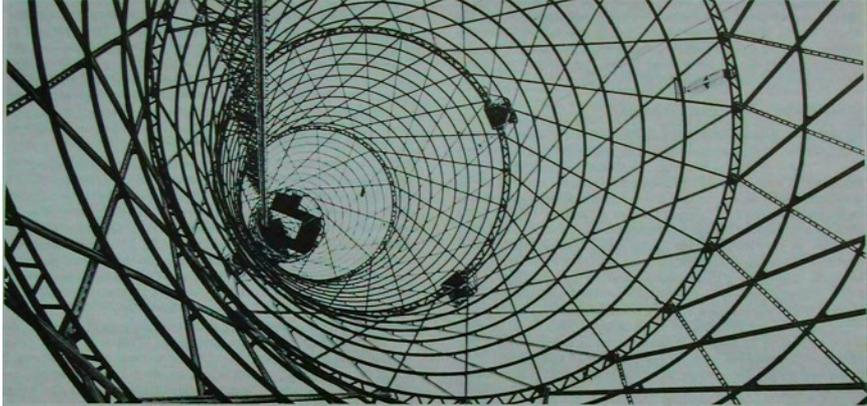


Les problèmes entravant l'action des organisations internationales nongouvernementales (OING)



Identité et participation

On sait que le Forum a sa source dans le Colloque de réflexion générale que l'UAI a organisé à Genève en 1976 sur le thème de « L'avenir des Associations transnationales dans le perspectives du nouvel ordre mondial ». Les Actes de ce Colloque, riches d'idées et de faits, sont essentiels à la documentation du Forum. Ainsi tout

1. L'inefficacité politique des OING

Le problème: Les OIG (comme les Nations Unies) et les gouvernements nationaux sont des institutions politiques. Une OING ne peut être politiquement efficace que lorsqu'elle est en liaison avec de tels organismes. Les frustrations éprouvées par beaucoup d'OING découlent, du moins en partie, de l'impossibilité de penser et d'agir politiquement et de reconnaître que le but de cette liaison est l'échange d'influences. Ce problème est encore aggravé par l'indifférence manifestée par les OING à l'égard d'une considération gouvernementale pour une OING en fonction de l'importance politique de ses membres.

Remarque : La plupart des OING affirment n'être pas une organisation politique, dans le sens qu'il existe une distinction fondamentale entre l'organisation d'un parti politique et une organisation représentant les intérêts particuliers de ses membres - religieux, professionnel, etc. La réalité est que des délégués gouvernementaux présentent la valeur potentielle d'une OING en fonction du pouvoir politique de ses membres (de cette OING). Les OING contrôlées par des intérêts nationaux ou culturels particuliers peuvent être récusées pour cette raison. Même les OING s'occupant de la paléontologie ou de la littérature sanscrite se voient obligées de s'aligner 'et d'adopter les vues de la communauté des OIG sur les principaux sujets actuels, tels que la paix, les droits humains, etc. Mais que signifie dans ce contexte l'impact politique ? Signifie-t-il la capacité de changer la rédaction d'une résolution intergouver-

particulièrement de l'appendice 4 comportant une liste extrêmement instructive de 34 problèmes considérés comme autant d'entraves au fait associatif et à l'action des OING (1).

Nous venons ici cette liste aux dossiers du Forum, à l'intention des participants.

nementale ou bien de provoquer un nouveau programme dans le cadre d'une agence intergouvernementale ? Quel est le sort de telles résolutions ? (Une étude a montré que seulement 3 % des résolutions intergouvernementales ont conduit vers une nouvelle action). Dans la mesure où un certain nombre d'OING travaillent dans un domaine considéré comme non important par des OIG ou des gouvernements, elles pourraient préparer un impact politique (reconnu probablement après plusieurs années) par leurs présents travaux (p. ex. la découverte en 1972 par les NU des problèmes de l'environnement).

C'est avec une certaine ironie que l'on peut constater que de tels arguments relatifs à l'impact politique sont défendus par des scientifiques politiques, souvent dans le cadre de certaines OING ou dans le cadre d'une de leurs sections nationales. Il est également ironique que des remarques faites par des délégués gouvernementaux sur l'impact politique, viennent de personnes elles-mêmes membres d'associations nationales professionnelles ou techniques, en liaison avec des organismes internationaux.

2. Manque d'identité des OING

Le problème : Les OING ne se considèrent pas elles-mêmes comme un groupe bien défini d'organisations ayant des préoccupations communes et par conséquent ne possèdent pas de bonne base pour une action collective.

(1) Texte traduit de la version originale anglaise établie par A. J. N Judge.

Remarque: Il n'existe pas de définition universellement acceptée pour des organisations qui dans ce document sont dénommées comme « OING », « ONG » est un terme qui s'applique aux organismes en liaison avec les Nations Unies dans le cadre de leur statut consultatif, mais pas nécessairement dans le cadre d'une liaison contractuelle. Le terme « OING » a la faveur de certains érudits. L'ONG, ou plus exactement leurs membres, ne se considèrent que rarement comme OING, mais plutôt comme des associations scientifiques, syndicats, organisations de la jeunesse, etc. OING, en tant qu'identité, n'est ressenti que par une petite élite qui s'intéresse aux problèmes ou au potentiel de tels organismes en général et qui se voit obligée d'avoir recours à la description insatisfaisante pour unir les perceptions relatives à une grande variété d'organisations qui en général ne se rendent pas compte elles-mêmes qu'elles ont des buts communs.

3. Inefficacité opérationnelle des OING

Le problème: L'évaluation des activités des OING selon certains critères conduit à une constatation d'inefficacité qui par conséquent justifie l'utilisation d'autres organisations.

Remarque : L'évaluation de l'efficacité des OING est souvent basée sur l'importance de leur budget, sur le nombre et les qualifications de leur personnel salarié, le nombre des adhérents, etc. De telles évaluations ignorent les caractéristiques des activités des OING, à savoir : a) les frais généraux et dépenses opérationnelles peuvent être directement supportés par les membres nationaux (p. ex. quand le secrétariat d'une OING est assuré par une ONG nationale), b) une grande partie des travaux peut être exécutée par des « volontaires » qui peuvent être à la fois qualifiés et influents et c) l'importance des adhérents ne doit pas être mesurée au nombre des membres, mais plutôt aux positions qu'ils occupent ou à leur compétence collective dans certains domaines spécialisés. Une erreur fréquente consiste à comparer le budget d'une OING à celui des autres organisations travaillant avec des « frais généraux » importants, et un personnel impressionnant à une échelle de salaires du niveau international. Ceci ne représente qu'une comparaison de la capacité potentielle d'une organisation de se concentrer efficacement sur un problème. Une autre erreur est de généraliser au sujet des travaux des OING, sans examiner les OING effectuant des opérations bien déterminées par rapport à d'autres OING ne possédant qu'un secrétariat pour la correspondance.

L'efficacité d'une OING, quelles que soient les conclusions quantitatives, peut être déterminée par ses relations critiques avec d'autres organismes dans un réseau. Des organisations « insignifiantes » peuvent constituer des relais importants de communication dans un réseau. La notion d'efficacité est une conception occidentale du domaine du « management », très contestable en ce qui concerne des organisations dont les activités sont orientées vers les rapports entre les peuples et les échanges d'expériences. Le rapport entre l'efficacité d'une organisation et son droit à l'existence est certainement déterminé par sa capacité de continuer à attirer des membres et non par certains critères imposés de l'extérieur.

4. Attitude elusive des OIG vis-à-vis de l'action des OING

Le problème: La principale liaison formelle entre les grandes OIG et les OING est réalisée par le statut consultatif. Ceci expose une OIG à la tentation d'encourager la création de conférences permanentes et de comités de contacts pour s'approprier la collaboration des OING. De cette manière elle décourage « ses » propres groupes d'OING d'entrer en rapport avec des groupes d'OING ayant une liaison avec une autre OIG. Cette situation existe bien que : a) un certain nombre d'OING possède un statut consultatif avec plusieurs OIG à la fois, b) les problèmes discutés par tel groupe d'OING et de ses comités puissent également être discutés par tel autre (ce qui montre que des programmes des OIG peuvent eux-mêmes faire double emploi). Ainsi la communauté des OING est divisée et fragmentée par l'attitude des OIG octroyant le statut consultatif, bien que la majorité de ces organisations fassent partie de la famille des NU en tant qu'Institutions spécialisées.

Remarque : La permanence de ce problème est assurée par : a) des symboles de prestige accordés par les OIG à des personnes ayant une position importante dans de tels groupes d'OING, b) des services rendus à des groupes d'OING, les empêchant ainsi d'exercer des critiques excessives vis-à-vis de l'OIG en question, c) des efforts du secrétariat d'une OIG, tendant à maintenir la fiction que des résolutions de soutien adoptées par les groupes des OING feront plus que n'importe quelle action critique. L'ironie de cette situation est que les OIG ne reconnaissent même pas l'existence de tels groupes d'OING, et ne sont en liaison qu'avec leurs dirigeants. La reconnaissance claire et formelle de tels groupes d'OING impliquerait l'existence d'un groupe international bien organisé et poserait aux OIG des questions de principe qu'il est plus commode d'éluider (alors qu'en même temps on prétend que les OING sont inefficaces, car elles ne constituent pas une confédération viable inter-OING).

5. Manque de coordination entre les OING

Le problème : Abstraction faite de la question de savoir si oui ou non les activités des OING font double emploi, ces organisations avec leurs programmes et préoccupations complémentaires, leurs positions communes ou leurs programmes opérationnels communs, rencontrent de difficultés considérables pour se réunir dans une quelconque activité commune ou toute autre opération. En l'absence d'une puissante fédération inter-OING ayant une attitude commune, leur capacité d'agir dans certaines circonstances est affaiblie et rend facile de déjouer leurs actions individuelles, et plus difficile de soutenir leur position commune.

Remarque : Cette situation est également caractéristique pour les OIG et particulièrement pour la famille des NU et de ses Institutions spécialisées. En fait c'est un problème général de notre temps. Il s'agit de savoir pour quelle raison on devrait envisager que les OING se groupent de cette façon : dans l'intérêt de qui et de quoi de tels groupements devraient se former, à un moment où il existe une forte pression pour une décentralisation fonctionnelle et régionale : si les modèles d'organisation pour de telles fédérations sont appropriés pour répondre à la complexité des pressions auxquelles elles (les OING) sont soumises et qu'elles devraient pouvoir concilier.

6. Duplication des activités des OING

Le problème : Dans un nombre important de cas, plus d'une OING est concernée par le même sujet ou par le même problème, ou peut avoir des adhérents ayant des rapports avec d'autres organisations à buts similaires, ou peut solliciter des fonds des mêmes organismes. Une telle duplication peut être accompagnée d'un manque total de coordination entre les OING en question. Cette situation peut être considérée comme un gaspillage des ressources et appelle une rationalisation et des fusions.

Remarque : Il existe beaucoup de raisons pour une telle apparente duplication, y compris des différences idéologiques et politiques (p. ex. les syndicats OING), des différences méthodologiques (p. ex. des OING appartenant à plusieurs disciplines psychologiques et psychanalytiques), la situation géographique (p. ex. si une OING a un caractère régional ou opère dans une région donnée), des circonstances historiques, des divergences entre les personnalités, etc. Mais nous pouvons affirmer de nouveau, que cette situation est caractéristique de toutes les organisations de notre ère. (Il est notoire qu'il existe plus de 30 organismes à l'intérieur de la famille des NU, responsables de la coordination entre les différentes institutions). Bien qu'en général la duplication puisse être critiquée en ce qui concerne toute organisation, cette duplication n'est pas spécifiquement l'apanage des OING. De plus, la recherche sur la recherche et sur l'innovation a démontré que dans certaines instances cette duplication peut être utile.

7. Les OING obligés envers l'Établissement

Le problème: Les OING bien établies ont tendance à exclure ceux qui ont des idées, des motivations et de nouveaux buts d'organisation. On peut donc estimer que certaines OING ne sont pas en

mesure de représenter les intérêts changeants de leurs adhérents, qu'ils croient représenter.

Remarque : Ceci représente un problème général d'aliénation de **presque** toutes les formes institutionnelles, particulièrement ressentie chez les jeunes.

8. Prolifération des OING

Le problème : Le nombre des OING et des organismes similaires aux OING s'accroît rapidement. Cet accroissement est considéré par nombre de gens comme une prolifération inutile et une fragmentation des activités, qui courraient être mieux poursuivies par un nombre limité d'organismes existants. Le nombre de tels organismes rend difficile pour tout le monde de se rendre compte rapidement de leur vature et de leur potentiel, ce qui décourage beaucoup de personnes de prendre part à ces activités sous quelque forme que ce soit.

Remarque : L'accroissement du nombre de ces organismes est une réalité correspondant à un besoin nettement ressenti par les adhérents à un organisme donné-même dans le cas où ils choisissent délibérément un organisme qui fait double emploi avec un autre, pour des raisons d'ordre politique, économique, doctrinal, etc. Il est difficile d'imaginer une législation ou des règlements limitant le nombre des OING et de voir naître une société où de telles mesures pourraient être appliquées. C'est étrange que nous acceptions l'existence de 4 milliards d'individus, mais nous nous sentons dérangés par l'idée qu'il existe quelquefois certaines d'organisations qui les représentent d'une manière ou d'une autre.

9. Incompatibilité de membres d'OING de fonctions homologues

Le problème : Dans certains cas, où les OING exercent leur activité entre des pays à systèmes sociaux différents, les organisations nationales homologues peuvent avoir des rapports différents avec leur gouvernement, notamment en ce qui concerne le contrôle gouvernemental, les ressources et le personnel des secrétariats. Les sections nationales des OING dans différents pays peuvent exercer des fonctions qui ne correspondent que partiellement, de sorte que la partie de leur activité qui n'est pas équivalente peut provoquer une suspicion et des incompatibilités qui conduisent certains gouvernements à hésiter à accorder des facilités pour une coopération entre leurs organisations nationales et les OING appropriés. En particulier dans certaines cultures non occidentales des difficultés peuvent surgir pour identifier les formes d'organisations compatibles avec lesdites cultures qui pourraient se lier à une OING. Il se pourrait qu'un certain ressentiment s'élevé lors d'une tentative d'imposer une organisation d'un style occidental. De même il n'est pas exclu que le manque d'une certaine aptitude socio-anthropologique à harmoniser ou à créer différents types d'organisations, ou à adapter une OING donnée à cette ambiance, puisse devenir un obstacle.

10. Difficultés de se rendre compte des liens entre organisations

Le problème : A l'intérieur d'une OING. SOIT AU NIVEAU DU SECRÉTARIAT, SOIT AU NIVEAU DES ADHÉRENTS, IL SE PEUT QUE L'ON IGNORE AVEC Quelle autre OING ou OIG on maintient des liaisons. Il se peut que de telles liaisons soient la responsabilité d'une seule personne qui les considère comme son domaine personnel, surtout lorsque le nombre de ces liaisons rend difficile à saisir la situation générale.

11. Méconnaissance de l'identité du réseau des OING

Le problème : Les OING, prises individuellement ou en petits groupes, ont tendance à se considérer comme opérant dans un vacuum international. Par conséquent, elles sont surprises de constater à un moment donné qu'il existe d'autres organisations avec des programmes similaires ou des problèmes communs, ou avec des programmes qui, dans une certaine mesure, affectent les leurs, ou encore des programmes qui sont touchés par leurs propres activités. Il n'existe qu'un vague sentiment d'identité avec une « communauté internationale » et peu de compréhension générale des éléments et des liens constituant le réseau interorganisations, sur lequel est basé le sentiment d'appartenir à une telle communauté.

12. Restriction des liens internationaux des OING au plan national

Le problème : Parmi les membres d'une OING nationale qui fait partie d'une OING. ON SE REND À PEINE COMPTE DES ACTIVITÉS DE CETTE OING, notamment dans le cas où l'ONG appartient à la fois à plus d'une OING. A l'intérieur de l'ONG nationale, la responsabilité pour de tels liens peut être confiée à une seule personne, de sorte qu'on se rend à peine compte de leur signification. Parmi certains dirigeants nationaux on peut rencontrer une inclination à monopoliser ces liens, ou à ne pas tenir au courant le personnel subalterne des activités et des problèmes dans le domaine de la coopération internationale.

13. Faiblesse des rapports avec les membres adhérents d'OING

Le problème : Il pourrait se révéler difficile pour le secrétariat d'une OING de stimuler ses adhérents à montrer un véritable intérêt pour ses programmes, notamment lorsqu'ils sont orientés vers des buts de caractère international, d'une part, et d'autre part, lorsque les communications se font via le secrétariat régional de l'OING. C'est pourquoi il est également difficile d'allouer des ressources importantes à une activité internationale.

14. La naïveté des OING

Le problème : Il arrive que les activités d'une OING soit qualifiée naïve (1) par manque de préparation ou de qualification des personnes concernées. Il est caractéristique que cette interprétation soit donnée par des délégués à une réunion intergouvernementale ou par des membres du secrétariat d'une OIG. Ceci contribue à créer une image généralement négative des OING, même dans les cas où un tel jugement n'a pas de base objective. C'est surtout malheureux quand de puissantes OING déjà en rapport avec des Institutions spécialisées (par la catégorie A ou I du statut consultatif) trouvent avantageux pour elles de dénigrer ou de qualifier de naïves/d'autres OING, afin de relever leur propre position, **Remarques :** 1. Il est beaucoup trop facile d'accuser une organisation de naïveté, lorsqu'elle essaie avec un personnel et des moyens inadéquats de défendre quelques valeurs humaines délicates ignorées par des agences bien pourvues poursuivant des programmes politiquement non controversés. S'occuper de la paix et du désarmement au milieu d'une course aux armements est certainement naïf. S'occuper des droits d'une minorité négligée par une majorité démocratique est également naïf. La création en 1950 de la Fédération Internationale de l'Astronautique a été considérée comme naïve par la majorité de la communauté académique et intergouvernementale, de même que la préoccupation récemment manifestée à l'intérieur de l'Union Astronomique Internationale lors des tentatives d'envoyer des messages radio à de lointains systèmes planétaires, tentatives pouvant attirer une attention plutôt désagréable que bien venue.

2. L'ironie de la qualification de naïveté ressort du fait que très souvent cela peut être une réflexion sur l'évaluateur plutôt que sur l'évalué. Lorsqu'un représentant d'une OIG se plaint que les OING qui cherchent à le contacter ou à se rendre à ses réunions sont naïves, il peut même avoir raison. Les agences intergouvernementales ont créé un tel climat stérile dans leurs relations avec les OING, que nombre d'OING et de leurs représentants évitent de tels contacts, parce qu'il existe d'autres formes d'actions plus efficaces. Ceux qui, ayant des introductions spéciales, ne les évitent pas, sont désignées comme « efficaces ». D'autres découvrent la perte de temps que peuvent représenter de pareils contacts. Ce dernier groupe pourrait être légitimement appelé naïf, bien que cette désignation revienne à appeler un collégien « naïf » avant l'obtention de son diplôme.

15. Réaction inadéquate des OING aux priorités des OIG

Le problème : On considère fréquemment que les **reactions** des OING vis-à-vis d'une action nouvelle entreprise par les OIG manquent d'enthousiasme, et que les OING sont ainsi des partenaires peu satisfaisants. A ceci s'ajoute la certitude que les OING furent très lentes à s'adapter aux nombreux changements intervenus

dans les adhésions, les attitudes et les pratiques d'une OIG telle que les NU.

Remarque: La plupart des importantes OING ont été créées bien avant la naissance des NU (et même avant la Société des Nations), avec leurs propres buts et programmes dont la validité d'un grand nombre n'a pas encore été reconnue par les NU. Au cours des différents stades de leur développement, les adhérents formaient un éventail encore plus universel que ceux des NU. Tandis que les OING sont prêtes à collaborer avec les NU dans la réalisation des objectifs en tant que partenaires, quand ces buts à atteindre sont communs, elles sont également prêtes à poursuivre seules d'autres objectifs jusqu'au moment où les NU reconnaîtront leur valeur et leur justesse.

16. Recherche de sources de revenus pour les OING

Le problème: Les OING devraient être capables d'utiliser un système d'information permettant d'identifier des individus, des fondations, et des programmes gouvernementaux intéressés à mettre à leur disposition les fonds nécessaires pour la réalisation de programmes spéciaux dans un domaine déterminé, plutôt que de dépendre, comme c'est le cas actuellement, des contacts dus au hasard. De même, le système d'information devrait permettre que les intéressés puissent découvrir l'existence de telles OING. Le temps nécessaire pour établir de tels contacts devrait être réduit à quelques jours, et en cas de désastre naturel, à quelques heures.

17. Recherche des voies de distribution des fonds recueillis dans le cadre d'un programme d'une OING

Le problème: Les OING devraient être également capables d'utiliser un système d'information par lequel il serait possible de connaître les organismes nationaux et internationaux les plus appropriés pour attribuer des fonds nécessaires à un programme déterminé. Comme ci-dessus, en cas d'un désastre naturel, le temps nécessaire à établir ces contacts devrait être réduit à quelques heures.

Redistribution des fonds d'OING

Le problème: Il devrait être possible pour les OING de surmonter les difficultés provenant du fait que leurs fonds sont votés tous les deux ans ou plus, pour la réalisation de programmes qui entre-temps risquent de devenir caducs (comparés aux besoins de nouveaux programmes découverts dans le domaine d'activité de l'OING). Une attribution couplée des fonds et des techniques de distribution élaborées à partir de la planification des programmes et systèmes de budgétisation (PBBS) devrait permettre une modification rapide et continue de l'allocation des fonds pour faire face aux nécessités de financement de nouveaux programmes.

19. Entraves aux transferts des fonds d'OING

Le problème: Les OING devraient être en mesure de réduire l'échange de correspondance coûteuse qui a lieu avant qu'un membre potentiel ou un « supporter » puisse transférer des fonds à titre de cotisation ou à titre de soutien d'un programme particulier. Toute action d'une OING rendue publique par le système d'information devrait aboutir à un transfert automatique des fonds de la part des « supporters » au crédit du compte de l'OING (et de là au crédit des comptes ouverts au nom des programmes). Il est à remarquer que, malgré la contestation, les entreprises multinationales disposent déjà de telles facilités de transfert à but lucratif, mais l'équivalent manque dans le cas des organisations à but social ou scientifique.

20. L'absence d'une politique des OING dans les OIG régionales

Le problème: Des OIG régionales, surtout pour les pays en voie de développement, ont tendance à ne pas reconnaître les OING, même si elles ont un caractère régional. Ces OIG n'élaborent aucune politique pour associer les OING à leurs programmes et activités et ne font rien pour faciliter les travaux des OING régionales. Ceci accroît le manque de communication entre les OIG et les OING.

21. Une politique de refus de facilités poursuivie par les secrétariats des OIG

Le problème: Les principales OIG possèdent des mandats qui tendent à diminuer l'importance et le besoin de leurs relations avec toute autre organisation (OIG et/ou OING) ayant un champ d'action similaire aux leurs. Comme résultat, on constate que peu d'attention est donné, pour ne pas dire aucune, à l'amélioration de l'importance et de la structure des relations inter-organisationnelles, qui se concentrent sur un réseau ayant trait aux mêmes problèmes. Lorsqu'une OIG a recours à un contact extérieur, ceci a lieu seulement quand un projet peut, de la meilleure façon, être exécuté par une OING spécialisée. La possibilité qu'en facilitant le développement et les opérations du réseau des OING pris dans son ensemble, on rend superflu pour une OIG de financer de tels projets, n'est même pas envisagée.

Remarque: Bien entendu il est normal pour toute organisation de vouloir entreprendre des projets pour lesquels elle peut obtenir un crédit immédiat, plutôt que de s'occuper de projets pour lesquels d'autres organismes exécutent toutes les tâches qui apparaissent comme nécessaires. A présent, il n'existe qu'une disposition insignifiante à l'intérieur des OIG pour changer cette politique. Ceci s'applique en particulier aux relations existant entre les organismes de la famille des Nations Unies, à savoir :

- à l'intérieur de différentes divisions d'un secrétariat particulier (p. ex. Service de l'Information du Public ou la Section de Liaison avec les ONG) ;
- entre les organismes qui présentent des rapports à l'Assemblée Générale des Nu (p. ex. Ecosoc et UNDP) ;
- entre les organismes qui présentent des rapports à d'autres institutions générales, malgré le mandat donné à l'Ecosoc de passer en revue de telles liaisons (p. ex. FAO et UNESCO).

22. L'absence d'OING dans certains pays

Le problème: Un grand nombre de pays devenus récemment indépendants ne possèdent pas naturellement une infrastructure organisationnelle bien développée. La priorité est donnée au développement d'agences gouvernementales et d'entreprises productives. La création d'organismes non gouvernementaux et d'organismes sans but lucratif pose ainsi un problème particulier, comme d'une part une sorte de détournement et d'épuisement des maigres ressources, et d'autre part un centre possible de dissension menaçant la stabilité gouvernementale. De tels organismes sont donc créés délibérément par les gouvernements pour des raisons politiques ou, s'ils sont indépendants du gouvernement, sont considérés avec Suspicion, pour autant qu'il leur soit permis d'exister. La formation d'OING n'est pas conçue comme étant un aspect du développement social supplantant le développement économique.

23. Diversité des formes d'OING et de leurs intérêts

Le problème: Les OING ne se bornent pas à quelques modèles d'organisation. Ce qui les caractérise, c'est un large éventail de formes variées. Ceci diminue la possibilité de les comprendre, et en conséquence réduit leur crédibilité. De plus, le fait que les intérêts des OING ne correspondent pas toujours aux priorités à la mode dans les principales agences intergouvernementales, est une indication du peu d'importance qu'on leur accorde souvent.

Remarque: En ce qui concerne les formes, pourquoi faut-il donc prétendre que l'existence de formes variées d'organisation ne soit pas nécessaire? N'est-ce pas important de rechercher l'innovation dans les formes d'organisation ? En ce qui concerne les domaines d'intérêt, qui pourrait affirmer qu'une OING apparemment sans importance ne deviendra pas importante demain ? (Le meilleur exemple à ce sujet est l'existence de plusieurs OING s'occupant de l'environnement plusieurs décennies avant la conférence de Stockholm en 1972).

24. Prétendue similitude avec les entreprises multinationales

Le problème: Il existe encore une confusion considérable à l'intérieur de la communauté internationale concernant la série d'organisations réunissant les caractéristiques négatives conférées aux

entreprises multinationales. L'appellation officielle des NU, soit « sociétés transnationales » n'est pas fait pour clarifier la situation. Pour tous ceux, individus ou sociétés, qui ne sont pas familiers avec les OING, ces OING sont souvent confondues avec les entreprises multinationales comme possédant les mêmes caractéristiques. Cette confusion est encore aggravée par le manque de distinctions adéquates dans quelques autres langues (le français inclus). Dans beaucoup de pays, cette confusion et l'accent mis sur l'impact négatif des multinationales, constitue une barrière considérable au développement de la participation aux activités des OING.

Remarque : La situation est rendue encore plus confuse par le fait que les deux types d'organisation sont « internationales » et « non gouvernementales ». L'article 71 de la Charte des NU relatif aux rapports (de l'organisation des NU) avec les « ONG » ne fait pas de distinction entre organismes sans but lucratif et ceux recherchant le profit, et les NU pourraient être obligés d'entrer en relations avec les multinationales suivant la procédure appliquée aux OING. Une autre confusion est créée par la catégorie d'OING que sont les associations internationales commerciales et industrielles. Il est clair que cette dernière catégorie s'approche, dans sa forme et ses activités, des multinationales et des cartels, bien qu'au fond il pourrait s'agir d'une association sans but lucratif, parfaitement légitime (dont seuls les membres exercent une activité lucrative).

25. Non-universalité et non-représentativité des OING

Le problème : Beaucoup d'OING sont considérées comme non représentatives, surtout lorsque tous les pays et toutes les régions des NU n'y figurent pas. Comme telles, elles ne sont pas considérées comme des véhicules appropriés pour la formulation d'une politique impartiale, orientée vers ceux qui se trouvent dans le plus grand besoin.

Remarque : Comme noté ci-dessus, beaucoup d'OING ont eu un éventail de membres plus universel que celui des OIG aux différents stades de leur développement (sans parler du cas de la Suisse demeurée en dehors des Nations Unies). Mais il est plus important de faire ici quelques distinctions.

- Premièrement, des organisations africaines, européennes, asiatiques, et d'autres régions n'ont pas, par définition, des représentants appartenant à d'autres régions. Est-il utile de mettre en doute le droit à l'existence de tels organismes et la valeur de leur activité ? Le fait qu'en Europe il existe un plus grand nombre de pareilles organisations, est une réalité résultant de son développement économique et social qui peut d'ailleurs être bénéfique à tout le monde.
- Deuxièmement, il existe une distinction *fonctionnelle*. Est-il raisonnable de demander que les continents africain et de l'Amérique Latine soient fortement représentés dans l'Association internationale pour l'agriculture arctique ?
- Troisièmement, il faut faire une distinction qui découle directement du fait de la présence ou de l'absence d'une contrepartie nationale dans certains pays, par suite du degré relatif de leur développement économique et social. Est-il raisonnable de prévoir que les Iles Comores soient fortement représentées à l'intérieur de l'Association internationale pour l'étude par ordinateur des langues anciennes ?
- Quatrièmement, une certaine non représentativité résulte forcément, pour telle organisation de problèmes de communications et de transports entre les points distants de la surface de la planète. Est-ce raisonnable pour un organisme national d'allouer des fonds (qui peut-être sont égaux à son budget annuel, ou qui le dépassent même) pour couvrir les frais de transport de ses délégués à une réunion d'un organisme international qui se tient à un point très éloigné du globe ?

Ce problème se pose dans le cas où la réunion a lieu dans un pays en voie de développement ou dans un pays européen ; et aussi dans le cas où l'organisme national est basé sur une économie en voie de développement ou non. Dans une période où les frais de voyage augmentent rapidement et alors que les subventions sont de plus en plus difficiles à obtenir, il est naturel que la viabilité des organismes régionaux soit plus grande que celle des organisations multi-continentales, sans parler des réper-

cussions des frais de poste toujours en augmentation et le délai de 8 semaines ou plus pour l'acheminement du courrier intercontinental ordinaire.

26. Secrétariats d'OING ayant leur siège en Occident

Le problème : Les statistiques relatives à l'installation des sièges des OING montrent qu'une grande proportion de leurs secrétariats se trouvent en Europe ou en Amérique du Nord. Par suite de la signification politique qui est attachée à la distribution géographique des sièges des OING, le soupçon se fait jour que ces OING sont avant tout influencés par l'Occident et ont une attitude intéressée.

Remarque : Cette situation est également caractéristique en ce qui concerne les OIG. En fait, cette situation découle du degré relatif de développement des différents continents et du problème accessoire posé par les coûts de transport et de communications entre les continents. Il ne faut jamais oublier que les frais de transport et le temps de voyage entre l'Europe et les pays en voie de développement sont souvent inférieures à ceux qui existent entre deux pays en voie de développement même voisins.

L'asymétrie peu satisfaisante est en fait la conséquence du problème de développement auquel beaucoup d'OING font face. Il est également la conséquence d'importants problèmes juridiques concernant l'établissement des secrétariats de telles organisations dans les pays non-occidentaux. Il ne faut pas oublier qu'une telle asymétrie est également reflétée au niveau national et provincial, que ce soit en pays développés ou en développement. Dans les deux cas l'activité des organisations nationales, gouvernementales ou non, est habituellement concentrée dans la capitale relativement développée, et seulement à un degré beaucoup moindre dans les centres régionaux relativement moins développés.

27. Organisations d'OING suivant un modèle occidental

Le problème : La plupart des OING sont organisées de façon que le forme utilisée puisse être désignée comme une conception occidentale. De telles organisations, où qu'elles soient installées, sont considérées comme des transplantations qui ne sont ni naturelles, ni compatibles dans des sociétés non occidentales. Comme telles, elles sont facilement l'objet de suspicion et de critiques, ce qui décourage une prise de contact franche avec elles. *Remarque :* Il serait utile de recourir à des modèles d'organisation non occidentaux au niveau transnational. La difficulté est que de tels modèles n'ont pas encore été suffisamment développés. Même les organisations régionales en Afrique, en Asie et dans les pays arabes ont tendance à se développer sur un modèle occidental, plutôt que sur des modèles de leur création.

On doit noter aussi que les organismes nationaux gouvernementaux dans les pays en voie de développement sont largement basés sur des modèles occidentaux, parce qu'il existe rien de mieux apparemment. On peut se demander si la conception d'organisation qui existe dans les pays socialistes de l'Est est suffisamment distincte de la conception occidentale, pour échapper à toute critique. (Afin de bien saisir le problème, il serait utile de prendre en considération le problème technologique équivalent. La conception des avions est régie par des principes élaborés dans les pays développés. Il serait peut-être agréable de voyager dans un avion intercontinental conçu dans un pays en voie de développement, mais il n'en existe aucun. Doit-on en conclure que les avions fabriqués dans des pays développés ne devraient pas être utilisés dans les pays en voie de développement ?)

28. Les OING en tant que problème politique et administratif

Le problème : Pour un certain nombre d'agences intergouvernementales, le nombre des OING engagées dans des activités qui sont du ressort de leurs propres programmes, représente un problème administratif, voire politique. C'est pourquoi des efforts sont faits pour limiter le contact avec elles, afin de simplifier les tâches déjà difficiles de ces agences. Il est clair que cette considération détermine l'attitude des secrétariats et des délégués des OIG, ainsi que le contenu des recommandations et des documents de caractère politique soumis aux gouvernements nationaux. Ceci

réduit le nombre de liaisons entre les OIG et les OING et empêche les OIG et les gouvernements de reconnaître le potentiel du réseau des OING et de se rendre compte combien les activités DES OING pourraient faciliter les leurs et combien de résultats utiles pourraient en tirer les différents gouvernements.

Remarque: L'incapacité de telles agences OIG à reconnaître que l'existence des OING est avant tout un phénomène social et seulement accessoirement un problème administratif est grave. Elle constitue une indication de l'empêchement de telles agences de comprendre la nature de la communauté internationale, au milieu de laquelle elles essayent de fonctionner (p. ex. l'incapacité de l'UNESCO à admettre l'utilité des études sociales sur des ONG nationales et internationales - après 30 années de rapports de caractère consultatif par l'intermédiaire d'une unité administrative désignée à cet effet).

29. Facilités insuffisantes aux OING

Le problème: La plupart des OING ont besoin des services administratifs et des facilités de la même nature, et par suite de leurs budgets restreints, elles se voient obligées de n'utiliser que des facilités minima, souvent inadéquates et insuffisantes. A cause d'une grande susceptibilité pour leur indépendance et pour l'autonomie de leurs programmes, elles répuent à mettre en commun des services et des facilités en vue d'accroître l'efficacité de leurs opérations administratives. Ceci est dû partiellement à l'incapacité de faire la distinction entre les objectifs de l'organisation et les facilités et tes compétences professionnelles nécessaires pour les atteindre. Les bureaux de ces organisations, installés soit dans la capitale d'un pays développé, soit dans celle d'un pays en voie de développement, sont souvent tellement dispersés à travers la ville, qu'un contact face à face du personnel des secrétariats n'est pas fréquent. Souvent, ces organisations sont mal logées et mal équipées.

30. Manque de statistiques sur les ONG nationales et internationales

Le problème: Aucune tentative n'a été faite, ni recommandée formellement, de réunir des données statistiques sur les OING et sur leurs adhérents. Bien que des données soient réunies concernant les individus (dans le cadre d'un recensement), et les organismes commerciaux dans chaque pays, aucune opération de ce genre n'est conduite concernant les organismes à travers lesquels les individus peuvent s'exprimer ou qui contribuent à façonner leurs opinions. En conséquence l'attention est détournée de la grande variété des préoccupations représentées par les OING et par leurs membres vers un nombre limité de considérations socio-économiques dont s'occupent les OIG.

Remarque: Ce fait devient particulièrement évident pour les données statistiques publiées dans les différents annuaires de la famille des NU. Curieusement l'Annuaire des Statistiques du Travail du BIT ne contient aucune information détaillée sur les syndicats, malgré une masse de données sur les employés. Les informations sur les OING publiées dans l'Annuaire des Organisations Internationales ne dépassent pas les données sur les OING comme telles, pour montrer le nombre d'organisations nationales qui participent à une action internationale. L'absence de telles données empêche la perception du nombre des organisations comme faisant partie d'un ensemble d'indicateurs sociaux, car le degré d'organisation d'une société constitue une mesure importante de son développement social.

31. Reconnaissance sociale du rôle des OING

Le problème: le phénomène de la nature et de l'existence des OING est peu ou mal compris malgré le fait de leur grand nombre et la diversité de leurs activités. Par conséquent, les OING en tant que catégorie sont facilement négligées. D'un autre côté, et avec la connivence des OING concernées, certaines catégories d'OING obtiennent un traitement spécial (p. ex. certains syndicats ou certaines organisations scientifiques) en tant qu'organisations « importantes ».

Remarque: Dans leur ensemble, les OING ne considèrent pas ce problème comme important, préférant organiser directement et

individuellement leur propre publicité dirigée vers leurs contacts potentiels. Les OIG, pour autant que leurs objectifs soient orientés vers la compréhension internationale (p. ex. l'UNESCO, le Service d'Information du Public des NU), consacrent leurs ressources à faire connaître au public la famille des OIG à laquelle elles appartiennent. Cette politique se manifeste dans les documents qu'elles publient. Car il est difficile, à travers le système des OIG, de connaître et l'existence et les activités des OING. Dans la mesure où la matériel publié par les OIG constitue la base principale d'études universitaires et de maints programmes éducatifs, l'attention est délibérément détournée des OING. C'est même le cas avec le réseau bien développé des Associations pour les Nations Unies, qui semble considérer le système international comme étant composé d'OIG de la famille des NU appuyées par de telles Associations.

32. Statut légal national des OING

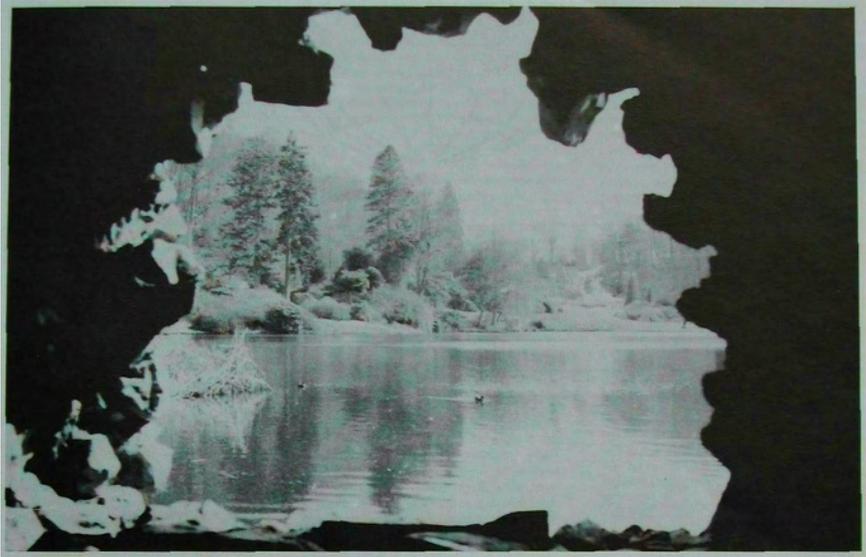
Le problème: L'établissement d'une OING (avec secrétariat et personnel associé), ou l'organisation d'une conférence ou un programme à exécuter sur le terrain, ou le maintien des liens avec des membres dans un pays donné, ne sont ni régis, ni protégés par une législation nationale reconnaissant le caractère spécial des OING (la seule exception étant la Belgique). Une OING est obligée de se faire enregistrer comme une organisation nationale du pays su siège, ou comme une association « étrangère », pour autant que l'établissement lui soit accordé. Ainsi de nombreux obstacles sont créés pour les activités des OING, notamment dans les pays de l'Est et dans les pays en voie de développement. Cette situation est l'obstacle majeur pour a) l'accroissement de la représentativité des membres des OING et pour b) l'établissement des secrétariats des OING en dehors du groupe du pays du Nord-Ouest, dont la législation est en quelque sorte plus tolérante envers l'activité des associations.

Remarque: Un cas intéressant à mentionner dans ce contexte est l'établissement au Kenya (Nairobi) d'une OIG appelée UNEP. Les OING s'occupent des problèmes d'environnement ont rencontré de considérables difficultés en voulant installer des bureaux ou un siège à Nairobi, y compris le Bureau ONG de Liaison pour les Questions d'Environnement, qui pourtant a reçu le soutien complet de l'UNEP. Il est également intéressant de constater combien les syndicats se dissocient soigneusement d'autres OING sur ce point, car la « liberté d'association » des syndicats est l'objet d'un comité spécial du B.I.T.

33. Statut du personnel des OING

Le problème: La Belgique exceptée, il n'existe pas de convention ou d'autres arrangements pour protéger le statut du personnel des OING Ce qui veut dire que ceux qui travaillent pour les OING, doivent être préparés à faire face à toutes sortes d'obstacles bureaucratiques: a) en travaillant dans les bureaux du siège; b) en travaillant sur le terrain; c) en voyageant pour le compte des OING. En plus, les dispositions en matière de sécurité sociale sont telles que le personnel des OING pourrait ne pas bénéficier de façon continue des prestations de la sécurité sociale et des droits de pension en retournant dans leur pays d'origine ou en s'installant dans un pays tiers. Le paiement de la pension ou de l'assurance- vie pourrait être bloqué par des dispositions du contrôle des changes. Ceci veut dire que seuls les ressortissants du pays où se trouve le secrétariat peuvent envisager de faire carrière dans une OING ou encore éventuellement des individus prêts à courir un risque en renonçant à des prestations et à des services de sécurité sociale. La conséquence en est que les OING rencontrent des difficultés considérables pour le recrutement d'un personnel qualifié et l'assurance de la sécurité d'emploi.

Remarque: La signification de ce problème devient évidente pour les activités des OING, si l'on considère les droits, les privilèges et les immunités dont bénéficie le personnel des OIG. On dit que l'octroi de tels privilèges est essentiel pour maintenir un personnel international qui soit à la hauteur de sa tâche. Ces privilèges couvrent les domaines suivants: documents de voyage, indemnités de résidence, exemption d'imposition qui s'ajoutent aux prestations de la sécurité sociale et droits à la pension. Outre d'autres avan-



tages, le personnel des OIG touche des traitements nettement plus élevés comparés au niveau local des salaires, qui représente une sorte de compensation pour les inconvénients de devoir travailler loin de leur pays d'origine.

34. Statut légal international des OING

Le problème : Dans le cadre du droit international, les OING ne possèdent pas de statut légal. Donc, elles ne sont pas reconnues comme ayant une « existence » au sens légal. Ce qui a pour conséquence que toute action gouvernementale ou scientifique dépendant d'une telle reconnaissance, et inexistante. L'absence d'une telle législation laisse les OING sans protection (comme des « hors-la-loi ») et elles exercent leurs activités en conformité avec un code de responsabilité qu'elles se sont imposé à elles-mêmes.

à ceux qui sont accordés à des entreprises commerciales exerçant une activité dans le domaine international. L'absence d'une telle législation prive les gouvernements nationaux de tout encouragement à promouvoir une législation nationale pour faciliter l'installation des OING dans un quelconque pays (voir point 32). Puisque ces organismes ne sont pas reconnus internationalement, certains pays considèrent avec une grande suspicion que leurs propres nationaux ou des groupes nationaux y participent en tant que membres. On regarde également avec suspicion les programmes (sur le terrain) de certaines OING dans un pays particulier, qui pourraient être compris comme une ingérence dans les affaires intérieures, ou une couverture pour une activité politique subversive.

Remarque : Ce problème fut étudié pour la première fois en 1910 par la Commission sur le Statut d'Associations Internationales de l'Institut de Droit International. Le rapport de la Commission a été présenté par M. Politis, à l'occasion de la 50^e session anniversaire de l'Institut, tenue à Bruxelles en 1923. Le texte du Projet de Convention sur le Statut Légal des Associations Internationales fut adopté à l'unanimité par la session, et révisé au cours de la session tenue en 1950 (2).

un autre pas important dans ce domaine fut l'adoption par la Conférence de La Haye sur le Droit International Privé en 1956 d'une Convention relative à la reconnaissance légale de sociétés, d'associations et de fondations étrangères. Cette convention n'a été ratifiée que par cinq Etats participant à la Conférence. En plus, cette convention ne couvre que la reconnaissance et non l'activité de tels organismes.

L'Union des Associations Internationales, après consultation d'experts, a soumis en mai 1959 au directeur général de l'UNESCO le texte d'un « Projet de Convention ayant pour but de faciliter le travail des Organisations Internationales Non Gouvernementales ». Cette initiative n'a donné comme résultat que quelques modifications des règlements douaniers relatifs aux mouvements des biens des OING, tels que des publications et du matériel destiné aux conférences internationales.

Depuis lors, quelques études ont été entreprises par la FAO, qui ont abouti à une investigation faite en 1969 par le Conseil de l'Europe en vue de préparer une Convention Européenne. Cette initiative est en souffrance. Des initiatives parallèles s'attachent aux travaux de la Communauté Européenne, en cours depuis 1960, pour promouvoir une législation sur « La Société anonyme Européenne » (à but lucratif). Le Comité sur les Droits Syndicaux de la Conférence Internationale du Travail (1970) a défini quelques-uns de ces droits. Le Comité de Gouverneurs du BIT a donné des instructions au directeur général d'« entreprendre d'autres études d'ensemble et de préparer des rapports sur la législation et la pratique » concernant les syndicats.

Notes

(1) Au sens péjoratif anglais du mot.

(2) Voir UAI « La nouvelle Société ouverte », « Document » n° 18, Annexe 3, p. 149. Le texte de la Convention est publié comme annexe à l'Annuaire des Organisations Internationales Bruxelles, UAI.