

CONF/PRES/SPEECH(2017)06

Intervention à la table ronde sur 'le financement étranger d'organisations non gouvernementales', Venise, 4 octobre 2017

Mesdames, Messieurs,

Tout d'abord, je voudrais remercier les organisateurs d'avoir organisé cet événement, si important pour notre organisation et nos membres.

La Conférence des OING suit l'évolution des régulations législatives en matière d'ONG.

Nous employons une double approche

- par pays ¹
- ou par thématiques spécifiques liées au fonctionnement des ONG².

Mon propos est structuré en trois temps : dans un premier temps, j'aborderai quelques catégories d'actions auxquelles les ONG font face aujourd'hui dans certains Etats membres. À ce sujet je vais citer les avis et nos déclarations récentes ; ensuite, j'aborderai brièvement les conséquences possibles de ces mesures et je finirai en formulant quelques propositions d'action.

La Commission de Venise, dans son avis sur la loi hongroise relative à la transparence des organisations recevant une aide de l'étranger, a remarqué que (je cite) « la légitimité des buts visés dans ce domaine particulier dépend dans une grande mesure du contexte qui entoure l'adoption et l'application des dispositions sur le sujet » (fin de citation). Cela veut dire que le contexte peut pour beaucoup dire de la légitimité du but poursuivi par la loi. Je trouve cela un considérable pas en avant compte tenu du contexte actuel.

Les actions discriminantes à l'égard des ONG sont observées à la fois au niveau législatif et au niveau des pratiques. Les restrictions peuvent être basées sur les dispositions clairement promulguées ou elles peuvent avoir lieu lorsque les régulations adoptées manquent de clarté, se prêtant à de nombreuses interprétations. À ce sujet on peut citer le projet de loi comme celui de Pologne visant à créer l'Institut de la liberté Centre pour le développement de la société civile, qui n'évoque pas explicitement les restrictions sur les financements étrangers mais qui manque de clarté sur ce point, comme l'a souligné l'ODIHR dans son avis. Il est cependant assez clair qu'en instaurant un contrôle direct de l'exécutif sur les procédures de financement des ONG, la restriction de ce type de financement peut être facilement instaurée. La rhétorique employée pour stigmatiser les ONG dotées de subventions étrangères, les campagnes médiatiques, les intimidations vis-à-vis des ONG qui ne s'inscrivent pas dans l'idéologie promue par le parti au pouvoir ou qui s'opposent ouvertement aux lois jugées inconstitutionnelles, permettent de dire que l'arrivée de ce type de restrictions n'est qu'une question de temps³.

¹ Avis publiés relatifs à l'Azerbaïdjan, Fédération de Russie, Chypre, Hongrie, le rapport sur la liberté d'association en Turquie est en préparation)

² À ce sujet nous pouvons citer le dernier travail effectué sur les régulations des activités politiques menées par les ONG.

³ Encore hier sur le compte twitter du parti au pouvoir, nous avons pu lire que les manifestations de l'an dernier contre le projet de loi très restrictif sur l'avortement ont été financées de l'étranger notamment par les organisations de Soros.

Nous savons que la liberté d'association et de réunion n'est pas un droit absolu, que les restrictions sont possibles. Le problème apparaît lorsque les raisons qui motivent les autorités à restreindre l'accès au financement étranger ne sont pas « evidenced based », basées sur la preuve. À ce titre je peux citer l'exposé des motifs de la loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger en Hongrie qui stipule entre autres que la plus grande transparence est nécessaire pour (je cite) « tenir compte des problèmes posés par les flux financiers d'origine non transparente, associés au blanchiment de fonds et au financement du terrorisme » (fin de citation). Comme le note la Commission de Venise dans son avis, au 31 mai 2017, les statistiques communiquées par le Parquet général de Hongrie n'ont pas montré que des organisations de la société civile, en particulier celles qui ont reçu des financements étrangers, ont été associées à la commission de ces infractions pénales ».

Les lois relatives aux ONG sont adoptées sans une prise en considération de l'intérêt public et parfois même contre les avis des organisations représentatives du secteur. Les consultations publiques devraient être organisées d'une manière fiable, objective et rigoureuse à toutes les étapes du processus législatif, surtout lorsque les modifications majeures ont été apportées par les autorités publiques à différentes étapes de ce travail⁴.

Il est plus qu'inquiétant qu'aujourd'hui les gouvernements n'aient plus besoin des lois spécifiques sur les « agents étrangers » comme celles adoptées en Fédération de Russie pour fragiliser les ONG dans l'espace public. L'étiquetage s'opère par la rhétorique employée, parfois même des campagnes spécifiques ciblant nominativement certaines ONG nationales et internationales et des procédures bureaucratiques excessives. L'objectif ou la conséquence est la délégitimisation de ces ONG, fragilisant leur capacité à agir dans l'espace public. Les spéculations relatives au financement étranger, dans l'imaginaire collectif, sont associées à la trahison nationale. Cela a un impact très fort sur les relations que ces ONG entretiennent avec la population.

Parallèlement à ce processus, nous observons un nombre grandissant d'ONG progouvernementales, subventionnées par l'exécutif et/ou ayant un accès privilégié (et non transparent) aux différents niveaux décisionnels (Fédération de Russie, Hongrie, Pologne). Les receveurs de subventions publiques sont graduellement remplacés par ces nouvelles organisations. Dans un environnement démocratique, la collaboration entre les ONG et les autorités publiques est basée sur le principe de subsidiarité. Cependant, la société civile s'auto-organise, elle n'est pas profilée ou programmée par le pouvoir public.

Deux éléments supplémentaires :

Les restrictions législatives imposent aux ONG des exigences supplémentaires en matière de rapports à soumettre aux autorités. Cette prescription n'est pas souvent équivalente à celle exigée d'autres organisations, y compris celles à but lucratif ; (projet de loi en Ukraine sous consultation). Sans oublier le fait qu'un receveur de subventions doit en premier lieu faire le rapport au financeur sur la manière dont l'argent a été dépensé. On peut observer comment le conflit d'intérêts entre les autorités publiques et les financeurs impacte la liberté d'association d'une manière signifiante. Les restrictions sont accompagnées de régulations qui risquent de mettre en péril la protection des données (aussi bien en ce qui concerne les membres des ONG que des bénéficiaires des actions menées par les ONG).

⁴ Nous avons là encore l'exemple de la Pologne. Selon la Fédération nationale des ONG polonaises (regroupant environ 2000 organisations de la société civile), lors des consultations publiques, sur 48 contributions reçues, 33 étaient contre le projet de loi, 15 contenaient des remarques critiques, seulement 2 ont évalué positivement. Le projet a été adopté suivant une procédure qui a empêché les représentants d'organisations non gouvernementales d'exprimer leurs avis sur la phase clé du projet. Ou l'exemple de la Hongrie qui a organisé les consultations publiques (sur la loi visant LA TRANSPARENCE DES ORGANISATIONS RECEVANT DE L'AIDE DE L'ETRANGER) en proposant des questions orientées, comportant déjà des réponses.

La réflexion engagée par différentes organisations porte aujourd'hui sur le modèle de financement approprié afin que les ONG puissent conserver leur indépendance dans un contexte de restrictions. Cela mérite d'être longuement réfléchi, car le modèle entrepreneurial peut aussi être risqué et rendre dépendantes les ONG des grandes multinationales.

La série de lois adoptées en Fédération de Russie, celles relatives au statut de l'agent étranger ou des organisations indésirables, nous montrent les conséquences des mesures restrictives :

- Une fragilisation de l'engagement des ONG dans la vie et le débat public, provoquée d'un côté par l'ineffectivité des mécanismes participatifs et de l'autre côté par l'autocensure des ONG ou le manque d'actions, car comportant un risque trop grand ;
- L'empêchement des ONG à mener des activités au sein même des communautés locales à cause de leur étiquetage ;
- La disparition des plus petites ONG qui ne survivent pas à la pression et aux restrictions ;
- La division entre les organisations considérées comme « socialement utiles » et les « agents étrangers » illégitimes polarise la société et allie les organisations qui souhaitent bénéficier d'un financement de l'état à la ligne politique promue par le pouvoir en place ;
- La rupture des liens entre les ONG nationales et internationales dont ils sont membres.

Prenons l'exemple du registre des organisations dites « indésirables sur le territoire russe », établi en vertu de la législation adoptée en mai 2015. Cette catégorie s'applique aux ONG dont les activités sont considérées comme une menace pour l'ordre constitutionnel, la défense ou la sécurité nationale de la Fédération de Russie. Si seules les ONG étrangères ou internationales peuvent être déclarées « indésirables », les ONG nationales ayant collaboré avec elles peuvent faire l'objet de poursuites pénales et administratives. Un phénomène semblable est observé en Turquie, et même si les raisons sont différentes, l'effet est le même : beaucoup d'ONG nationales, par peur, ne souhaitent pas maintenir leurs contacts avec leurs partenaires étrangers.

Pour finir, je voudrais faire quelques propositions :

- Il me semble important de prendre davantage en considération l'impact de la loi sur la liberté d'association, en plus du but poursuivi par les autorités. Le fait de couper les sources de financement ne rendra pas les ONG plus politiques qu'elles ne sont déjà, par contre cela intensifiera les problèmes politiques existant entre les donateurs et les autorités publiques ou entre les différentes parties nationales.
- Deuxièmement les analyses sociologiques montrent qu'aujourd'hui les formes de l'organisation de la société civile et les modes d'engagement des Européens dans la vie publique changent. Ce changement nécessite une adaptation des modes de financement des ONG, une certaine flexibilité des donateurs et avant tout le renforcement du financement provenant de la société civile (mécanisme 1%)
- La définition d'« activités politiques » devrait attirer toute notre attention surtout dans le contexte de restriction de l'accès au financement. On observe que les ONG veillant à l'application des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'Etat de droit qui, encore dans les années 90, voulaient se situer en dehors de la sphère politique, sont aujourd'hui amenées à s'impliquer davantage dans la vie politique. Dans le contexte où les autorités veulent restreindre les activités politiques, elles devraient adopter une approche restrictive qui limite la définition des activités politiques à celles

exercées par les partis politiques. Tout ce qui entre dans le champ d'application relevant des affaires publiques ne devrait pas être considéré comme politique. Inversement, dans le contexte où les restrictions de ces activités ne sont pas opérées, la définition peut rester large. L'engagement pour la défense des droits humains, de la démocratie et de l'état de droit porte préjudice aux ONG agissant dans les pays visant à restreindre leurs activités et qui ont adopté une définition large.

- L'accès au financement, y compris au financement étranger, fait partie du droit à la liberté d'association. N'oublions pas que dans certains pays, le financement provenant des sources nationales est insuffisant et les principales sources de financement viennent de l'extérieur (environ 90% des organisations de la société civile en Moldavie sont financées de cette manière).

Comme le Secrétaire Général l'a rappelé dans son rapport, « les préoccupations légitimes telles que la protection de l'ordre public ou la prévention de l'extrémisme, du terrorisme et du blanchiment d'argent ne sauraient pas justifier le contrôle exercé sur les ONG ou la restriction de leur capacité à s'acquitter de leur fonction légitime de surveillance, notamment la défense des droits de l'homme » (rapport SG p. 71). L'environnement juridique, législatif, social et économique pour les ONG s'est beaucoup dégradé ces derniers temps. Nous devons inverser les tendances négatives si nous voulons que les ONG continuent à faire preuve d'un « courage normatif » afin de veiller à la mise en œuvre des standards internationaux et de l'Etat de droit.

Je vous remercie de votre attention

Anna Rurka