

# *Les ONG : deux siècles et demi de mobilisation (1)*

**Steve Charnovitz,**

*juriste chez Wilmer, Cutler & Pickering  
à Washington, DC*

Les organisations non gouvernementales (ONG) participent de plus en plus à la gouvernance internationale. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'environnement, où elles prennent régulièrement part à des conférences multilatérales et surveillent l'application des traités. Elles sont également de plus en plus actives à la Banque mondiale et dans les agences chargées des droits de l'homme. Le rôle croissant des ONG dans la politique et la législation internationales est un événement significatif, mais qui n'est pas sans précédent. Ces organisations, dans le passé, ont déjà influé fortement sur la gouvernance internationale, surtout vers 1900 et dans les toutes premières années de la Société des nations (SDN). Alors que certains observateurs considèrent leur participation comme un phénomène propre à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, elles sont actives depuis deux cents ans. Ceux qui plaident pour un rôle plus important des ONG affaiblissent leur cause en négligeant l'histoire, qui montre que, depuis longtemps, ces organisations travaillent avec les gouvernements à l'élaboration de la politique internationale (2).

## **Une histoire de l'implication des ONG**

Même si elles ont aujourd'hui, globalement, plus d'influence qu'elles n'en ont jamais eu, les ONG ne sont pas beaucoup plus présentes dans les organisations internationales qu'il y a soixante-dix ans. Leur participation semble s'accroître lorsque les gouvernements ont besoin d'elles et diminuer lorsque ces derniers et les bureaucraties internationales se sentent plus sûrs d'eux, ce qui suggère un modèle cyclique que l'on peut schématiquement diviser en sept périodes historiques.

## Cycles d'influence des ONG

1775-1918	émergence
1919-1934	engagement
1935-1944	désengagement
1945-1949	institutionnalisation
1950-1971	sous-performance
1972-1991	intensification
1992-?	accroissement du pouvoir

Les organisations totalement dédiées à un combat particulier sont apparues à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et se sont internationalisées en 1850. Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des habitudes de coopération se sont développées dans l'action publique internationale. Comme l'expliquait un commentateur : « *Les gouvernements prenaient parfois l'initiative, mais il n'est pas excessif de dire que, dans la plupart des formes prises par leurs actions internationales au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, ils suivaient, en hésitant et à contre-cœur, un chemin tracé par d'autres.* » Derrière de nombreux organismes intergouvernementaux, se tenaient des ONG actives et idéalistes. Les hommes politiques appréciaient leurs apports. Les représentants officiels des gouvernements ne manifestaient aucune gêne à siéger à leurs côtés dans les conférences internationales. Les ONG découvrirent donc à cette époque qu'elles pouvaient influencer les gouvernements. Elles laissèrent leur empreinte sur les nouvelles conventions traitant des lois de la guerre, de la propriété intellectuelle, du droit maritime, de la prostitution, des drogues, du travail et de la protection de la nature. Quand se tenaient des conférences générales multilatérales, les ONG s'invitaient d'elles-mêmes. C'est à cette période qu'elles commencèrent à prendre conscience de leur importance, comme le montre la création de l'Union des associations internationales en 1910.

*Les ONG ne sont pas  
beaucoup plus présentes  
dans les organisations  
internationales  
qu'il y a soixante-dix ans*

(1) Cet article est paru sous le titre « Two Centuries of Participation : NGOs and International Governance » dans le *Michigan Journal of International Law*, vol. 18, n° 2, 1997. Il sera également disponible dans un ouvrage regroupant les principaux articles récents de Steve Charnovitz, *Trade Law and Global Governance*, à paraître très prochainement chez Cameron May Ltd (Londres). Merci à Steve Charnovitz pour nous avoir aidé à réaliser cette version résumée. L'auteur peut être contacté sur son site Web : [www.geocities.com/charnovitz](http://www.geocities.com/charnovitz)

(2) Notons que le terme « organisations non gouvernementales » décline. On lui reproche d'être trop négatif. Il y a vingt ans, Cyril Ritchie avait suggéré une nouvelle appellation, « organisations extra-gouvernementales » (OEG), qui n'a pas eu de succès. Le terme qui s'affirme aujourd'hui semble être « société civile ».

## Les ONG à Paris en 1919

Quand se tient la Conférence pour la paix à Paris en 1919, plusieurs groupes pacifistes envoient des représentants pour faire valoir leurs points de vue. D'autres groupes organisent des conférences et font parvenir des copies de leurs résolutions aux délégués pacifistes. Un congrès de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté, LIFPL (1), se réunit à Zurich et propose des améliorations au projet de texte fondateur de la Société des nations (SDN). La LIFPL demande, par exemple, que les traités ne soient ratifiés qu'après avoir été approuvés par un corps législatif élu.

Outre les pacifistes, de nombreux représentants de groupes opprimés viennent à Paris pour faire avancer un accord sur les droits des minorités. Un comité de groupes juifs soumet au Conseil des dix un avant-projet de texte pour le traité de paix. Un jeune homme du nom de Hô Chi Minh, vivant à Paris, envoie une pétition en faveur de l'émancipation du Vietnam.

Des groupes féministes font aussi le déplacement jusqu'à Paris. Une délégation commune du Conseil international des femmes et de la Conférence interalliée des femmes pour le droit de vote remet une pétition au président Wilson et aux autres membres de la Commission travaillant sur le projet de SDN. Cette pétition demande un accord sur la répression du trafic des femmes, l'ouverture aux femmes des emplois de la SDN, le droit de vote lors des référendums sur les changements de nationalité, la création de services internationaux pour l'éducation et la santé publique, et une déclaration en faveur de la limitation des armements. On trouve dans le texte du traité de Versailles quelques traces de ces revendications.

Un autre domaine de luttes privées est le contrôle des drogues. L'Association internationale contre l'opium, en Chine, envoie à la Conférence de la paix un télégramme demandant que l'interdiction de l'opium soit mise à l'ordre du jour. Les gouvernements américain et britannique y sont favorables et introduisent dans le traité de Versailles une disposition prévoyant que sa ratification vaudrait adhésion à la Convention de La Haye sur l'opium (1912).

La participation la plus importante des ONG à Paris porte sur la question du travail. A la première session plénière de la Conférence pour la paix, une commission est spécialement créée pour rédiger le projet des clauses du traité portant sur le travail. Le président Wilson désigne comme représentants des Etats-Unis Samuel Gompers, président de l'American Federation of

.../...

.../...

Labor (AFL), et Edward Nash Hurley, président de l'Office américain pour la navigation. Les autres pays envoient des fonctionnaires, mais la France désigne par la suite comme délégué suppléant Léon Jouhaux, le dirigeant du principal syndicat français, la Confédération générale du travail (CGT). Gompers, élu président de la Commission sur le travail, la décourage de proposer quelque mesure supranationale que ce soit. Il s'oppose ainsi à une suggestion britannique de rendre les accords de l'Organisation internationale du travail (OIT) applicables d'office, sauf si un parlement national vote contre leur ratification. La Commission consacra une session aux revendications de groupes féministes comme le Conseil international des femmes. Leur plaidoyer contribua sans doute à l'introduction de certaines dispositions dans le traité de Versailles. Par exemple, l'un des principes généraux de l'OIT est que « *les hommes et les femmes doivent recevoir un salaire égal à travail égal* ».

(1) En 1915, un Congrès international des femmes se réunit à La Haye. Il prend plusieurs résolutions sur la guerre et envoie des délégations rencontrer les principaux gouvernements, en Europe et aux Etats-Unis. Les organisateurs s'autodésignent Women's International League for Peace and Freedom (WILPF). Cette ONG fut une pionnière dans l'application des méthodes de *lobbying* international qui furent par la suite utilisées par les organisations de la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

De 1919 à 1934, l'Organisation internationale du travail (OIT) fonctionna avec des représentants des salariés et des employeurs. Les ONG réussirent également à jouer un petit rôle dans quelques commissions de la SDN. La position d'« assesseur » fut créée, afin de s'assurer de leurs compétences. Les organisations présentèrent des requêtes en faveur des droits des minorités. Certaines d'entre elles, en particulier la Chambre de commerce internationale (CCI), réussirent à jouer un rôle officiel dans les conférences économiques tenues par la SDN. Cette dernière impliqua des ONG dans de nombreux comités et conférences. C'est ce que des observateurs attentifs appelèrent la « méthode » ou la « technique » de la SDN. Certes, la participation des ONG n'était pas régulière, mais elle était suffisamment fréquente pour espérer qu'elle soit pérenne. En 1926, le professeur Georges Scelle notait ainsi dans son ouvrage *Une crise de la Société des nations* : « *Si l'on veut pourtant chercher à Genève l'embryon d'un véritable internationalisme pour l'opposer à l'interétatisme qu'on reproche au Conseil et à l'Assemblée d'incarner trop exclusivement, on peut, semble-t-il, le faire encore dans une autre direction où l'observation nous sollicite. Ce que l'on peut constater en y regardant de près, c'est un phénomène de représentation professionnelle internationale, mais encore fragmentaire et embryonnaire.* »

En dehors de la SDN, les ONG et les gouvernements ont parfois travaillé ensemble à de nouveaux traités ou à la création d'organisations. Certains de ces traités reconnaissaient explicitement le rôle d'une ONG dans leur mise en vigueur ou prévoyaient son intervention par le biais d'un comité consultatif officiel.

Pendant cette période, il y eut souvent deux stades dans l'implication des ONG. Dans un premier temps, elles travaillaient de l'extérieur à faire avancer des dossiers, afin qu'ils soient examinés à un niveau intergouvernemental. Dans un deuxième temps, elles travaillaient à l'intérieur, direc-

*De 1919 à 1934,  
les ONG travaillaient  
directement avec  
les représentants officiels  
des gouvernements*

tement avec les représentants officiels des gouvernements et les fonctionnaires internationaux, au traitement d'une question internationale. Ce second stade fut fréquemment atteint. Le meilleur exemple est l'OIT, dans lequel les gouvernements, le groupe des salariés et le groupe des employeurs collaboraient

sur une base paritaire. En 1934, l'OIT avait approuvé quarante-quatre conventions. Son expérience montrait également que des organisations pouvaient être conçues pour encourager des groupes antagonistes à travailler ensemble.

La Croix-Rouge mise à part, deux ONG émergent comme des acteurs internationaux : la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté et la Chambre de commerce internationale. Opérant sans lien apparent, les femmes de la LIFPL et les hommes de la CCI ouvrirent la voie aux nombreuses ONG qui suivirent. La LIFPL fut l'une des premières organisations à comprendre l'intérêt de s'installer à Genève. Elle opérait publiquement au niveau international comme au niveau national. Elle se servait des conférences politiques pour influencer la SDN. De son côté, la CCI, basée à Paris, avait un style différent. C'était l'acteur de l'intérieur par excellence, au point de signer les actes finaux de conférences de la SDN. Sa force venait de son expertise et de sa capacité à obtenir le soutien des dirigeants du monde des affaires. Des deux, c'était la CCI qui réussissait le mieux (voir encadré page 12). Mais elles partageaient les mêmes déceptions devant un monde chaotique où plus rien ne pouvait être maîtrisé, au détriment du commerce, de la paix et de la liberté.

Entre 1935 et 1944, les ONG participèrent moins à la SDN, et il y eut peu d'avancées hors de ce cadre. La SDN avait trouvé son rythme, et elle avait moins besoin de l'apport des ONG. On développa peu de techniques innovantes de participation. De fait, la coopération internationale n'était pas à son zénith dans les années 30. Et la SDN elle-même s'affaiblissait. Le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale interdit toute participation des ONG.

De 1945 à 1949, l'article 71 de la Charte des Nations unies permit aux ONG de participer à certaines activités de l'ONU. Il est significatif que des ONG aient fait partie comme consultants de la délégation des Etats-Unis à San Francisco et aient contribué à la rédaction du projet de cet article, ainsi qu'au texte de la Charte traitant des droits de l'homme. Les délégués des ONG participaient à titre consultatif aux premières conférences patronnées par l'ONU.

Il y avait trois bonnes raisons pour que la Charte des Nations unies officialise, à ce moment-là, le rôle des ONG dans la gouvernance mondiale. *Primo*, cette clause manquait dans le Pacte de la SDN. *Secundo*, les ONG avaient aidé les gouvernements à rédiger le projet d'article 71. *Tertio*, cet article a donné carte blanche aux ONG pour participer aux activités de l'ONU, au-delà d'Ecosoc (3). On dit parfois que l'article 71 a inventé un nouveau concept de participation des ONG à l'élaboration de la politique internationale. En fait, il a codifié des usages officieux. Les possibilités offertes aux ONG dans les premières années de l'ONU n'étaient pas plus grandes que celles qu'elles avaient connues dans les débuts de la SDN.

Pendant les années 50 et 60, les ONG furent très actives à l'ONU, mais les résultats furent généralement décevants jusqu'en 1971. Elles auraient pu apporter plus, mais elles étaient bridées par la politique de guerre froide et par la faiblesse institutionnelle de l'Ecosoc. Un commentateur avance que « *les Nations unies considéraient plus la capacité de nuire des ONG que leur côté positif* ». L'attribution des locaux est éloquent. Peu de temps avant la Seconde Guerre mondiale, le palais Wilson, à Genève, abritait les sièges sociaux d'environ 200 ONG. Quelques années après la guerre, on y logeait des organisations intergouvernementales (OIG).

(3) Le Conseil économique et social (Ecosoc) est chargé des relations avec les ONG [NdT].

## Quand la Chambre de commerce internationale influençait les règles de la mondialisation

En 1920, la SDN réunit une Conférence financière internationale à Bruxelles, avec des délégués de trente-neuf pays. Même si ces délégués sont désignés par leurs gouvernements, ils viennent plutôt comme experts que comme représentants officiels. Une ONG particulière assiste à la conférence : la Chambre de commerce internationale (CCI).

La CCI ouvre la voie de la participation des ONG. Fondée en 1920, elle tient périodiquement des congrès qui sont considérés comme un « parlement mondial des affaires ». Un fonctionnaire appartenant à la Section économique et financière de la SDN assiste aux premières réunions, et la CCI et la SDN entretiennent rapidement d'étroites relations de travail. Des représentants des gouvernements des pays accueillant la conférence y participent aussi. Ainsi, quand la CCI se réunit à Rome en 1923, le Premier ministre Benito Mussolini préside la première session. Ces congrès étaient ouverts au public. D'après l'historien George L. Ridgeway, c'est là que la SDN vit qu'il était possible d'organiser des réunions publiques, et ouvrit par la suite ses assemblées et conférences.

En 1923, la Société des Nations tient une conférence internationale sur la simplification des formalités douanières. La CCI soutient cet objectif. Elle aide la SDN à préparer la conférence et est autorisée à y envoyer huit représentants à titre consultatif. Nombre des propositions de la CCI sont incorporées dans le projet de traité, et ses contributions sont citées par le président de la Conférence dans son discours de clôture. La CCI est même admise à signer le document final de la Conférence, ce qui constituait une entorse notable aux pratiques diplomatiques.

En 1925, la SDN annonce qu'elle projette de tenir deux ans plus tard la première Conférence économique mondiale. Pour aider à sa préparation, le Conseil de la SDN désigne un comité préparatoire composé de représentants des gouvernements, d'industriels, de commerçants, de fermiers, de banquiers, de syndicalistes, de consommateurs et d'économistes. C'est probablement la première fois qu'un ensemble très large d'ONG participe au comité préparatoire d'une conférence internationale.

Comme la Conférence financière de 1920, la Conférence économique mondiale de 1927 n'est pas à proprement parler une réunion intergouvernementale. Même si les délégations nationales sont désignées par les

.../...

.../...

gouvernements, chaque délégué parle en son nom propre. Mais elle est révolutionnaire sous trois aspects. Premièrement, son ordre du jour embrasse toutes les questions économiques du moment. C'est peut-être la première fois que les représentants des salariés et ceux du patronat se retrouvent pour demander l'abaissement des frontières douanières. Deuxièmement, le Conseil de la SDN nomme des délégués spéciaux. Certains d'entre eux viennent d'ONG comme l'Alliance coopérative internationale, la Fédération syndicale internationale ou l'Association de formation des travailleurs. Troisièmement, plus d'une centaine d'« experts » y participent, soit dans les délégations nationales, soit comme invités officiels du président de la Conférence. Plusieurs de ces experts viennent d'ONG – par exemple, du Rotary international. Ces experts ne représentent pas officiellement les ONG, mais leur participation reflète sans doute l'attitude de leur organisation. Bien que le gouvernement des Etats-Unis ne soit pas membre de la SDN, il envoie une délégation qui comprend des représentants d'ONG.

La SDN apprécie les apports des ONG. A la suite de la Conférence, elle institue un Comité consultatif pour piloter la mise en œuvre de ses recommandations. En font partie des personnes compétentes dans les domaines de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, de la finance, du transport, du travail et de la consommation.

L'année 1927 fut probablement le point culminant de la participation des ONG dans les domaines économiques. Cette année-là, à la Conférence de la SDN sur l'abolition des restrictions à l'importation et à l'exportation, la CCI envoie une délégation de quatre personnes. Mais cette politique d'ouverture ne se prolonge pas dans les années 30. A la Conférence monétaire et économique mondiale qui se tient à Londres en 1933, on n'applique pas ce que Ridgeway appelle la « technique SDN ». D'après lui, prétexte est pris du trop grand nombre de délégués gouvernementaux pour que puisse siéger un comité de professionnels. Il montre que le nationalisme économique constituait un obstacle à la participation du « mouvement international de réforme économique » que représentait la CCI.

Malgré tout, celle-ci continue à être impliquée dans nombre de domaines sur lesquels travaille la SDN. Elle met en avant le problème de la double imposition et participe en 1928 à une réunion chargée de rédiger un modèle type d'accord fiscal bilatéral. Cette Conférence débouche sur la mise en place du Comité fiscal de la SDN, où la CCI est régulièrement représentée à

.../...



.../...

titre consultatif. La Chambre de commerce internationale est également associée aux travaux de la SDN sur la propriété industrielle. Par exemple, en 1925, une délégation officielle – sans droit de vote – prend part à une conférence chargée de réviser la convention multilatérale sur la propriété industrielle. En 1927, elle envoie un représentant au comité d'experts de la SDN sur la propriété scientifique.

La participation des ONG à la gouvernance mondiale a commencé à s'intensifier au début des années 70. Elles se sont développées en nombre, en taille et en diversité. Par leur capacité d'expertise et leur ténacité, elles ont réussi à peser plus lourd, notamment dans les domaines de l'environnement et des droits de l'homme. L'Assemblée générale des Nations unies aussi

*La participation  
des ONG a atteint  
de nouveaux sommets  
pendant les années 90*

bien que l'Ecosoc ont commencé à leur demander de les aider à préparer les conférences internationales. Les ONG ont cherché à peser par leurs actes autant que par les mots. Ainsi, en 1983, la Fédération internationale des transports et le Syndicat national des marins du Royaume-Uni ont lancé

un appel à tous les travailleurs du secteur des transports pour qu'ils refusent de manutentionner des déchets radioactifs devant être immergés. Et l'immersion n'a jamais eu lieu. Certaines ONG, notamment Greenpeace, ont eu recours à l'obstruction physique et à l'ingérence, afin de changer les comportements. En 1985, Greenpeace s'est elle-même trouvée confrontée à une intervention physique, lorsque des agents du gouvernement français ont détruit le *Rainbow Warrior* dans le port d'Auckland. Ce qui a provoqué un différend à l'issue duquel la France a été condamnée à payer 7 millions de dollars de dédommagements à la Nouvelle-Zélande et 8,2 millions de dollars de dommages et intérêts à Greenpeace. Ce doit être le premier cas international d'indemnisation d'un préjudice par un accord entre un Etat souverain et une ONG.

La participation des ONG a atteint de nouveaux sommets pendant les années 90, et nombre de commentateurs reconnaissent maintenant que leur pouvoir s'accroît. Elles sont reconnues comme interlocuteurs par un nombre croissant d'institutions internationales et sont plus influentes dans les négociations multilatérales.

Il existe au moins quatre raisons pour que les ONG soient plus actives aujourd'hui qu'il y a dix ans dans l'élaboration de la politique internationale. Premièrement, l'intégration de l'économie mondiale et la prise de conscience croissante des problèmes mondiaux provoquent des négociations intergouvernementales plus nombreuses, avec des retombées sur les politiques nationales. Deuxièmement, l'arrêt de la guerre froide a mis fin à la concentration de la politique mondiale entre les mains des superpuissances. Troisièmement, l'apparition d'un média global tel que CNN International donne aux ONG des occasions de faire connaître leur point de vue au public. Quatrièmement, la diffusion des normes démocratiques a fait naître des attentes à l'égard des institutions internationales en matière de transparence et de participation publique.

Il y a quinze ans, les ONG étaient à peine mentionnées par deux éminentes commissions qui étudiaient les questions internationales : la commission Tinbergen et la commission Brandt. Deux commissions récentes et tout aussi respectables leur prêtent quelque attention. La Commission sur la gouvernance globale recommande que l'ONU réunisse annuellement un Forum de la société civile, afin d'informer l'Assemblée générale, tandis que le groupe de travail indépendant sur l'avenir des Nations unies préconise la création d'un Conseil social qui « *se ferait aider par des représentants non gouvernementaux à chaque étape de son travail* ». Il semble bien que les ONG auront l'occasion d'accroître encore leur influence dans un avenir prévisible.

## **L'influence des ONG obéit-elle à des cycles ?**

Même si les données historiques sont insuffisantes pour qu'on en tire des conclusions, il est possible que l'influence des ONG soit cyclique. Si leurs possibilités d'intervention diminuaient dans un proche avenir, cela conforterait cette hypothèse, et certains observateurs prévoient justement une réaction, après la progression qu'elles ont connue dans la première moitié des années 90.

Pour mesurer la portée du rôle des ONG, il faut étudier deux questions. La première : à quel point s'introduisent-elles dans les réunions intergouvernementales ou dans les organisations internationales ? C'est la procédure. Les ONG peuvent-elles soumettre des pétitions, participer aux réunions, s'y exprimer, contribuer à des comités techniques, recevoir les

documents en discussion, etc. ? La seconde : est-ce que leurs propositions influencent les gouvernements ? C'est la substance. La seconde question peut sembler inclure la première, mais les ONG ont tendance à privilégier la procédure. Elles attachent de l'importance à être entendues par les gouvernements, même si leurs avis ne sont pas retenus. Notons également que, pour la plupart des questions internationales, il y a des ONG qui défendent des points de vue opposés, ce qui rend ambiguë la réponse à la deuxième question.

Si l'on prend comme grille de lecture ces deux variables, la pénétration et l'influence, il semble se dessiner un schéma grossier pour les 150 dernières années. Le rôle des ONG a augmenté continûment de 1850 à 1914 ; il a chuté pendant la Première Guerre mondiale, puis est revenu à un niveau élevé dans les années 20. Il a commencé à retomber au début des années 30, s'est effondré pendant la Seconde Guerre mondiale, et s'est rétabli en 1945 à un niveau supérieur à celui de la fin des années 30, mais inférieur à ce qu'il était dans les années 20. Il s'est stabilisé pendant les années 50, puis a progressé à nouveau, jusqu'à dépasser ce qu'il avait été à l'époque de la SDN. Depuis 1992, il a atteint un niveau record. En supposant que ce modèle cyclique ait une certaine pertinence, comment l'expliquer ?

On peut fonder une théorie de l'implication des ONG sur deux facteurs. *Primo*, les besoins des gouvernements ou, d'un point de vue plus descriptif, de certaines administrations étatiques et de certains fonctionnaires. *Secundo*, les compétences des ONG. Ces deux facteurs peuvent aussi être envisagés comme une offre et une demande politiques.

Ce sont les besoins des gouvernements qui expliquent le mieux le modèle cyclique. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les gouvernements avaient peu d'expérience dans la mise en place d'organisations intergouvernementales ou dans la préparation de traités autres que politiques. Ils se servaient donc des ONG pour les aider à tracer la voie. Nombre d'organisations internationales, surtout les plus fonctionnelles, furent portées sur les épaules des ONG. Comme l'explique Paul S. Reinsch, qui a été l'un des premiers à étudier les institutions internationales, « *il est dans la nature des Etats de bouger avec prudence [...] et ils ne considèrent comme justifié de formaliser des accords internationaux que lorsqu'un besoin devient impérieux, que les moyens et les méthodes de les satisfaire ont été mis au point et qu'ils se sont révélés solides et sans risques* ».

La jeune Société des nations réserva un bon accueil aux apports formels des ONG. Les organisations intergouvernementales (OIG) n'ont naturellement vu que des avantages à la participation des ONG, qui étaient leurs alliées dans la création des nouvelles organisations internationales. Au début, OIG et ONG faisaient partie du même « mouvement international ». Mais après dix ans d'expérience, les gouvernements n'avaient plus le sentiment de dépendre de l'aide des ONG. Dans les secrétariats des OIG et à l'intérieur des ministères, on disposait plus fréquemment de la même expertise qu'elles. Pendant les années 30, on attendait moins de la SDN, ce qui réduisit encore la demande d'apports des ONG. A la création de l'ONU, on considéra que les ONG pouvaient participer de façon constructive. Mais les perspectives ouvertes par l'article 71 ne se concrétisèrent pas, du fait de la guerre froide et parce que les gouvernements ne trouvaient pas l'Ecosoc très utile. L'intérêt des gouvernements pour ces organisations fut ranimé lorsque l'ordre du jour de l'ONU s'élargit à de nouveaux domaines, tels l'environnement, le développement, la population et l'aide alimentaire. Les gouvernements apprirent aussi comment utiliser les ONG pour soutenir leurs positions lors des négociations. Les OIG, dont le budget était attaqué, commencèrent à reconnaître que les ONG qui se consacraient aux affaires internationales pouvaient être de sérieuses alliées politiques.

*Les gouvernements  
apprirent comment  
utiliser les ONG pour  
soutenir leurs positions  
lors des négociations*

La capacité à participer est le second facteur qui explique en partie le modèle cyclique. Une ONG la doit à sa liberté politique, à son *leadership* interne, à son expertise, au nombre de ses adhérents, à la fiabilité de son financement et aux technologies de la communication. Toutes choses dont disposent aujourd'hui de nombreuses organisations. Plusieurs de ces conditions n'étaient pas remplies dans les périodes précédentes, quand le rôle des ONG était moindre. Ainsi, le déclin de leur participation pendant les années 30 est probablement lié à celui de leur liberté politique.

Comment expliquer l'implication antérieure des ONG ? Avant 1930, elles ne bénéficiaient ni d'une très grande liberté politique, ni d'effectifs considérables. Mais beaucoup étaient bien dirigées, disposaient de compétences et de financements solides. A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début

du XX<sup>e</sup>, l'une des raisons de leur force tenait à ce qu'elles étaient poussées par les élites. Andrew Carnegie, par exemple, soutenait efficacement les associations militant pour le droit et la paix entre les nations. Ces individus aidèrent alors les ONG à se faire une place qu'elles allaient confirmer, dans les décennies qui ont suivi, par le nombre de leurs adhérents.

Lorsqu'on observe les hauts et les bas de la participation des ONG, on est frappé de voir à quel point les temps forts coïncident avec les périodes où la paix revient. Après la Première Guerre mondiale, l'OIT fut instituée,

*Les temps forts  
des ONG coïncident  
avec les périodes  
où la paix revient*

avec comme délégués des représentants des ONG. Elles furent aussi les bienvenues dans le travail économique, social et humanitaire de la SDN. Après la Seconde Guerre mondiale, la Charte des Nations unies reconnut officiellement le rôle consultatif des ONG, lesquelles

furent très sollicitées après la fin de la guerre froide. Il n'est pas surprenant qu'elles aient été plus actives que jamais, sur le plan international, dans les années 90 : nombre de questions mises en avant à cette période – l'environnement, les droits de l'homme ou la propriété intellectuelle – entraient dans leurs champs d'action traditionnels. Il faut toutefois bien voir la dynamique qu'il y a derrière cet intérêt : une des raisons pour lesquelles la question de l'environnement tient tant de place est que des ONG entreprenantes ont réussi à persuader des gouvernements influents de s'en saisir.

## Perspectives d'avenir

Pendant les années 90, la participation des ONG dans la gouvernance mondiale a progressé sous l'effet de la mondialisation économique et d'une reconnaissance de l'interdépendance écologique. Les ONG sont souvent à l'avant-garde du soutien à une harmonisation des politiques nationales et de l'adoption d'accords plus nombreux entre les gouvernements. Une démocratisation croissante leur offre également plus d'opportunités. Il semble donc que les conditions soient réunies pour qu'elles aient plus d'influence.

Les changements dans les appareils d'Etat ont été favorables à un accroissement du rôle des ONG. Quand les gouvernements réduisent leurs effectifs et privatisent, ils peuvent considérer que les ONG les remplacent.

Lorsqu'on fait confiance à des démarches volontaires – comme des codes de conduite ou la délivrance de labels –, de tels programmes sont souvent gérés par des ONG. On peut donner comme exemples récents les certifications du Conseil pour une bonne gestion des forêts (Forestry Stewardship Council) et celle de Rugmark contre le travail des enfants (4).

La décentralisation est également un phénomène qui joue en faveur du renforcement des ONG, car elles opèrent à tous les niveaux. La même organisation peut envoyer des représentants à New York et à Genève auprès de l'ONU, à Paris auprès de l'OCDE, dans les capitales nationales et auprès des autorités locales. Les grandes ONG peuvent aussi avoir une meilleure mémoire institutionnelle que les gouvernements, dont le personnel n'est pas assez stable.

La participation des ONG présente un certain nombre d'avantages. On peut en souligner deux : leur contribution au progrès des ONG et à la paix. La SDN et l'ONU sont toutes deux nées de guerres terribles, dans un effort rationnel pour créer de meilleures institutions mondiales. En détruisant, la guerre rend possible la renaissance. Les dysfonctionnements actuels de l'ONU tiennent en partie à son grand âge. Dans ces circonstances, l'implication des ONG peut servir d'antidote au dépérissement des organisations internationales.

*L'implication des ONG  
peut servir d'antidote  
au dépérissement  
des organisations  
internationales*

Comme le suggérait Alvin Toffler il y a vingt ans, « *renforcer délibérément et sérieusement le secteur des ONG et intégrer leurs activités avec celles de l'ONU peut faire progresser vers un remplacement de l'actuelle bureaucratie par une ad-hocratie souple et efficace* ».

Quelques-unes des premières ONG sont nées dans le mouvement pour la paix. Il faut plus que des ONG enthousiastes pour parvenir à la paix, mais elles peuvent limiter les tensions entre les nations. En 1921, sir Arthur Salter faisait remarquer que « *quand les citoyens de différents pays se rencontrent sur la base d'un intérêt commun qui transcende ou recoupe leurs*

(4) Rugmark délivre un label certifiant qu'aucun enfant n'a été employé illégalement dans la fabrication de tapis [NdT].

*frontières nationales [...], la base des relations internationales est élargie et l'amitié entre les peuples ne repose plus en équilibre instable sur des fondations purement politiques ».* Dans les années 90, les universitaires s'intéressent à nouveau au rôle des associations civiques dans la coopération. Comme l'explique Robert D. Putnam, « *les réseaux d'engagement civique sont une forme essentielle de capital social. Plus ces réseaux sont denses dans une communauté, plus ses citoyens ont de possibilités de coopérer au bénéfice de tous* ». Cette idée s'applique également au niveau international. Les ONG transnationales peuvent améliorer les OIG et œuvrer pour la paix non seulement par le mérite de leurs idées, mais aussi en travaillant à la cohésion sociale dans notre village mondial.

## Conclusion

En 1949, Lyman C. White écrivait : « *Le temps est sûrement venu pour les étudiants et les professeurs en relations internationales de réaliser que l'organisation non gouvernementale est un grand continent inexploré du monde des affaires internationales et qu'ils doivent envoyer des expéditions pour y chercher les grandes richesses qu'on peut y trouver.* » Cet article est une modeste expédition qui prête aux ONG l'attention qu'elles méritent.

Même s'il est largement reconnu que les ONG peuvent apporter une contribution constructive, le débat continue sur la façon d'organiser leur participation, afin d'en tirer un bénéfice maximum. D'utiles enseignements peuvent être tirés des pratiques des premières organisations internationales, de l'OIT et de la SDN. En combinant la hardiesse de leurs efforts et l'énergie des ONG actuelles, nous serons capables de réformer les organisations internationales pour faire face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

## Addenda

Cet article a été écrit il y a cinq ans. Depuis, politiciens et universitaires ont porté plus d'attention au rôle des ONG. Lesquelles ont été plus présentes auprès de l'ONU, de l'OMC et d'autres forums. Les commentateurs ont aussi commencé à se poser sérieusement la question de la légitimité des ONG en tant qu'acteurs internationaux ou en tant que représentants du public. J'ai suggéré que leur participation pouvait être cyclique et qu'une

« réaction » contre les ONG pourrait suivre leurs progrès du début des années 90. On commence à voir quelques signes de cette réaction, peut-être amplifiée par les tragiques événements du 11 septembre dernier. Toutefois, même si les ONG voient leur rôle se restreindre pendant un temps, ma recherche montre que l'accroissement du rôle de l'individu et du groupe continuera à constituer un fait saillant du droit international et de la gouvernance mondiale.

Traduction de **Marc Mousli**



## LES ONG : DEUX SIÈCLES ET DEMI DE MOBILISATION

[Steve Charnovitz](#)

Alternatives économiques | « L'Économie politique »

2002/1 n° 13 | pages 6 à 21

ISSN 1293-6146

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2002-1-page-6.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Alternatives économiques.

© Alternatives économiques. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# L'économie POLITIQUE

numéro 13 - 1<sup>er</sup> trimestre 2002

## **Le pouvoir des ONG**

Steve Charnovitz  
Gustave Massiah  
Pierre Jacquet

## **La normalisation internationale**

Jean-Christophe Graz

## **L'avenir de la protection sociale**

Michel Borgetto et Robert Lafore  
Arnaud Lechevalier  
Joakim Palme