard une demande de biens et de services passive, qui exclue la possibilité de mettre en oeuvre, une fois la phase plus délicate de l'urgence passée, des initiatives de formation ou de développement à plus long terme.

Normalement, sur les théâtre des crises, les ONG dites "d'urgence" sont toujours présentes et quand bien même celles italiennes ne sont pas nombreuses, c'est surtout à l'égard de celles-ci que se présente le problème de la concurrence potentielle et du

²¹ Données datant de février 1995.

²² En autres, Africa '70, le Cesvi et Terranuova. Aux 22 ONG à plein titre, s'ajoutaient 3 autres ayant un statut d'ONG observatrices: l'Amip, Nexus-Cgil et Orlando. Pour une liste complète des ONG du Cocis et des projets en cours cf. Cocis, *Organizzazioni non governative associate*, brochure illustrée, Milan, 1995 et Cocis, *Progetti e iniziative delle ONG associate 1995/96*, dactylographié, Milan, 1996.

²³ Parmi lesquelles nous avons déjà cité Aifo (Associazione Italiana Amici di Raoul Follereau) de Bologne et le Gma (Gruppo Missione Asmara). Hormis les 16 ONG "aptés" 11 autres ONG non reconnues font partie du Cipsi. Le Cipsi est étroitement lié au Saint-Siège et se trouve à Rome dans le même bâtiment extra-territorial - appartenant au Vatican - dans lequel se trouve la Caritas italienne.

besoin de coordination avec les troupes militaires chargées de mettre en oeuvre une mission de *peace-keeping* et de secours humanitaire.

L'éventuelle présence d'ONG "de développement" pose, au contraire, des problèmes d'ordre différent, dans la mesure où ne se crée pas dans ce cas une véritable et propre compétition entre les militaires et les volontaires de la coopération.²⁴

Généralement, de tels problèmes se rencontrent pour assurer la sécurité du personnel volontaire engagé.

En effet, même si les volontaires des ONG "de développement" tendent à se tenir éloignés des contingents militaires nationaux, refusant souvent la protection qui leur est offerte, des accidents éventuels sur leur personne attirent l'attention de l'opinion publique et provoquent par voie de conséquence la mobilisation des institutions - diplomatiques en premier lieu - avec de possibles implications d'ordre militaire. A ce sujet, le kidnapping et la libération des deux volontaires italiens en Somalie en mars 1995 a valeur de symbole.²⁵

La mise en oeuvre d'activités d'urgence comporte toujours la disponibilité de ressources non négligeables et d'importantes structures opératives, alors que les projets <<de développement>> peuvent être mis en pratique par des unités relativement réduites. Comme nous l'avons déjà noté, ceci explique pourquoi le volontariat international d'urgence ne compte pas les ONG italiennes parmi ses principales protagonistes. Du fait de leurs dimensions réduites et de leurs vocations spécifiques, les ONG italiennes préfèrent opérer dans le secteur du <<développement>> et sont

²⁴ Les militaires, généralement, également lorsqu'ils entreprennent des initiatives dans la sphère humanitaire, opèrent sur un temps limité, alors que les ONG ont d'ordinaire des objectifs et des plans à plus long terme. Cependant, des mandats particulièrement étendus de la part de l'Onu - comme celui attribués au contingent en mission en Somalie - favorisent l'évolution des doctrines nationales du *peace-keeping* vers des formes plus différenciées d'engagement des militaires. En Italie, le porte parole avisé de cette tendance, a été le Gén. Bruno Loi, déjà commandant du contingent italien en Somalie, lequel a affirmé avec insistance la nécessité de doter les divisions à envoyer à l'étranger de sections spéciales du Génie devant être spécialisées dans les processus de remise en route des infrastructures nécessaires à la vie économique et sociale. Effectivement, le contingent italien envoyé en Somalie a réussi à réouvrir des écoles et des dispensaires de justice - même si ceux-ci ont revêtu une forme rudimentaire. L'affirmation de cette école de pensée au sein des Forces Armées semble, d'autre part, être particulièrement peu appréciée par les ONG qui, comme nous le verrons par la suite, jugent cette méthodologie d'intervention dangereuse, impropre et limitée.

²⁵ D'autres épisodes du même genre se sont vérifiés, toujours en Somalie, le 6 février 1994 (enlèvement à Dusa Marheb, pendant 24 heures, d'un volontaire du Cisp), le 13 février 1994 (enlèvement à Giohar, pendant trois jours, de deux coopérants du Cefa) et le 25 août 1994. Bob Martin, *Somalia, rapiti due volontari italiani*, <<Il Messaggero>>, 2 mars 1995, p. 13. Des enlèvements se sont vérifiés également successivement.

peu nombreuses à vouloir s'engager dans les aides d'urgence, domaine dans lequel elles ont besoin du soutien de l'Etat.

Une conséquence importante en découle: dans les situations exceptionnelles d'intérêt italien, qui nécessitent des délais d'intervention rapides et une grande disponibilité en hommes et en moyens, on ne peut pas compter sur la seule action des ONG nationales - qui peuvent faire bien peu - et l'Etat doit assumer la leadership des opérations de secours et de *humanitarian relief*.

Normalement, c'est la DGCS du MAE, à travers son XIV Bureau, qui assure le rassemblement des fonds et la gestion des aides d'urgence, que ce soit à Rome ou sur le terrain. Lorsque, cependant, l'événement critique se produit dans un contexte caractérisé par une intensité élevée de violence, il n'est pas rare que le Gouvernement italien, sur sa propre initiative ou sous la poussée des médias et des groupes de pression, ait recours également à l'instrument militaire.

Sur le théâtre des crises, par conséquent, un système triangulaire typique se vérifie dans ces circonstances, dans lequel sont acteurs, à divers titre et avec des fonctions diverses: la Coopération publique du MAE, les Forces Armées et les ONG. Fréquemment, à cette triple présence italienne s'ajoutent des acteurs extérieurs, qui constituent, normalement, un facteur ultérieur de complication, en obligeant les composants individuels du triangle national à interagir avec des unités militaires d'autres pays, des structures politiques et humanitaires étrangères ou supranationales.

2.2. Méthodologie de financement et aspects législatifs des aides distribution et de leurs contrôles.

Le principal canal des rapports entre la Coopération publique et les ONG est certainement représenté par les financements octroyés par le MAE.

Les allocations de la Coopération italienne au Développement en faveur des ONG sont régies par la Loi 49/1987 et par le règlement relatif d'actuation, qui prévoient également la mise en place de contrôles.

Pour l'attribution des fonds publiques et les vérifications effectuées sur le travail du volontariat, existent des régimes différenciés selon que les programmes soient <<promus>> par les ONG ou qu'ils leur aient été <<confiés>>.

En règle générale, les programmes pluriannuels <<réalisés>> par les ONG sont financés en plusieurs tranches, une fois obtenue leur approbation.

L'iter est complexe. Les ONG qui veulent accéder au cofinancement de leurs initiatives doivent, en effet, présenter des <<profils>> de projets au XI Bureau de la DGCS, qui effectue une présélection des propositions les plus intéressantes. Les ONG ayant franchit cette étape sont ensuite invitées à présenter une <<proposition de projet>> plus détaillée, qui est évaluée cette fois, conjointement par le XI Bureau et par l'Unité Technique Centrale. Dans cette phase, on essaye aussi d'obtenir les avis des Bureaux compétents territorialement et des Ambassades éventuellement intéressées.

A ce stade, si le programme prévoit de verser une somme supérieure à 2 milliards de Lires, le projet est transmis au Comité Directionnel; autrement il est présenté au Directeur Général pour la Coopération au Développement. L'approbation de la part du Comité Directionnel - ou du Directeur Général, pour les projets mineurs - donne naissance au <<décret d'engagement>> sur la base duquel le Service de Comptabilité de la Coopération procède au paiement de la première tranche en faveur de l'ONG.

Le versement des tranches successives est subordonné, chaque année, à la présentation d'un compte-rendu et à son approbation de la part des bureaux compétents dans la DGCS du MAE.

A ce niveau, le contrôle exercé par le MAE revêt un caractère étroitement administrativo-comptable; cependant, des contrôles sont effectués également sur le terrain, par l'envoi d'experts dans les pays dans lesquels les interventions cofinancées ont lieu²⁶.

Les critères pour le jugement technico-comptable des compte-rendus présentés par les ONG ont été fixés une première fois en 1988 par une délibération du Comité Directionnel de la Coopération au Développement déjà cité auparavant²⁷.

L'aspect configuré par une telle délibération réalisait un système flexible qui consentait d'obtenir des dérogations notables à la norme prévue par le régime de Comptabilité Générale de l'Etat, qui du reste était privé d'une discipline organique des concessions des contributions publiques aux organismes privés à but non lucratif.

Pendant quelques temps le mécanisme a fonctionné correctement. Par la suite, cependant, les mailles "larges" du filet des contrôles flexibles ont favorisé les abus qui

²⁶ En moyenne, en présence de projets bisannuels, la DGCS envoie au moins une fois un de ses propres experts afin d'évaluer la réalisation du programme <<réalisés>> et les cas dans lesquels le MAE a du faire part de son insatisfaction quant à l'état d'avancement des projets et quant à leurs résultats n'ont pas manqué. D'ailleurs, il est de notoriété publique que l'évaluation "de mérite" des résultats des interventions pourrait être menée de façon beaucoup plus efficace si des agences spécialisées dans ces tâches opéraient également en Italie. Le Gouvernement pourrait, comme cela est le cas en France, demander à ces agences d'opérer des vérifications.

ont provoqué l'intervention de la magistrature et ont imposé une révision du système. Après l'éclatement du scandale qui a touché la gestion des aides publiques au développement, il a donc été décidé de faire partiellement marche arrière et de retourner à un régime plus similaire à celui rigoureusement prévu par les normes de la comptabilité ordinaire.

Au cours de ce processus, un rôle important a été joué par le Service de Comptabilité de la Coopération qui, grâce à des interventions et des relevés de plus en plus ponctuels, a rappelé à l'ordre les Bureaux responsables pour les distributions d'aides et pour les contrôles, pour un respect plus rigide du code de procédure.

Depuis août 1994, la DGCS a commencé à demander aux ONG qui mettaient en oeuvre des programmes <<promus>> de produire des justificatifs des dépenses engagées, qui auparavant ne devaient pas figurer dans les compte-rendus annuels.

En 1995, ensuite, le Service de Comptabilité de la Coopération a exigé l'extension rétroactive des vérifications basées sur les <<justificatifs>> aux programmes déjà en cours. Un décret émanant du Gouvernement Dini au début de mars 1996 a d'ailleurs délibéré la suspension de l'examen des situations passées.

La réduction des marges de flexibilité implicite dans le nouveau régime a rendu de toute manière plus complexe et lente toute l'activité de contrôle: les temps pour l'approbation des compte-rendus des projets <<promus>>, par exemple, se sont allongés d'une moyenne de 10 à environ 60 jours. Ceci, en même temps que la demande et l'examen des <<justificatifs>> en retard, a déterminé la formation de nombreux dossiers en souffrance et un blocage substantiel des allocations.

A ce phénomène s'est ajouté la diminution progressive des fonds assignés à la Coopération. En conséquence, après 1994, la contribution publique à l'activité des ONG a sensiblement baissé²⁸.

Ces interventions ont concerné les programmes <<confiés>>. Ceux-ci, en effet, ont été soumis depuis le début (1987) à ces procédures plus rigides de compte-rendus et de contrôles. Ceci ne doit pas surprendre outre mesure, à partir du moment où les programmes <<confiés>>, au contraire de ceux <<promus>>, sont conçus par la DGCS, rabaissant les ONG à de simples organes exécuteurs d'une activité

²⁷ La délibération 66 du 25 février 1988.

²⁸ En 1995, l'<<anno nero>> de la Coopération italienne, le nombre des programmes <<promus>> qui ont été approuvés et financés est descendu à 6, contre 29 l'année précédente. A la fin de mars 1996, pourtant, 6 programmes avaient déjà été approuvés et financés, ce qui laissait présager un retour à 30 programmes environ, comme par le passé.

gouvernementale, se basent sur des conventions extrêmement détaillées et sont entièrement financés par le MAE, dans les délais et d'après les modalités convenus entre les parties contractantes.

2.3. Sources de financement des ONG. Le défi de l'autofinancement.

La réduction des fonds alloués par le DGCS et le ralentissement de leur liquidation ont eu une série de répercussions sur la santé des ONG.

Sources de financement des ONG italiennes de 1988 à 1992.

<i>Groupe</i>	<i>SOURCES INSTITUTIONNELLES</i>	<i>SOURCES NON-INSTITUTIONNELLES</i>
CIPSI	39,85%	60,15%
FOCSIV	78,44%	21,56%
COCIS	92,90%	7,10%
ONG non fédérées	76,06%	23,94%
ONG syndicales	90,51%	9,49%

Les sources institutionnelles sont: le MAE, les autres Ministères italiens, la CEE et les organismes de développement. Les sources non-institutionnelles sont: les Collectivités Locales, l'Eglise et les contributions privées.

Source: Nigrizia, janvier 1993

Au début des années '90, en effet, la dépendance des ONG italiennes des fonds publics de financement (DGCS et Union Européenne) était forte, surtout dans les Fédérations qui opéraient directement à l'étranger comme la Focsiv et le Cocis. Ceci explique pourquoi les coupes dans les fonds à la Coopération et le ralentissement des compte-rendus ont engendré des difficultés aussi graves pour la poursuite de leur activité²⁹.

Pour faire face à l'apport plus faible de l'aide publique, les ONG ont donc du intensifier la recherche de canaux de financement alternatifs à ceux institutionnels. A ce sujet elles ont obtenu parfois des résultats significatifs.

Si le Cocis a rencontré quelques difficultés, en effet, la situation de la Focsiv, tout du moins, semble être en voie de rééquilibrage, avec une augmentation significative des apports financiers provenant des contributions privées (en 1993 elles ont pratiquement doublées par rapport à 1988-92).

La nécessité de rassembler des fonds pousse les ONG à parcourir également des voies innovatives. Dans ce domaine, il convient de signaler pour son originalité, l'initiative entreprise par le Cipsi pour engager des capitaux privés plus importants dans son action de coopération: ce que l'on a appelé l'opération <<épargne éthique>>, que la fédération gère avec deux Sim (Société d'Intermédiation Mobilière) du Groupe Ras³⁰.

L'<<épargne éthique>> fonctionne comme un fonds commun d'investissement, qui assure aux organismes précités la gestion de leur propre épargne, garantissant cependant, le versement d'une partie des intérêts obtenus par les dépôts en faveur des projets des ONG Cipsi.

²⁹ La diminution des ressources disponibles, par exemple, a été un des facteurs qui ont persuadé le Cocis à démanteler en 1995 son propre siège romain et à centraliser ses propres activités directionnelles et de coordination à Milan.

**Bilan corrigé 1993 des 52 ONG faisant partie de la Focsiv hormis les prestations gratuites.
(en milliards de Lire)**

	mld lire	%
MAE	35,453	32,85%
CEE et organismes internationaux	12,762	11,82%
Collectivités Locales	0,854	0,79%
Conférence Episcopale Italienne	7,936	7,35%
Contributions Privées	50,933	47,19%
Total	107,938	100%

Source: Piccolo Pianeta, 1994

2.4. Entité et distribution temporelles et géopolitiques des aides publiques au développement

Il convient également de considérer attentivement dans cette recherche, l'entité et la distribution temporelles et géopolitiques des aides publiques au développement octroyées par le MAE, dans la mesure où elles révèlent les intérêts exprès ou créés par la politique italienne de coopération.

Dans cette étude, il apparaît que ces intérêts *exprimés* ou *créés* par la coopération - se sont ajoutés à ceux vitaux de la politique de sécurité nationale italienne, en étendant le champ d'action de ses engagements au-delà de sa propre sphère géopolitique et géostratégique naturelle³¹.

Ce processus d'élargissement ne semble pas avoir toujours été organique.

Les priorités régionales et locales de la coopération italienne ont été fixées une première fois à la fin des années 80 par le CICS, par les délibérations 17/1987 et 14/1988³² qui ont mis en évidence quatre zones géographiques d'intervention et, à l'intérieur de chacune d'entre elles, des pays à <<priorité absolue>> et <<prioritaires >>.

Cette première liste de priorités géopolitiques de la Coopération publique, reproduite ci-dessous, suggère une série de réflexions.

³⁰ Il s'agit de la DivalSim et de la Fidras Sim.

³¹ Dans certains cas, l'élan philanthropique aurait masqué la nostalgie de l'Italie pour les anciennes tendances africaines de sa géopolitique de l'époque de la monarchie. Tendances qui en avaient trahi les réels intérêts nationaux. A ce sujet, cf. Ludovico Incisa di Camerana, *Oltre il Mediterraneo*, in <<Politica Internazionale>>, n. 1-2/1995, pp. 25-31, en particulier, 28-30.

³² Délibérations CICS intégrées par les délibérations 119/1987 et 152/1988 du Comité Directionnel.

Priorités établies par le CICS et par le Comité Directionnel

(Délibérations 17/1987, 14/1988 et 15/1989 du CICS; délibérations 119/1987 et 152/1988 du CD)

Zone géographique	Pays à priorité absolue	Pays à priorité
1. Afrique Sub-saharienne	Ethiopie, Mozambique, Somalie, Tanzanie	Djibouti, Angola, Zambie, Zimbabwe, Soudan, Kenya, Zaïre, Sénégal
2. Méditerranée et Proche-Orient	Egypte, Tunisie	Maroc, Jordanie, Yémen, Turquie, Algérie, Liban, Yougoslavie
3. Amérique Latine	Argentine, Pérou	Uruguay, Colombie, Equateur, Bolivie, Brésil, Guatemala, Salvador, Costa Rica, Rep. Dominicaine
4. Asie	Chine, Inde	Pakistan, Indonésie, Philippines

Une première considération concerne les causes probables qui ont poussé le CICS et le Comité Directionnel à concentrer les efforts de la coopération dans certaines régions et dans certains pays au détriment d'autres.

Sur les quatre zones géographiques sélectionnées, une seule, la zone Méditerranée-Proche-Orient représentait des intérêts nationaux vitaux en tant que bassin énergétique d'extrême importance, "dépôt" d'excédents démographiques susceptibles de se déverser sur le territoire italien et, en prospective, source de menaces militaires possibles³³.

L'insertion de l'Amérique Latine dans la liste trouvait, au contraire, une justification plausible - mais non totalement exempte de critiques - dans les liens déterminés par la présence massive de l'émigration italienne sur le continent sudaméricain³⁴.

Pour ce qui est de l'Asie, le poids politique ainsi que le potentiel de développement à long terme des principales puissances régionales de la zone, pouvaient avoir été à l'origine de son insertion dans la liste des zones d'intérêts de la politique italienne de coopération³⁵.

³³ La même délibération 17/1987 reconnaissait dans l'existence d'une multiplicité d'intérêts nationaux italiens dans le Bassin méditerranéen la raison première de son inclusion sur la liste des aires prioritaires. Dans le Bassin méditerranéen, en effet <<avec des preuves majeures>> émergeait <<l'enchevêtrement de divers objectifs de la politique extérieure italienne dans ses aspects politiques, de sécurité, économiques et de coopération au développement>>. CICS, *Delibera 17/1987*.

³⁴ La population d'origine italienne atteint 15 millions de personnes en Argentine et 8 millions au Brésil Andrea Bianchi, *Italiani di tutto il mondo ...*, in <<Limes>>, 4/1994, schéma de p. 224. Le lien ethnique avec l'Amérique Latine était ouvertement citée comme justification pour l'engagement de la coopération italienne dans la même délibération 17/1987, qui y associait, d'ailleurs, le motif de soutien aux nouveaux régimes démocratiques.

³⁵ Dans le texte de la délibération 17/1987, l'inclusion de l'Asie était motivée par l'opportunité d'en soutenir la croissance, en concentrant les efforts sur les pays se trouvant face aux difficultés majeures

Cependant, aucune des raisons préalablement citées, ne peut être invoquée à propos de l'Afrique Sub-saharienne, et ceci, d'autant plus qu'au moment de la sélection des engagements, la pression migratoire provenant de cette région pouvait encore être considérée comme négligeable. L'affirmation, présente dans le texte de la délibération 17/1987 du CICS, selon laquelle l'insertion vise à privilégier les <<intérêts de l'Italie pour consolider et étendre les rapports bilatéraux avec la zone en question³⁶>> n'est pas non plus très crédible.

Une cause aussi générique, en effet, même si elle était en mesure d'expliquer l'intérêt italien pour l'Afrique Sub-saharienne, apparaissait insuffisante pour motiver une position aussi privilégiée dans l'échelle des priorités, de même qu'il ne suffisait pas à justifier l'incidence disproportionnée des pourcentages (allant jusqu'au point d'être égale à 63,8% dans la période 1981-85) et la valeur absolue élevée (1333,5 milliards de Lires en 1989) des fonds en faveur des pays de cette région.

Distribution temporelle et géopolitique des aides publiques italiennes au développement.
(pourcentages)

	<i>1981-85</i>	<i>1986-89</i>	<i>1990-93</i>
Afrique Sub-saharienne	63,8%	58,8%	49,2%
Afr. Nord.-Moyen-Orient	15,6%	10,3%	15,2%
Amérique Latine	9,5%	14,5%	17,4%
Asie	6,6%	15,1%	13,9%
Europe Centre-Est	4,5%	1,3%	4,3%

Source: MAE

Distribution temporelle et géopolitique des aides publiques italiennes au développement.
(milliards de lires)

	<i>1989</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
Afrique Sub-saharienne	1.333,5	625,6	611,3
Afr. Nord.-Moyen Orient	175,9	548,8	416,1
Amérique Latine	532,6	452,1	467,2
Asie	384	383,6	568,6
Europe Centre-Est	25,5	259,9	120,6

Source: MAE

et- fait particulièrement significatif - sur les pays plus importants pour les équilibres régionaux et sous le profil des prospectives qu'ils offraient à plus long terme. Cf. CICS, *Delibera 17/1987*

³⁶ Cf. CICS, *Delibera 17/1987*

Pour comprendre les raisons de cette insertion et de ces efforts, absolument inexplicables sur la seule base d'une analyse objective des intérêts nationaux italiens, il faut donc invoquer le rôle joué par quelque autre variable.

Sans pour autant mettre en cause les effets de distorsion, par ailleurs importants, déployés - par intérêts - par les différents partis politiques dans la coopération italienne, qui en tiraient des ressources de diverses façons³⁷, il semble possible de voir dans ce choix un résultat de l'action menée par ce que l'on appelle les sources extraétatiques de la politique extérieure: Eglise catholique et "associationnisme" collatéral, en premier lieu, mais également des mouvements d'opinion, des médias "orientés" et, dans une moindre mesure, des ONG³⁸. Comme nous aurons l'occasion de le remarquer, en effet, l'Afrique Sub-saharienne est le siège d'importants intérêts géopolitique du Vatican et ce n'est pas un hasard si cette zone est au centre des initiatives humanitaires promues par les ONG d'inspiration catholique.

Dans d'autres cas, ce qui a attiré l'attention de la coopération publique italienne, a certainement aussi été la pression objective de l'héritage historique - c'est le cas par exemple de la Corne de l'Afrique - ainsi que celle exercée par l'influence d'autres courants idéologiques, plus sensibles aux issues de la lutte <<de libération>> en cours à l'intérieur de certains pays.

L'anomalie sub-saharienne a été d'autre part redimensionnée après 1989. Sous la pression des mutations de scénari provoquées par la fin de la Guerre Froide, de la

³⁷ Pour une analyse du rapport entre Coopération au Développement, financement illicite des partis et corruption politique en Italie, cf. Alfazeta, Emmaus Italia, Mani Tese, Missioni Consolata, Missione Oggi, Nigrizia, Solidarietà Internazionale, *Rifondare la cooperazione italiana allo sviluppo*, op.cit, pp. 23ss. A p.32 on soutient, en outre, que les partis italiens ont utilisé la politique de coopération également pour consolider des alliances internationales avec les gouvernements <<amis>> ou les partis homologues à l'étranger. Les partis italiens, dans ce cas, ne se sont donc pas limités à se comporter comme <<comités d'affaires>>, mais ont a contraire agit comme sources <<extraétatique>> de la politique étrangère.

³⁸ Il serait également possible d'interpréter, par exemple, un intérêt futur de la République Italienne pour les problèmes du Soudan. Depuis 1995, en effet, une campagne nationale promue par Pax Christi en collaboration avec les Acli, l'Archi, la Caritas Italienne, Comunità Nuova, le Cosv, Cuore Amico, Mani Tese, Nigrizia, Per i Diritti dei Popoli et Solidarietà Italo-Sudanese est en cours. La campagne vise à inciter le Gouvernement italien à exercer toutes les pressions internationales nécessaires afin de bloquer le régime islamique de Khartoum, qui persécute gravement la minorité chrétienne qui peuple le sud du pays. L'appel signé par ces associations demandait, entre autres, la reconnaissance du <<rôle de proposition que les ONG, les associations et les églises sont en train de jouer, à la fois au niveau national et international>>, ainsi que leur engagement <<comme interlocuteurs dans les initiatives pour une paix juste et durable au Soudan>>. En outre, les autorités italiennes aurait du se faire <<l'écho de la nécessité de créer des zones protégées et des couloirs humanitaires afin que les organisations internationales puissent offrir une assistance adéquate aux populations civiles>>. Au milieu de 1996, cependant, la campagne n'avait pas encore atteint un seul de ses objectifs. Cf. Tonio *Dell'Olio Sudan, un grido nel silenzio*, in <<Arcobaleno>>, Revue Bimestrielle de la Caritas Italienne, n.26, mai-juin 1995, pp.28-29.

décomposition du cadre politique de l'Europe Orientale et de la croissance contextuelle des pressions migratoires venant du Sud, un processus de redistribution des financements de la part de la DGCS s'est vérifié.

Ce processus a été piloté par la CICS qui, avant sa dissolution, a modifié plusieurs fois l'échelle des priorités géographiques de la politique italienne de coopération, en tenant davantage compte de l'obligation représentée par les intérêts de sécurité de l'Italie³⁹.

Cependant, malgré l'engagement de la DGCS dans l'Est européen, vers l'Afrique du Nord et le Moyen Orient⁴⁰, également à la suite de ces révisions, le poids absolu et relatif des engagements dans l'Afrique Sub-saharienne est resté remarquable.

Le cadre des allocations, contraint à tenir compte d'un nombre excessif de sollicitations justement au moment où les ressources disponibles étaient en baisse, est devenu en général plus dispersé et moins incisif, compromettant par la même ultérieurement la capacité de la politique italienne de coopération au développement de poursuivre efficacement les intérêts de sécurité de la République.

Priorités établies par le CICS
(Délibération 33/1989, 2/1990 et 5/1991 du CICS)

Zone géographique	Pays de première priorité	Pays de seconde priorité	Pays pour lesquels le CICS s'est réservé d'intervenir par une délibération ultérieure
1. Europe Centrale et Méditerranéenne	Albanie*	Turquie	Roumanie**
2. Bassin Méditerranéen	Algérie, Egypte, Maroc, Tunisie	Jordanie, Yémen	Liban***, Territoires Occupés
3. Amérique Latine	Argentine, Bolivie, Chili, Colombie, Pérou	Brésil, Costa Rica, Equateur, Jamaïque, Guatemala, Nicaragua, Repub. Dominicaine, Uruguay, Venezuela	
4. Afrique Sub-saharienne	Angola, Ethiopie, Mozambique, Somalie, Tanzanie	Djibouti, Kenya, Sénégal, Soudan, Zimbabwe	
5. Asie et Pacifique	Chine, Philippines	Inde, Pakistan, Vietnam	

³⁹ C'est cette obligation qui a entraîné la promotion de l'Albanie au rang de pays de « première priorité ». Le CICS a donc cessé de déterminer les priorités de l'action de coopération surtout sur la base de la gravité des problèmes de développement, pour considérer avec un intérêt accru « les risques de crises politiques avec répercussions sur l'Italie ». Cf. Giuseppe Pennisi, *La cooperazione per lo sviluppo e la ricostruzione*, in I.A.I., *L'Italia nella politica internazionale*, Année XX, Sipi, Rome, 1993, p.91

⁴⁰ Cf. encore Giuseppe Pennisi, *La cooperazione per lo sviluppo e la ricostruzione*, op. cit. p.94

* Parmi les pays de première priorité, en 1989 figuraient également la Pologne, l'Hongrie et la Yougoslavie. Pour le reste, la grille des priorités est restée invariée. ** Délibération 2/1990. A la même délibération on doit la promotion du Chili au rang de pays à première priorité *** Délibération 5/1991

Une autre considération concerne les effets de ces engagements financiers. Quelque soit la raison de son insertion parmi les aires faisant l'objet d'une attention privilégiée de la part de la Coopération italienne, les aides attribuées et les investissements réalisés en Afrique Sub-saharienne ont, dans tous les cas, créé des intérêts économiques et politiques italiens dans les pays ayant bénéficié des interventions et peuvent être une clef de lecture pour expliquer certaines opérations militaires entreprises par les Forces Armées italiennes en Afrique dans la première moitié des années '90.

Au cours de la période 1990-1993, en effet, la coopération italienne a dépensé 389 milliards pour des interventions au Mozambique (5ème place dans la hiérarchie des pays bénéficiaires) et 310 milliards pour des interventions en Somalie (6ème place dans la même hiérarchie), et ceci quasi exclusivement à titre de <<don>>.

Cet effort de l'Italie peut avoir eu divers motifs, relatifs aux propres équilibres politiques internes par exemple, mais ce qui compte est qu'il a créé une présence, des contacts et des intérêts à protéger.

**Les vingt premiers pays bénéficiaires des aides publiques italiennes au développement
(milliards de lres et pourcentage par typologie financière d'intervention)**

	<i>1993</i>	<i>% dons</i>	<i>% créd. aide</i>	<i>1990-93</i>	<i>ranking</i>
CHINE	218,693	1,9	98,1	591,74	2
ÉGYPTE	212,934	13,2	86,8	561,153	3
ARGENTINE	188,690	4,9	95,1	595,182	1
MOZAMBIQUE	123,411	98,9	1,1	389,052	5
INDONÉSIE	115,490	7	93	165,501	11
SOMALIE	105,952	100	0	310,181	6
TUNISIE	82,482	18,6	81,4	491,206	4
PAKISTAN	80,649	0,8	99,2	100,347	18
PHILIPPINES	60,468	93,9	6,1	138,107	14
EX YUGOSL.	56,005	100	0	122,600	16
DJIBOUTI	54,510	49,9	50,1	147,543	13
VIETNAM	53,343	4	96	87,525	19
PEROU	52,552	19,2	80,8	271,787	7
MAROC	52,195	6,9	93,1	268,329	8
ANGOLA	45,566	48,9	51,1	163,664	12
SENEGAL	45,157	99	1	190,781	10
ALBANIE	45,083	47,9	52,1	200,460	9

SIERRA LEONE	37,679	2,7	97,3	130,737	15
ALGÉRIE	35,432	9,9	90,1	85,540	19
URUGUAY	32,001	25,8	74,2	75,962	20

Source: MAE

Dans ce sens, l'envoi de contingents militaires dans la Corne de l'Afrique et en Afrique Australe de la part de l'Italie n'a absolument pas été irrationnel et peut être considéré comme un acte cohérent étant donné l'existence en Somalie et au Mozambique d'intérêts de l'Etat ou de secteurs de la société civile italienne générés en grande partie par l'activité publique et privée de coopération.

Parfois, spécialement en Italie, nous avons l'impression que le Gouvernement italien ne réussit pas à protéger organiquement ses propres intérêts nationaux. Ceci ne veut pas dire pour autant que le Gouvernement italien soit incapable "tout court" d'exprimer ou de poursuivre des intérêts.

Si un problème existe, celui-ci se trouve plus en amont du processus qui amène l'Etat italien à identifier comme <<national>> des intérêts qui ne le sont pas et par conséquent à étendre son action et sa présence internationale de façon incohérente.

Un second facteur critique réside certainement dans le manque de coordination entre les initiatives entreprises dans les divers secteurs de la Fonction publique, qui ne permettent pas à l'Italie la maximisation de l'efficacité de son activité internationale. Dans le cas du rapport entre la politique de sécurité, la politique étrangère et d'aide au développement, le manque de coordination est particulièrement nuisible, étant donné qu'il expose à la fois la force militaire nationale à la multiplication désordonnée de ses engagements et même la coopération, au risque de réaliser des investissements en vain.

Affectations italiennes des aides publiques au développement (1990-94)

(milliards de lire)

	1990	1991	1992	1993	1994
Bilatéral	3.354	3.399	3.603	1.307	1.110
- Dons	2.087	2.065	2.417	450	806
- Crédits	1.267	1.334	1.186	920	304
Multilatéral	1.611	1.679	1.906	1.614	1.134
TOTAL	4.965	5.078	5.509	2.984	2.244

Source: MAE

En faisant abstraction de ce qui s'est déroulé sur les différents théâtres de crises, la politique de coopération au développement en Italie est, de toute manière, entrée dans une phase fortement critique que ce soit du fait de la nécessité de contenir le déficit de la balance publique, que des effets des enquêtes menées par la magistrature sur la gestion de ses activités.

Par voie de conséquence, le volume des financements est passé de 4.965 milliards en 1990 à 2.244 milliards en 1994, ce qui équivaut à un peu plus de 0,1% du PNB, contre 0,7% équivalant à ce que l'Etat italien s'est engagé à verser sur la plan international - et d'autres graves réductions ultérieures étaient à prévoir: dans le Bilan de prévision pour 1996, il était question d'allocations pour la Coopération ne dépassant pas les 800 milliards, dont pas moins de 320 étaient destinés au personnel de la DGCS et au financement des dépenses de contentieux.

La constatation que les sommes minimum disponibles n'étaient plus engagées ni complètement, ni en temps utile, ne contribuait certainement pas à améliorer la situation.

Quelque chose devra de toute évidence changer. La diminution des ressources disponibles, le ralentissement des allocations et le nombre des pays bénéficiaires de l'activité italienne de coopération resté trop élevé au milieu des années '90, menaçaient de compromettre sérieusement la capacité italienne d'assurer un *follow-up* efficace des investissements déjà réalisés et des succès remportés sur le plan local - comme en Albanie et au Mozambique - par nos contingents militaires envoyés à l'étranger par le Gouvernement de Rome.

2.5. Distribution géopolitique de l'activité des ONG italiennes

La présence internationale des ONG italiennes est un autre facteur qui doit être pris en considération dans la description de l'activité de coopération de l'Italie, si nous souhaitons en caractériser les principaux intérêts.

Pour le moment, les ONG appartenant à la Focsiv et au Cocis, ainsi que quelques fortes ONG "non-fédérées", comme le Cisp, opèrent à l'étranger dans des pays en voie de développement. Le Cipsi est également présent, quant bien même par un mécanisme indirect qui exclu l'intervention de ses propres volontaires dans les pays du Tiers-Monde.

La distribution géopolitique des interventions de la Focsiv est particulièrement intéressante et nous amène à deux considérations.

Avant tout, l'activité des ONG de la Focsiv - qui est d'inspiration catholique - se concentre significativement en Afrique non-musulmane et en Amérique du Sud, tout deux continents particulièrement importants pour l'Eglise Romaine.

Sur les 251 interventions en cours en 1994, en effet, 226 se localisent dans ces deux zones continentales (144 en Afrique et 82 en Amérique du Sud, dont 31 au Brésil, 13 au Kenya, 12 au Zaïre, 10 en Tanzanie, Ouganda, Cameroun et Chili). Au contraire, nous notons une présence négligeable au Moyen-Orient (une intervention en Palestine) et en Asie.

Les publications officielles de la Focsiv confirment indirectement le caractère "stratégique" du choix effectué en faveur de l'Afrique Sub-saharienne, en relevant un fort engagement dans les pays plus touchés par la guerre civile et l'exode de masse ⁴¹.

En second lieu, la distribution des interventions de la Focsiv diffère sensiblement des affectations par APS italiennes uniquement, par rapport à des zones qui ne représentent aucun intérêt vital ou primordial pour la géopolitique "vaticane" au sens catholique du terme.

Ceci nous induit à suspecter, en particulier, que l'engagement sub-saharien de la coopération italienne dans son ensemble, n'ait eu et n'ait encore aujourd'hui une forte composante non-gouvernementale, du moins dans la matrice idéologique, qui pourrait aussi avoir joué le rôle de canalisateur de pénétration des intérêts extra-étatiques dans le processus de formulation de la politique étrangère italienne. Un cas évident est celui de l'Afrique Sub-saharienne.

**Distribution géographique des interventions d'urgence et à moyen terme des ONG Focsiv
(1994)**

Zones	nombre des interventions	nombre de pays intéressés
AFRIQUE	144	30
AMÉRIQUE LATINE	82	14
ASIE	15	8
EUROPE DE L'EST	10	5
<i>Total</i>	<i>251</i>	<i>57</i>
Total personel employé en continu		1718
Estimation du nombre de bénéficiaires		9.970.500

⁴¹ Cf. *I numeri del volontariato internazionale*, p. V, in <<Piccolo Pianeta>>, Supplément au n. 43/1994 de <<Segno nel Mondo Sette>>.

L'examen de la distribution des interventions du Cipsi, qui montre des points de contact notables avec celle des interventions Focsiv, renforce cette impression.

Les ONG du Cipsi, qui n'envoient pas du personnel propre de façon fixe à l'étranger, mais qui créent des *joint-ventures* avec les ONG locales et avec les missions catholiques, concentrent en effet leur propre présence dans l'Afrique Sub-saharienne, où sont en cours 58% des projets sponsorisés par la Fédération, et en Amérique Latine, où se déroule 22% de ses programmes.

Les pays dans lesquels on enregistre une présence particulièrement incisive du Cipsi sont, sur le versant africain, le Mozambique (7 ONG), le Cameroun et le Kenya (6 ONG chacun), l'Erythrée, l'Ethiopie, le Sénégal et le Zaïre (avec 4 ONG); en Amérique Latine, le Brésil (7 ONG) et le Guatemala (5 ONG).

Le Cipsi se distingue, cependant, de la Focsiv par l'effort majeur entrepris en Asie, qui concerne les 20% restants de ses interventions, et qui intéressent 11 pays. 4 ONG du Cipsi opèrent, en effet, aux Philippines, pays ayant aussi une grande importance pour la géopolitique vaticane. Mais également la Mongolie, la Chine, le Vietnam, le Cambodge, la Thaïlande, le Myanmar, l'Indonésie, le Bangladesh, l'Inde et le Sri Lanka sont les destinataires d'initiatives Cipsi⁴².

Dans ce cas, donc, la syntonie entre les perceptions du volontariat privé et de la coopération publique est encore plus accentuée.

Par l'intermédiaire des projets <<promus>>, donc, et surtout par l'intermédiaire de la présence objective et de l'activité de sensibilisation menée par les ONG "catholiques" de la Focsiv et du Cipsi et par les associations ecclésiastiques qui leur sont proches, il n'est pas à exclure que la coopération publique se soit engagée à servir des intérêts sectoriaux et moraux différents de ceux qualifiés proprement de "nationaux" et à effectuer des investissements qui seraient autrement orientés⁴³.

Distribution géographiques des interventions d'urgence du Cipsi

(1995)

Zones	nombre des interventions	nombre des pays intéressés
AFRIQUE	157	35

⁴² Cipsi, *Investiamo nel futuro dei popoli*, brochure, Milan, 1995

⁴³ L'influence morale du volontariat catholique est, en Italie, certainement supérieure au poids économique effectif des ressources dont il dispose.

AMERIQUE LATINE	60	16
ASIE	53	11
Total	270	62

Fonte: Cipsi, 1995

La distribution géographique des projets entrepris par les ONG qui se reconnaissent dans le Cocis, une Fédération d'inspiration laïque au sein de laquelle confluent également une partie significative du volontariat proche de la gauche politique italienne, n'a pas eu une influence moindre, même si elle s'est prêtée à des réflexions en partie diverses.

L'action des ONG du Cocis, tout d'abord, obéit à une logique différente de celle propre des ONG de la Focsiv et du Cipsi, en se proposant comme objectif la "construction et le soutien de la démocratie" dans les <<zones particulièrement conflictuelles et donc sujettes à un risque démocratique majeur, comme la Palestine, l'Afrique Australe et l'ex-Yougoslavie>>⁴⁴.

Il en résulte que dans la palette des programmes mis en oeuvre par les ONG du Cocis, on remarque une incidence proportionnelle majeure des interventions dans les pays dans lesquels est en cours un processus de reconstruction et de réhabilitation démocratique. Ainsi, alors que dans les distributions des programmes Focsiv et Cipsi, c'est le continent africain qui prédomine, c'est au contraire l'Amérique Latine qui polarise les efforts des ONG du Cocis.

Au cours du biennium 1995-96, jusqu'à 131 des 282 programmes entrepris par le Cocis à l'étranger étaient localisés en Amérique Centrale ou Méridionale, avec des pics significatifs dans certains Etats symboles de la "rédemption" démocratique latino-américaine, comme le Nicaragua (siège de 25 projets), le Brésil (20 projets) ou le Chili (18 projets). Les ONG du Cocis, en outre, opéraient également à Cuba.

La présence du Cocis, était, d'ailleurs, significative également en Afrique Sub-saharienne, qui comptait 77 projets, mais qui étaient dans l'ensemble plus dispersés, d'une lecture plus ardue du point de vue géopolitique et de toute manière peu enclins à

⁴⁴ Cf. Cocis, Coordination des organisations non gouvernementales pour la coopération internationale au développement, brochure, Milan 1995. Les autres objectifs poursuivis sont, dans l'ordre d'annonce: le développement "écosoutenable"; la valorisation du rôle de la femme; la satisfaction des besoins fondamentaux; le développement de l'économie locale; la communication et l'éducation au développement.

se concentrer dans les pays de principal intérêt de la coopération volontaire catholique⁴⁵.

Le Cocis, par contre, agissait dans des zones ayant un intérêt relativement réduit pour les ONG catholiques, comme le Maghreb (9 projets) et le Moyen-Orient (17 projets). Il était présents même au Kurdistan (1 intervention) et au Yémen (1 intervention), où on ne rencontrait pas d'ONG Focsiv ou Cipsi, et opérait de façon particulièrement intense en Palestine (15 projets).

En ce qui concerne l'Asie indienne et l'Extrême Orient, par contre, l'incidence des initiatives des ONG de la Cocis était supérieure par rapport à celle des ONG de la Focsiv, mais ne se démarquait pas spécialement de celles du Cipsi, même si elles enregistraient une différence significative représentée par la présence importante du Cocis au Vietnam, qui comptait 10 programmes.

Distribution géographique des interventions du Cocis

1995-96

Zones	nombre des interventions	nombre de pays concernés
AMERIQUE DU SUD	83	7
dont Brésil	20	
Chili	18	
Argentine	14	
AMERIQUE CENTRALE	48	7
dont Nicaragua	25	
AFRIQUE SUB-SAHARIENNE	77	25
MAGHREB	9	4
MOYEN-ORIENT	17	3
dont Palestine	15	
INDE ET EXTREME ORIENT	30	8
dont Vietnam	10	
EUROPE ORIENTALE	18	7
dont Ex Yougoslavie	11	
<i>Total</i>	<i>282</i>	<i>61</i>

Source: elaborazioni su dati Cocis, 1996

⁴⁵ Les 77 interventions concernaient 25 pays de l'Afrique Sub-saharienne, avec une moyenne un peu supérieure à 3 projets par pays; par contre, la Focsiv réservait à 30 pays africains 144 programmes, en moyenne plus de 4 par Etat; le Cipsi, pour finir, s'occupait de 35 pays avec 157 projets, en moyenne quasiment 5 pour chaque Etat intéressé. En englobant dans les statistiques Cocis également le Maghreb (9 interventions sur 4 pays), l'incidence moyenne de la présence de la Fédération laïque sur le continent noir diminuait ultérieurement. Les interventions du Cocis dans certains pays clef de la coopération catholique comme le Soudan ou le Burundi étaient en effet très réduites.

L'action du Cocis était plutôt contenue, enfin, en Europe Orientale, et intéressait, outre les pays de l'ex-Yougoslavie, l'Albanie, la Russie et l'Ukraine.

En ce qui concerne l'activité des ONG du Cocis, un point mérite d'être souligné: l'engagement profus de certaines d'entre elles dans les interventions d'urgence. Dans ce domaine difficile, se sont distingués en particulier: le *Cric* (en Albanie, Croatie, Erythrée, Philippines, Macédoine), le *Gvc* (en Bolivie, Bosnie, Cuba, Kosovo, Guinée-Bissau), *l'Aps* (au Cambodge, Kurdistan, Soudan et en Ukraine) et *l'Arcs* (en Bosnie, Croatie et au Soudan).

L'approche idéologique donnée par le Cocis à sa propre coopération volontaire a probablement représenté un désavantage du point de vue de la capacité de la Fédération laïque de conditionner de manière significative les lignes de conduite de la politique de la DGCS, surtout dans les dernières années de la Guerre Froide.

La majeure dispersion des initiatives et les orientations politiques prévalentes dans les Etats choisis comme bénéficiaires, en effet, ont probablement empêché la consolidation d'intérêts suffisants pour orienter la politique extérieure et de sécurité italienne dans le sens voulu, différemment de ce qui s'est passé par suite de la concentration accrue et de la finalisation moins controversée des efforts propagandistes de la Focsiv et du Cipsi.

Cependant, les ONG du Cocis ont apporté une contribution importante à la présence italienne dans certains pays en crise, consentant ainsi à l'Italie de maintenir des canaux ouverts également vers des Etats dont les orientations politiques générales auraient conseillé de ne pas instaurer ouvertement des rapports privilégiés. De cette façon, le Cocis a influencé grandement le processus de réorientation des priorités de la coopération italienne après 1989.

Il ne faut pas non plus, pour finir, sousévaluer la validité de certaines intuitions des ONG du Cocis, comme celle qui a amené à envoyer les aides dans la direction des pays qui représentaient une source potentielle de flux migratoires vers l'Italie⁴⁶.

⁴⁶ Il convient de noter à cet égard, l'initiative prise par exemple par le Copse, qui mise au point et engagée au Sénégal une intervention destinée au développement rural des régions d'origine des immigrés sénégalais présents en Toscane.