

Les contributions gouvernementales aux ONG

Le but de cette analyse est de déterminer jusqu'à quel point les gouvernements apportent une aide aux organisations internationales dites non gouvernementales.

Il faut d'abord préciser la définition d'une organisation internationale non-gouvernementale. Les Nations Unies en 1950 en ont donné la définition suivante : « Toute organisation internationale qui n'est pas établie par voie de convention intergouvernementale sera considérée comme organisation non gouvernementale ».

Ont été exclues de l'analyse, les sociétés commerciales, coopératives, etc... qui ont un but lucratif.

L'aide gouvernementale a été considérée sous deux formes : les gouvernements ou les départements officiels peuvent être directement *membres* des ONG : on appelle ces ONG « mixtes ». Dans ce cas les gouvernements apportent une contribution à l'ONG en tant que membre de celle-ci, comme tous les autres membres. Les gouvernements ou les départements officiels peuvent, sans être membres, apporter à l'ONG une *aide financière* sous une forme ou une autre.

L'étude s'est limitée aux éléments fournis par la 11^e édition du Yearbook of International Organizations sur 1.935 organisations internationales non gouvernementales. La plupart de ces notices a reçu l'approbation du ou des responsables de l'organisation concernée.

La participation des gouvernements comme *membres* a été répartie en 2 catégories :

- 1) la participation directe (A) soit:
 - du gouvernement ou de l'Etat
 - d'un département officiel
 - de délégués gouvernementaux en tant que tek
 - d'organisations gouvernementales, semi-gouvernementales, officielles ou semi-officielles.

ANALYSE par A. J. JUDGE

Special Assistant, Union of International Associations

(résumé de l'article pages 468-473)

- 2) La participation indirecte de gouvernements (B) par la participation directe d'organes généralement nationalisés et qui d'une façon normale reçoivent une aide financière de l'Etat.

Un certain nombre de cas n'ont pas été retenus dans ces catégories générales de membership :

a. Il a été difficile de décider de la qualité gouvernementale ou non d'un membre d'une ONG désigné comme « institution ». En effet surtout dans le cas des organisations internationales scientifiques, les « institutions » membres peuvent être soit totalement indépendantes du gouvernement, soit partiellement financées par l'industrie, le commerce et les pouvoirs publics, soit entièrement financées par l'Etat.

b. Lorsqu'une ONG internationale reçoit des fonds d'une autre ONG internationale qui a elle même des gouvernements membres ou reçoit une aide gouvernementale, la nature du financement de la première ONG devrait être considérée comme très vraisemblablement gouvernementale.

c. Certains organismes nationaux relèvent nettement du secteur privé dans certains pays, mais sont d'un caractère parastatal ou étatique dans d'autres (les universités, les hôpitaux...); le statut des « ONG » nationales dans les pays socialistes est différent de celui des ONG des pays occidentaux puisque les ONG y sont davantage intégrées dans l'appareil gouvernemental.

d. Les municipalités, non plus, n'ont pas été retenues comme membres gouvernementaux, bien que habituellement ils soient considérés comme « pouvoirs publics ».

L'aide financière des gouvernements a été répartie sous 3 types :

- l'aide financière officielle directe (C) (à l'exception des contrats avec des gouvernements nationaux ou avec des institutions spécialisées de l'ONU)

- l'aide financière indirecte (D) : subventions de départements officiels ou semi-officiels (à l'exception des municipalités) et d'organisations intergouvernementales.
- un 3^e type (E) a retenu les ONG qui ont désigné leur source de revenus par le terme très général de « grant ». Il faut entendre par là aussi bien des subventions officielles du 1^{er} ou du 2^e type ci-dessus que des subventions privées.

Cette dernière catégorie donne donc simplement une indication de l'étendue possible de la contribution des gouvernements aux ONG.

N'ont pas été retenues ici les aides financières indirectes qu'apportent les gouvernements par exemple par des exemptions fiscales ou des régimes de taxation privilégiés, des prêts de services, de personnel, des subventions directes mais occasionnelles à l'occasion de congrès.

L'aide financière gouvernementale aux ONG est particulièrement importante dans les pays en voie de développement où les ressources privées ne sont pas suffisantes pour soutenir une participation nationale à une action bénévole internationale. Une telle aide n'a pas été non plus retenue dans notre analyse.

M. Judge se demande ensuite quelle peut être la relation entre l'aide gouvernementale d'une part et la formulation d'une politique et le contrôle de celle-ci d'autre part.

- a) La qualité de membre d'une ONG internationale pour un gouvernement n'implique pas nécessairement un droit de contrôle. Dans une ONG mixte où se retrouvent membres gouvernementaux et non gouvernementaux, la façon dont le contrôle est exercé dépend du système de vote ainsi que du nombre relatif de membres gouvernementaux et non gouvernementaux.
- b) une aide financière gouvernementale n'implique pas nécessairement un droit de contrôle. Chaque cas est différent. Souvent une aide gouvernementale est donnée pour un programme particulier d'une OING. Les autres programmes de cette même OING peuvent ne pas intéresser du tout le gouvernement et si un contrôle

s'exerce sur la façon dont sont utilisés les fonds donnés pour un programme, il n'en résulte pas nécessairement un contrôle sur l'ensemble du programme. Dans de tels cas le gouvernement est en droit de demander la seule comptabilité du programme auquel il a été associé.

CONCLUSION DE L'ANALYSE

Deux cent dix-neuf organisations internationale non gouvernementales, c'est-à-dire 13 % des 1690 ONG internationales décrites dans le Yearbook of International Organizations (à l'exclusion des 245 groupements professionnels du Marché Commun) ont indiqué une forme ou l'autre de participation gouvernementale à la formulation de la politique de l'organisation. Il faut ajouter 5,6 % d'ONG qui ont indiqué une forme non spécifiée de « grant » dont une certaine proportion est vraisemblablement d'origine gouvernementale.

On ne peut en déduire la proportion d'influence gouvernementale au sein des ONG car chaque cas est différent selon le système d'élection adopté et le nombre relatif de membres gouvernementaux et non gouvernementaux. L'influence varie aussi d'une année à l'autre selon la continuité du membership ou du soutien financier de chacun des gouvernements et aussi selon l'accroissement quantitatif ou qualitatif des membres non gouvernementaux.

L'analyse n'a pu tenir compte d'un nombre important de participations indirectes de la part de gouvernements dans la formulation de la politique des ONG dans ces cas limités signalés notamment plus haut.

Le chiffre de 13 % est donc un minimum. Quelques organisations n'ont pas répondu sur certains points. Une enquête sur les relations entre chaque membre national et son gouvernement viendrait certainement très utilement compléter la présente analyse, mais elle est difficile à réaliser en pratique. Les différences de terminologies et de définitions dans les différents pays et les différentes langues rendent actuellement impossible — sans une enquête beaucoup plus poussée — de présenter une physionomie plus précise de la situation actuelle.

Les observations et données mentionnées ci-dessus soulignent d'une part la diversité des formes des participations gouvernementales aux activités des organisations internationales non gouvernementales et d'autre part leur importance quantitative.

A. — Si on veut comprendre plus complètement la situation existante aujourd'hui, il faut regarder un instant le passé et aussi les tendances actuelles.

1) Avant la création de la Société des Nations, les gouvernements suivaient attentivement les travaux d'un grand nombre d'OING et y participaient effectivement. Le nombre des organisations intergouvernementales était fort réduit et leur mission se limitait le plus souvent à la solution d'un problème déterminé ou à l'uniformisation de la législation dans divers pays. Dès lors, les gouvernements cherchaient dans les congrès et les publications des OING les progrès administratifs, sociaux, économiques, scientifiques ou techniques, dont ils souhaitaient faire bénéficier leur pays. Tout congrès organisé par une OING était assuré de la présence de représentants officiels de 5 ou 20 gouvernements et les comptes rendus de ces congrès se trouvaient sur les tables de travail des administrations publiques intéressées. Cela créa l'habitude, surtout chez les gouvernements d'Europe continentale, de contribuer aux dépenses des OING, par des cotisations ou des subventions.

Cela entraîna aussi la constitution des organisations internationales mixtes, mi-ONG, mi-OIG.

2) Le développement du nombre des organisations intergouvernementales et la diversité de leurs travaux, qui couvrent à présent toutes les activités possibles de documentation, d'études, d'information et entr'autres de pu-

par G.P. Speeckaert,
Secrétaire général, Union des Associations Internationales
(texte original de l'article en anglais pages 474-476)

blications, autrefois du ressort exclusif des OING, a modifié peu à peu la situation telle qu'elle existait avant 1914.

La création des Nations Unies et de leurs Institutions spécialisées a d'une part concentré sur celles-ci l'attention et la participation des Etats et a d'autre part provoqué une politisation de la vie internationale, quasi inconnue avant 1914 et quasi limitée à la Société des Nations entre les deux guerres mondiales.

Les services officiels des gouvernements se sont trouvés quelque peu noyés sous les documents et réunions des organisations intergouvernementales, alors que les administrations nationales devaient en même temps s'initier à la coopération internationale, comprendre celle-ci et adapter leurs rouages nationaux à leurs obligations nouvelles de participants responsables.

Dès lors, pendant ces vingt dernières années on a assisté à une séparation de plus en plus grande entre le secteur public et le secteur privé sur le plan international et aussi à une réduction progressive du soutien accordé par les gouvernements aux OING (1).

3) Il semble qu'une nouvelle phase s'annonce à présent. « Les deux révolutions qui sans doute marquent le plus fortement notre XX^{me} siècle sont d'une part celle qui marque l'éveil des espérances dans les régions peu développées et d'autre part, la révolution de la technique et de la science moderne. Par une heureuse coïncidence, ces deux dernières révolutions s'opèrent en même temps, car sans la révolution scientifique et technique il serait vain de vouloir satisfaire aux espérances

(1) Voir G.P. Speeckaert. « L'évolution de la structure internationale », in Associations Internationales, septembre 1958, pp. 571-578, et « Les Assemblées de Princes et les forces ouvrières de la coopération internationale », in Associations Internationales, décembre 1966, pp. 719-721.

qui remplissent le cœur de la moitié du monde» (2).

L'accomplissement de ces deux révolutions dépendra largement du développement des travaux des organisations internationales, de la mise en commun de tout le potentiel des organisations inter-gouvernementales et des organisations internationales non gouvernementales, d'une meilleure coordination de leur collaboration et d'une meilleure diffusion de leurs résultats concrets et de leurs travaux.

On constate effectivement une tendance récente à élargir les formes et les méthodes de la coopération entre les organisations inter-gouvernementales et non gouvernementales. En dehors des arrangements sur le plan du statut consultatif, la collaboration se développe sur d'autres plans, tels que l'échange d'informations, la participation aux activités normatives, aux réunions techniques, aux programmes de recherche, à l'aide mutuelle pour la diffusion des résultats des travaux et également sur le plan des activités opérationnelles.

Comme exemple d'activités opérationnelles conjointes, citons le projet commun du Conseil international des Unions scientifiques et de l'Unesco sur la transmission de l'information scientifique.

B. — 1) Si on veut partir de ce dernier exemple pour réfléchir à la question du soutien financier apporté par les gouvernements aux OING, on s'aperçoit tout de suite de la complexité du problème. D'une part l'ICSU reçoit une aide financière importante de l'Unesco et par-là indirectement de tous les gouvernements membres de l'Unesco ; d'autre part les Unions scientifiques reçoivent dans des proportions et sous des formes variées des subventions de certains gouvernements, de fondations nationales scientifiques, de conseils ou comités scientifiques nationaux, qui sont eux-mêmes financés par leurs gouvernements. De plus, certains projets précis

(2) Paul Hoffman, Directeur du Fonds spécial des Nations Unies, Extrait de son allocution à la Conférence des Nations-Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées. Ecosoc, E/3772.Add 1, 3 juin 1963.

réalisés à l'ICSI ou ses unions membres sont financièrement soutenus directement ou indirectement par des gouvernements.

2) On peut estimer qu'avec le développement de l'activité fonctionnelle des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, tout le problème de leur financement devra être revu et que de toute façon la situation actuelle connaîtra des modifications sensibles.

3) Rappelons l'évolution en sens opposé qui s'est produites ces vingt dernières années en Europe et aux Etats-Unis. Nous avons dit plus haut que les gouvernements européens avaient l'habitude d'aider les organisations non-gouvernementales nationales ou internationales. Par contre, les sociétés financières, industrielles ou commerciales dans les pays européens limitaient leur aide aux seules organisations s'occupant d'enfants, de vieillards ou de progrès social, estimant que leurs bénéfiques devaient revenir à leurs actionnaires.

Aux Etats-Unis, les fondations et les compagnies soutenaient les activités des organisations nationales ou internationales, mais le Gouvernement, à quelques exceptions près, s'abstenait de leur apporter une aide financière. Avec l'importance prise par les recherches scientifiques ou techniques et le coût de celles-ci, le gouvernement américain a été amené à intervenir financièrement dans les travaux de nombreux organismes nationaux ou internationaux de recherche scientifique et aussi d'étude dans un sens beaucoup plus large. Cependant en raison de l'ancienne répugnance à l'égard de l'utilisation des finances publiques pour subventionner des organisations nationales ou internationales de caractère non gouvernemental, et de l'opposition exprimée encore par de nombreux parlementaires américains, des moyens détournés ont été utilisés. Il faut le regretter et corriger la situation, mais retenir la leçon qu'elle comporte.

A l'inverse, en Europe, les compagnies ont commencé à estimer de leur intérêt et de leur devoir d'apporter une aide financière à des catégories d'organismes qu'elles ne soutenaient pas auparavant.

Enfin, de part et d'autre, il a été créé des fondations ou fonds gouvernementaux, des centres de productivité et d'autres établissements publics ou semi-publics, largement financés par les Etats, mais proches du secteur privé par le fait que des représentants du monde universitaire, des affaires ou des syndicats étaient nommés dans leurs organes de direction.

4) D'une façon générale, les pays non européens ou nord-américains n'ont pas encore de politique pour tout ce qui est le financement d'activités internationales débordant le cadre de leurs simples cotisations comme Etats membres d'institutions intergouvernementales. Cette situation est grave et ne pourra pas se prolonger. Il conviendrait d'étudier très sérieusement le problème. Sans préjuger des résultats de cette étude, on peut supposer que dans les pays en voie de développement, l'aide financière ne pourra provenir pendant de nombreuses années encore, que des Gouvernements eux-mêmes, directement ou indirectement.

5) Les organisations internationales non gouvernementales ne peuvent être authentiquement internationales que si elles ont un financement international. Le fait que leurs ressources proviennent de l'un ou l'autre pays seulement, même par les simples cotisations de membres ou le soutien du secteur privé industriel, présente à notre sens plus d'inconvénients éventuels pour leur indépendance, que le fait que leurs ressources proviennent de multiples pays, que ce soit de cotisations privées ou de subventions publiques.

6) Il est compréhensible que ceux qui n'ont pas une expérience personnelle de la direction des organisations internationales non gouvernementales estiment que l'intervention des Etats dans leur financement conduise à des pressions sur leurs travaux. Comme certains peuvent croire aussi par exemple que l'octroi à une OING d'une importante subvention d'une fondation américaine entraîne des obligations de caractère politique.

Nous connaissons de nombreuses OING qui ont reçu des subventions de gouvernements ou de fondations et qui n'ont jamais subi la moindre pression. La seule chose qui leur était demandée était des rapports administra-

tifs et comptables pour prouver l'emploi effectif des fonds donnés.

7) Pour clarifier encore ce point, nous ferons part de notre propre expérience de l'Union des Associations Internationales, qui reçoit depuis de nombreuses années des subventions de plusieurs gouvernements, par l'intermédiaire de leur Ministère des Affaires Etrangères, et qui a reçu aussi plusieurs subventions de fondations américaines.

Jamais, aucune demande ou influence d'ordre politique ou semi-politique n'a précédé, accompagné ou suivi ces subventions. La seule préoccupation parfois manifestée lors de l'examen de la demande a été au contraire le souhait que l'UAI obtienne l'aide d'un plus grand nombre d'autres gouvernements.

Cependant, on pourrait imaginer — mais ce ne serait qu'imagination — que l'UAI puisse servir des vues politiques.

8) La réalité, qui celle-là nous paraît fort grave, est qu'il est extrêmement difficile pour la presque totalité des OING, d'élargir leurs ressources eu montants et en pays d'origine.

Le soutien du secteur privé s'avère impossible à obtenir aujourd'hui dans de très nombreux pays membres des Nations-Unies et leurs Gouvernements, moins pour des questions de principe que parce qu'ils ont à faire face à des problèmes intérieurs urgents, répondent négativement aux demandes, sauf lorsqu'il s'agit de cas de congrès internationaux se déroulant sur leur territoire.

Les gouvernements européens qui aident les OING tâchent de plus en plus de supprimer leurs subventions, de les diminuer ou mettent comme condition à leur maintien que dans les années suivantes leur aide constitue un pourcentage plus réduit des ressources de l'OING.

L'apport des cotisations ou autres ressources ne peuvent se trouver que dans un nombre trop limité de pays, au moment où l'élargissement géographique du membership et des travaux vient augmenter considérablement la complexité et le coût des travaux et de l'administration des OING.

La plupart des OING n'ont pas encore pu trouver de nouvelles formes de ressources par

(suite page 508)