

Collection “ Au Quotidien ”

LES ONG
ACTEUR INDÉPENDANT
DES RELATIONS INTERNATIONALES ?





INTRODUCTION

Les conflits internationaux, les crises humanitaires, les tremblements de terre, les tsunamis, la pauvreté, l'accès à l'eau, les défis écologiques sont autant de situations dans lesquelles il est considéré par beaucoup comme « normal » de voir apparaître des noms tels qu'Amnesty International, Médecins Sans Frontières, le CICR, Médecins du Monde, Oxfam, Greenpeace ou encore bien d'autres organisations qui se présentent comme « non-gouvernementales ».

Ce terme pose comme postulat que ces organisations fonctionnent de façon indépendante et représentent la société civile plutôt que les États. Pourtant, souvent, leur action est directement liée à celle des États et est même fréquemment associée à cette dernière que ce soit d'un point de vue logistique, opérationnel ou financier.

Ceci pose la question de l'indépendance, de la liberté d'action et de pensée des ONG. Aussi cet article aura pour objectif de déterminer, à travers l'angle des mécanismes de financement des ONG, si elles sont effectivement indépendantes des États comme leur nom le laisse entendre.



LES ONG : UN ACTEUR INTERNATIONAL

Le terme « Organisation Non Gouvernementale » est apparu officiellement dans le vocabulaire international pour la première fois en 1946 dans l'article 71 de la Charte des Nations Unies¹. Il supplante depuis lors le terme d' « association (internationale) » qui était couramment utilisé jusque là.² Marcel Merle, grand spécialiste de la Sociologie des Relations Internationales, considéré généralement comme auteur référence sur la question, définit les ONG comme « tout groupement, association ou mouvement constitué de façon durable par des particuliers appartenant à différents pays en vue de la poursuite d'objectifs non lucratifs »³.

Aussi, de façon plus précise, cette définition postule que les ONG trouvent leur origine dans la volonté d'acteurs privés de se regrouper, en se différenciant des États. Ce sont des mouvements associatifs internationaux créés par des citoyens avec l'intention d'améliorer la situation de ceux qui sont désavantagés ou d'améliorer une situation qui affecte une région ou un pays. D'un point de vue légal, elles sont généralement enregistrées en vertu des lois d'un pays particulier (et non pas internationales), ont une structure formelle de gouvernance et sont équipées d'un personnel payé et/ou volontaire (surtout dans les ONG de petite taille) présent et souvent visible dans les actions de terrain et de lobbying.⁴

Depuis le début du siècle passé, le nombre d'ONG se multiplie à toute allure et suit une courbe de croissance exponentielle.⁵ A titre d'exemple, entre 1909 et 1984, le nombre d'ONG a été multiplié par 105⁶, chiffre qui atteste de l'intérêt croissant de la population civile pour les mouvements associatifs internationaux,

¹ http://untreaty.un.org/cod/repertory/art71/french/rep_supp4_vol2-art71_f.pdf

² www.larousse.fr

³ MERLE, (M.), *Sociologie des relations internationales*, 4ème édition, Paris, Dalloz, 1988, p. 362

⁴ HOLLOWAY, (R.). "Assessing the Health of Civil Society", Canada : *Civicus*, 2001. p.26 à 29. (réf. du 2010-10-11). Disponible sur Internet : <http://www.civicus.org/new/media/IndexHandbook.pdf>.

⁵ CLARKE, (T.). *Le soutien de la CE aux ONG d'aide au développement*, Le courrier ACP-UE, juin-juillet 2000, n° 181, p.52.

⁶ BETATI, (M.) et DUPUIS, (P-M.). *Les ONG et le droit international*, Paris : Éd. Économica, 1986. p.2.

tout particulièrement dans les jeunes démocraties ou dans les pays en phase de transition tels que les pays de l'Est.

Les ONG s'engagent habituellement dans des thématiques telles que la santé, l'éducation, l'agriculture, l'emploi, la planification et le bien-être familial, le développement de la communauté ou encore l'environnement, et jouent le rôle d'organismes intermédiaires qui rassemblent des ressources d'un groupe, plus ou moins important, de personnes afin de fournir des services à un autre groupe qui est visé en raison de sa pauvreté, son impuissance ou son besoin de services divers. Ces organismes peuvent compter jusqu'à plusieurs millions de membres qui financent et appuient leurs projets.⁷

Les ONG savent à quel point il est important que les problèmes des pauvres et des désavantagés, pour qui elles œuvrent, soient compris par la société dans son ensemble, aussi bien sur un plan régional qu'international. Elles considèrent comme primordiales l'éducation publique et la mobilisation sociale en suscitant l'intérêt des citoyens pour l'allègement ou la suppression des causes originelles des problèmes d'une région ou d'un pays. Les médias ainsi qu'Internet sont considérés en quelque sorte comme les relais entre ces organisations et la population. Elles savent habituellement habilement en user pour se faire connaître et entendre. Souvent, elles utilisent les médias comme moyen de pression sur les décideurs politiques, publics et privés.

En résumé, les ONG, dont le nombre croît de façon exponentielle, usent des nouvelles technologies afin de se faire entendre au sein de la société civile et utilisent la voix du peuple comme moyen de pression sur les décideurs pour atteindre les objectifs de développement et d'amélioration des conditions de vie des plus démunis qu'elles se sont fixés.

⁷ HOLLOWAY, (R.), *op. cit.*, p.26 à 29.

LE FINANCEMENT DES ONG : QUELLE INDÉPENDANCE ?

Cette analyse est une réalité pour beaucoup d'ONG, toutefois il s'agit parfois/souvent d'une liberté de façade. En effet, l'étude des mécanismes de financement laisse transparaître une pratique qui peut laisser des doutes quant à la réelle indépendance de ces acteurs dits « non gouvernementaux ».

Il est admis qu'une Organisation Non Gouvernementale ne serait rien sans ses sources de financement qui lui permettent de mener à bien ses projets et de conserver une certaine indépendance face au lobbying exercé par les différents groupes de pressions tels que les gouvernements, les entreprises ou encore les acteurs politiques.

D'une façon générale, on peut considérer que les sources de financement des ONG pour leurs projets de coopération et leurs activités humanitaires sont au nombre de quatre⁸ :

- Les ressources propres des ONG issues de la collecte et des dons, des dons en nature, des cotisations de membres, des produits des ventes de matériel, des contributions d'autres ONG, des contributions d'entreprises et de la rémunération pour la prestation de services.
- Les ressources publiques nationales allouées par le ministère de la coopération et d'autres ministères.
- Les ressources territoriales par la contribution des collectivités locales, des régions, départements, communes.
- Les ressources d'origine internationale, d'organisation internationale.

Souvent, on considère que l'indépendance des ONG est directement corrélée à leur capacité à mobiliser une puissance financière conséquente en dehors des

⁸ CASTELLI, (M.). *Mécanismes de coopérations entre la Banque Mondiale et les ONG*. Louvain-La-Neuve : Université catholique de Louvain. p.50. Licence : Science Politique orientation Relations Internationales : Université catholique de Louvain : 2001.

milieux publics. Aussi, la récolte de fonds privés fait depuis une quinzaine d'années l'objet de bien des sollicitudes de la part des ONG et la question de l'éthique de cette récolte se pose inévitablement. En effet, aujourd'hui, de réelles techniques de récolte existent et ce domaine se professionnalise de plus en plus pour devenir une part importante, voire essentielle du travail des ONG.⁹

Traditionnellement, ce sont les organisations les plus connues qui remportent le plus de succès en matière de récolte de fonds, toutefois une bonne capacité de mobilisation est devenue également une caractéristique essentielle pour accroître leur capital. Dans les faits, il s'agirait plus d'une opération de « marketing des valeurs » dans laquelle la concurrence est de mise selon les lois du marketing et de la communication, que d'une réelle sensibilisation des bailleurs de fonds aux problématiques défendues par l'ONG. Les raisons souvent évoquées sont l'urgence et une description dure de la réalité pour toucher émotionnellement le public et atteindre rapidement la masse financière nécessaire à une intervention.¹⁰

Toutefois, il paraît évident que, comme le précise le comité de liaison des ONG à l'Union européenne, « il y va de la dignité humaine » que de garder une certaine éthique comme seule finalité de la récolte de fonds. Dans ce cadre, un code de conduite, appliqué par un nombre important d'ONG, a été élaboré quant aux images et messages diffusés lors d'une récolte de fonds.¹¹ Mais, comme le constate M. Cantet¹² : « la meilleure contrainte, finalement, demeure sans conteste un examen de conscience » de la part des ONG, lesquelles se doivent d'être honnêtes avec le public et de cultiver sa confiance et sa responsabilisation.

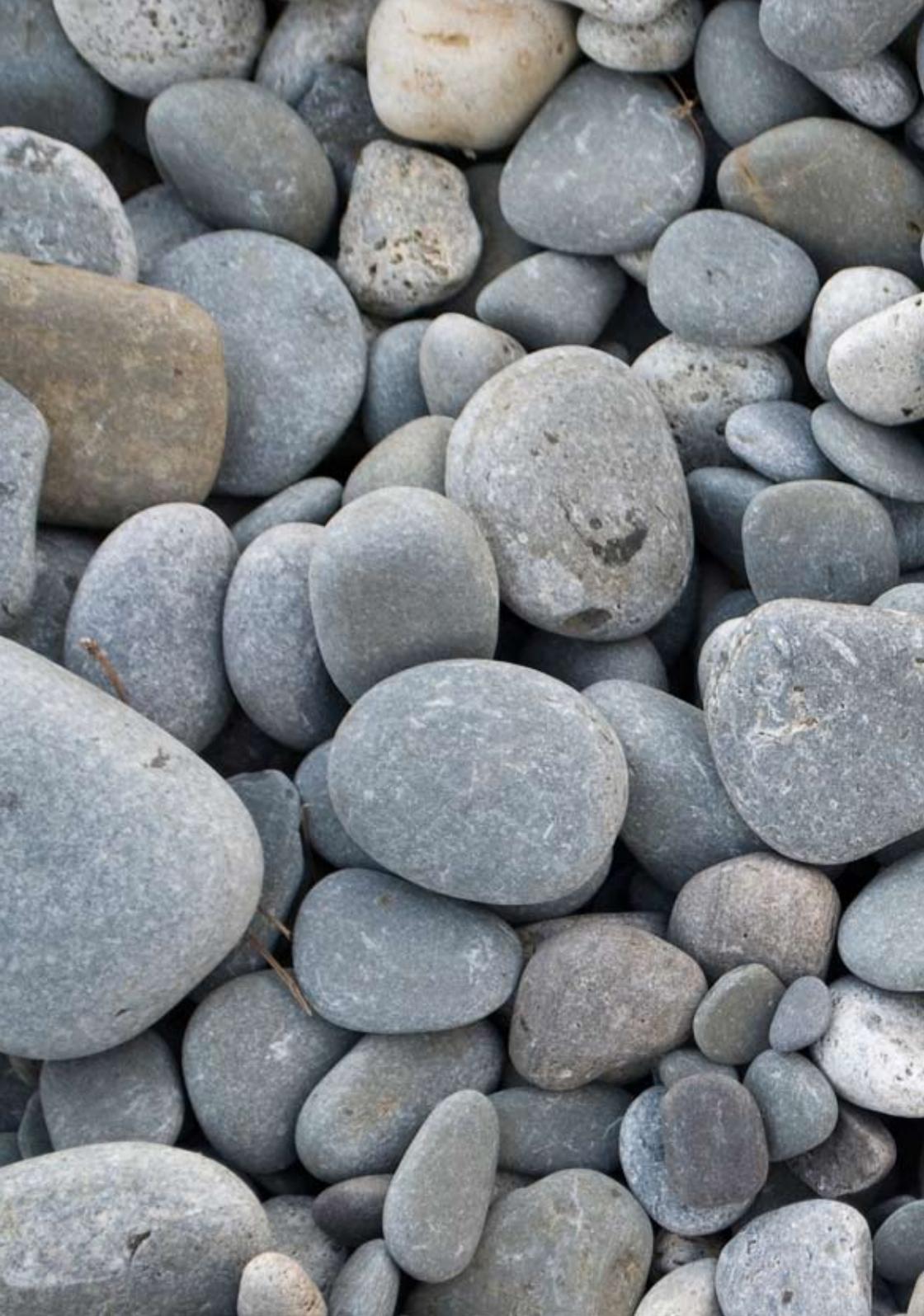
Par ailleurs, ces questions d'éthique et d'indépendance ne se posent pas seulement sur le plan du financement privé mais également (et peut-être encore plus) en ce qui concerne le financement public des actions dites « non gouvernementales ».

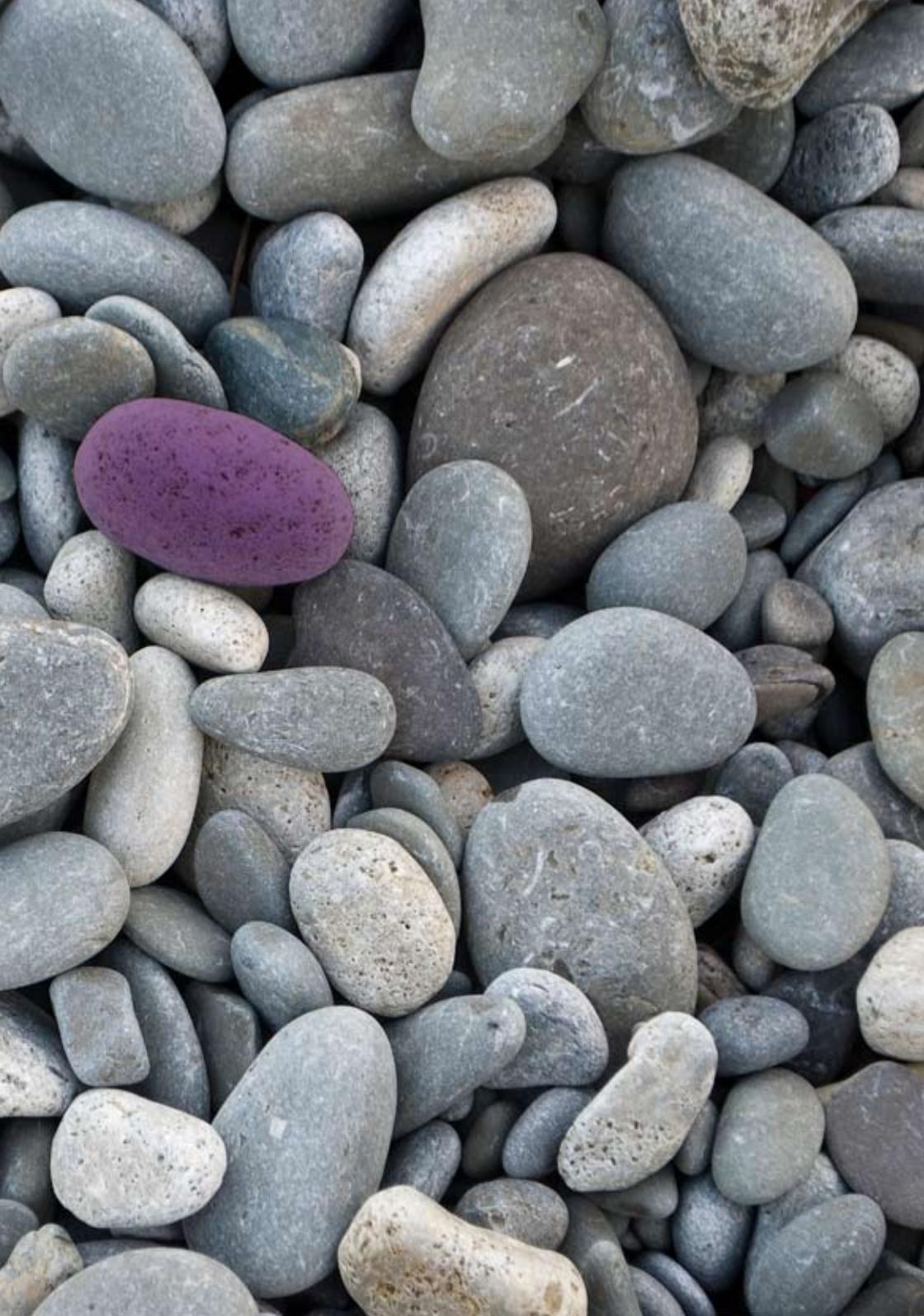
⁹ CANTET, (M). *L'éthique de la récolte de fonds*, *Le courrier ACP-UE, Juillet - Août 1995*, n° 152, p.83 à 85.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ <http://www.ingoaccountabilitycharter.org/>

¹² CANTET, (M). *Op. Cit.*





En effet, la question des fonds publics est encore plus problématique car un dilemme apparaît entre d'une part l'autonomie et d'autre part l'identité des ONG. On constate que beaucoup d'entre elles dépendent de plus en plus de ressources officielles, publiques, pour mener à bien leur programme civique. Cette situation résulte aussi bien de leur popularité en tant que voies alternatives d'acheminement de l'aide que de la diminution des dons privés qu'elles reçoivent. En réalité, il n'existe que très peu d'ONG qui refusent totalement les aides publiques par souci d'indépendance totale.¹³

Dans ce cadre, les organismes donateurs affectent des fonds à des programmes spécifiques mais les ONG ne peuvent le plus souvent les obtenir que sous certaines conditions. Ceci implique, par ailleurs, une diminution des fonds dont elles disposent pour le financement de leurs propres initiatives.

Aussi, il est intéressant d'emprunter à G. Delveterre¹⁴ la typologie qu'il propose en distinguant quatre types de financements possibles de ces organisations :

- Basé sur le programme, dans lequel le gouvernement perçoit les ONG comme des contributions complémentaires aux actions et programmes gouvernementaux. L'initiative provient de l'ONG qui va exécuter son propre programme et va être cofinancée par l'organisation gouvernementale.
- Basé sur les projets, il s'agit d'une sorte de confiance réciproque dans laquelle le gouvernement vérifie que l'initiative prise par l'ONG s'inscrit bien dans les priorités gouvernementales et qu'elle est « politiquement acceptable ». L'initiative est cofinancée par le gouvernement.
- Dans l'approche « guichet », les gouvernements élaborent leurs propres stratégies face aux problèmes du développement et invitent des acteurs extérieurs, y compris des ONG, à présenter des propositions de projets concrets à financer.

¹³ DELVELTERRE, (G.). *Le financement des ONG ou le dilemme entre autonomie et identité*, *Le courrier ACP-UE*, juillet - août 1995, n° 152, p76-78.

¹⁴ *Ibid.*

LES ONG, ACTEUR INDÉPENDANTS DES RELATIONS INTERNATIONALES

- L'approche « quango » ou quasi-ONG, dans laquelle le gouvernement utilise les ONG pour l'exécution de projets s'inscrivant dans la réalisation d'objectifs officiels. Les ONG ne sont ici que de simples organismes d'exécution.

Il résulte souvent, du mélange de ces quatre types de financement, des tensions tangibles entre les gouvernements et les ONG qui posent des questions importantes d'autonomie, de sous-traitance et de complémentarité. En effet, la question se pose de savoir si les ONG doivent sacrifier sur l'autel de l'argent une partie de leurs idéaux et de leurs projets au risque de perdre l'indépendance qui les caractérise par nature.

CONCLUSION : UNE INDÉPENDANCE RELATIVE ET CONDITIONNÉE

Aujourd'hui, les ONG sont un pion essentiel du fonctionnement du système international. Leur omniprésence sur le terrain des conflits et des catastrophes climatiques ou humanitaires leur confère un statut et une légitimité extraordinaires.

Toutefois, agissant souvent aux côtés des Etats et des Organisations Internationales¹⁵ pour appuyer leurs interventions, et étant souvent financées en partie ou en totalité par ceux-ci, la question de l'indépendance des acteurs dits « non gouvernementaux » s'est ici posée.

En effet, la crédibilité des ONG dépend en grande partie de la perception de neutralité qu'ont les populations pour lesquelles elles agissent, mais aussi de la confiance du public considéré comme bailleur de fonds (en tout ou en partie). Devenant un instrument utilisé par les Etats, les ONG perdraient petit à petit leur raison d'être et cette indépendance qui leur confère tant de légitimité. C'est pourquoi, la façon dont les ONG récoltent leurs fonds est devenue une question éthique très importante.

Par ailleurs, cette analyse montre également la difficulté du financement privé et éthique des ONG. Une forme de compétition existe entre elles et souvent les financements privés s'avèrent insuffisants. En effet, entre l'éthique et l'indépendance des ONG la réalité du *fundraising*¹⁶ est une problématique déjà complexe que le financement public ne fait que complexifier.

¹⁵Le *petit Larousse 2003*, p.723 : *Organisations internationales* : « groupements composés d'États, à vocation soit universelle, soit régionale ou continentale. »

¹⁶ « Anglicisme utilisé pour décrire une opération de collecte de fonds. L'annonceur partenaire offre à une association la possibilité d'utiliser ses produits, ses distributeurs et/ ou son infrastructure logistique comme support de la collecte. Si une telle association peut permettre d'accroître les ventes, elle est surtout conçue pour développer une image institutionnelle positive de l'annonceur. » Définition de l'Encyclopédie du marketing disponible sur <http://www.e-marketing.fr/Definitions-Glossaire-Marketing/Fundraising-5673.htm> .

LES ONG, ACTEUR INDÉPENDANTS DES RELATIONS INTERNATIONALES

Dès lors, il s'agit pour chaque organisation d'établir un savant équilibre entre, d'une part, la dépendance aux fonds délivrés par les Etats ainsi qu'aux objectifs que ceux-ci leur fixent et, d'autre part, la gestion et la récolte des fonds privés qui leur permettent une autonomie de fonctionnement beaucoup plus vaste.

Ainsi, la manière dont les fonds sont gérés au sein de ces ONG est une condition déterminante de l'avenir de celles-ci. Bien gérées, ces ressources peuvent devenir des stimulants puissants d'une coopération accrue entre les ONG, d'une diversification des partenaires sur le terrain ainsi que d'une plus grande capacité de pression sur les gouvernements et les organisations intergouvernementales. Mal gérées, elles seraient synonymes de la fin de la légitimité des Organisations Non Gouvernementales et de la perte d'un acteur majeur dans la gestion des crises internationales. Il en résulterait des conséquences dramatiques pour les populations les plus vulnérables.

Auteur : Michaël Franssen, chercheur-associé au CPCP
Décembre 2010

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.



CULTURE
ÉDUCATION PERMANENTE

Avec le soutien du Ministère de la Communauté française



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Eglises 45 - 1000 Bruxelles

Tél. : 02/238 01 00

info@cpcp.be