



ONG, altermondialistes et société civile internationale

Samy Cohen

► To cite this version:

Samy Cohen. ONG, altermondialistes et société civile internationale. *Revue Française de Science Politique*, 2004, 54 (3), pp.379 - 397. 10.3917/rfsp.543.0379 . hal-01020104v2

HAL Id: hal-01020104

<https://sciencespo.hal.science/hal-01020104v2>

Submitted on 20 Jun 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ONG, ALTERMONDIALISTES ET SOCIÉTÉ CIVILE INTERNATIONALE

SAMY COHEN

Ce travail a pour objectif principal l'analyse du rôle et de la place d'une des « composantes » de la mouvance altermondialiste : les ONG. Celles-ci apparaissent souvent comme une des forces majeures de la « contestation de la mondialisation libérale ». Les noms d'OXFAM, de Médecins sans frontières, d'Amnesty International, de Greenpeace, du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) sont souvent associés, dans les comptes rendus de la presse, à la « nébuleuse altermondialiste ». Dans une contribution au *RAMSÈS* 2002, Pierre Jacquet les classe parmi les « mouvements de contestation », leur appliquant la même grille d'interprétation qu'aux antimondialistes. OXFAM, le CCFD, Solagral, des ONG vertes telles que WWF ou Greenpeace figurent dans un « petit bréviaire de la contestation » qui accompagne l'article ¹. Isabelle Sommier adopte une démarche similaire, intégrant les ONG dans la « galaxie de l'antiglobalisation » ². Il se dégage souvent l'impression qu'ONG et altermondialistes font partie d'un ensemble relativement homogène et soudé d'acteurs partageant les mêmes valeurs et défendant les mêmes objectifs.

Le positionnement des ONG n'est pas neutre et indifférent. Implicitement ou explicitement, il s'articule avec un enjeu important, celui de la représentativité et de la légitimité des altermondialistes. Ceux-ci seraient supposés représenter la société civile dans son ensemble, un espace où serait débattu l'« intérêt général mondial » ³. Ils incarneraient la « société civile internationale », les valeurs universelles de paix, d'égalité, de justice, de défense des droits de l'homme. Ils seraient le fer de lance de la démocratisation de la mondialisation. En raison de leur prestige dans l'opinion publique, l'appartenance des ONG à cette mouvance renforcerait la représentativité et la légitimité de cette dernière. Mais peut-on faire comme si ONG et altermondialistes ne font qu'un ? Nous commencerons par préciser de quelles ONG on parle et comment on pourrait définir ce qu'est une organisation non gouvernementale. Puis nous tenterons de comprendre comment les « ONG » se perçoivent par rapport aux mouvements de contestation de la « mondialisation néo-libérale ». Quel est leur degré de proximité vis-à-vis de ces mouvements ? ⁴

1. Pierre Jacquet, « La gouvernance à l'épreuve des contestations », *RAMSÈS*, 2002, p. 73-89.

2. Isabelle Sommier, *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion, 2003 (Champs), p. 318-319.

3. Philippe Frémeaux, « Altermondialisme : la nouvelle internationale », *Alternatives internationales*, n° 11, novembre-décembre 2003, p. 7.

4. Cet article repose, pour une très large part, sur un travail de recherche réalisé à partir d'entretiens approfondis auprès des dirigeants de grandes ONG internationales. Ces entretiens ont été réalisés entre mars 2002 et avril 2003, dans le cadre de la préparation d'un ouvrage publié en septembre 2003 et consacré aux relations entre les États et les « nouveaux acteurs transnationaux » [*La résistance des États. Les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Paris, Le Seuil, 2003 (L'épreuve des faits)]. Ont été interrogés les dirigeants des ONG suivantes : Médecins sans frontières, Médecins du monde, Amnesty International, Greenpeace, CARE, Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, Comité catholique contre la faim et pour le développement, Secours catholique, Coordination Sud. Une deuxième série d'entretiens auprès de dirigeants d'ONG a été réalisée en novembre 2003 et en mars 2004.

HÉTÉROGÉNÉITÉ DU MONDE DES ONG

La notion d'ONG recouvre des réalités très différentes. Les ONG seraient environ 38 000 dans le monde ¹. Près de 2 000 d'entre elles sont accréditées au Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC), alors qu'elles n'étaient que 45 en 1945. Mais la formidable prolifération des ONG depuis la fin de la guerre froide n'est pas nécessairement synonyme de « vitalité démocratique » ni de puissance. Le monde des ONG comprend tout à la fois de respectables ONG de solidarité internationale, réputées pour leur indépendance et l'efficacité de l'aide qu'elles apportent à des populations opprimées ou en détresse, mais aussi des GONGOS (Governmental Oriented Non Governmental Organizations), des ONG créées par les gouvernements, pour défendre leurs intérêts. Entre les deux, il existe une variété d'ONG plus ou moins sérieuses, plus ou moins indépendantes, plus ou moins « non lucratives ».

Dans son acception originelle, la plus répandue, la notion d'ONG évoque une association de solidarité internationale (ASI), à but non lucratif, apolitique, pétrie de valeurs humanistes et indépendante des États. Le modèle de référence est le Comité international de la Croix-Rouge fondé en 1864 par Henry Dunant. La plupart d'entre elles naissent à l'initiative de personnes privées. OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief) a été créée par deux universitaires britanniques et un homme d'affaires londonien, en 1942, pour attirer l'attention de leurs concitoyens sur la famine sévissant dans la Grèce occupée par les Nazis. CARE (Cooperative for American Relief Everywhere) est née, en 1946, de la volonté de citoyens américains d'origine européenne, vivant aux États-Unis, de venir en aide, pendant la guerre, aux populations européennes dans l'Europe occupée. D'autres organisations sont créées par des institutions religieuses, comme le Secours catholique né, en 1947, d'une décision de l'épiscopat français ou le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) né, en 1961, d'une initiative de différents mouvements d'action catholique pour venir en aide aux pays du Tiers Monde. Amnesty International a été créée, en 1961, par un avocat britannique, Peter Benenson, surpris et choqué par le nombre croissant de prisonniers politiques jetés en prison, torturés ou exécutés en raison de leur opinion ou leur religion. Frères des Hommes naîtra en 1965. Greenpeace est créée, en 1971, par Jim Bohlen et Irving Stowe, deux citoyens canadiens résolus à s'opposer aux essais nucléaires américains en Alaska. Human Rights Watch (HRW) a été créée en 1978 sous le nom d'Helsinki Watch, avec pour mission de veiller au respect de l'application des engagements pris par les pays du bloc soviétique en matière des droits de l'homme ². La guerre du Biafra, qui éclate en 1967, marque un tournant dans l'histoire du mouvement des associations de solidarité internationale. Les « *french doctors* », Bernard Kouchner et Médecins sans frontières, inventent le « sans frontiérisme », une action de secours d'urgence, s'appuyant sur les médias et affranchie des contraintes diplomatiques et de la souveraineté des États, dont le CICR se montrait, à leurs yeux, trop respectueux. L'expression « sans frontières » fait fortune auprès de nombreuses autres associations : reporters, pharmaciens, avocats, etc.

Mais cet idéal type de l'association de solidarité internationale ne représente plus, depuis le début des années 1990, qu'une petite partie du monde des ONG. L'afflux

1. Selon l'Union des associations internationales, dont le siège est à Bruxelles <<http://www.uia.org/homeorg.htm>>.

2. Les différents comités « Watch » nés de par le monde se réunissent en 1988 pour former Human Rights Watch.

d'ONG de type nouveau, du Sud et de l'Est, la prolifération d'organisations qui ne sont ni non gouvernementales, ni à but non lucratif, ni de solidarité internationale va, en moins de dix ans, transformer complètement le paysage des associations non gouvernementales. Aujourd'hui, seule une minorité infime d'ONG possède ces attributs de l'organisation de solidarité internationale conformes aux valeurs d'universalité, d'impartialité et d'indépendance, telles qu'elles apparurent à l'origine avec la création du CICR et qui sont encore incarnées par des organisations telles que Médecins sans frontières, Médecins du monde, Amnesty International, Human Rights Watch, Greenpeace, OXFAM, etc. La plupart des autres ONG, aujourd'hui, ne ressemblent ni de près ni de loin à cet idéal type.

Ce dévoiement de la notion d'ONG s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs : les bouleversements induits par la fin de la guerre froide ; la politique menée par les Nations unies en faveur de la société civile ; le renforcement du processus de mondialisation ; le développement des technologies de communication, comme Internet, qui ont facilité les mobilisations transnationales ; l'appellation même de « non gouvernementale » et, aussi paradoxal que cela puisse paraître, le succès même des grandes ONG internationales. Cette prolifération est particulièrement symptomatique de l'évolution de la politique internationale, directement liée à la multiplication de conflits locaux et de guerres civiles, que la fin de la guerre froide libère brusquement. Les affrontements infra-étatiques se multiplient et ceux qui existent déjà gagnent en intensité. Les populations civiles font très souvent les frais de ces « nouveaux conflits ». La période est marquée par l'éveil d'une forte conscience humanitaire. L'aide privée et publique s'accroît dans des proportions nouvelles. Les dons privés affluent pour le Kurdistan, la Somalie, le Rwanda, puis pour l'Afghanistan et les Balkans, auxquels vont très vite s'ajouter les fonds alloués par des institutions publiques telle l'USAID (l'agence publique américaine pour le développement international) ou ECHO (Office humanitaire de la Commission européenne), créée en 1992. Les associations militant dans les domaines de l'aide au développement, de la protection de l'environnement, des droits de l'homme et de la femme, de la lutte contre les mines antipersonnel, de l'instauration d'une justice pénale internationale, autant de domaines délaissés par les États, voient leurs effectifs augmenter sensiblement. Ce phénomène de mobilisation de jeunes volontaires dévoués à de grandes causes va de pair avec le déclin des idéologies et des grands partis politiques qui avaient structuré le champ politique international pendant les décennies de la guerre froide.

Mais beaucoup de ces nouvelles associations ne sont pas dépourvues d'ambiguïté. Derrière le vocable d'ONG se dissimulent souvent des entreprises commerciales ou des bureaux d'études, dont la compétence technique n'est pas contestée par les bailleurs de fonds. Ces « ONG » se multiplient au Nord, surtout dans les domaines du développement et de la coopération avec les pays du Tiers Monde, profitant de la ferveur donatrice du public, mais aussi des financements très importants que les organisations internationales et les États vont mettre à leur disposition à partir du début des années 1990. Ces ONG-entreprises prolifèrent dans l'espoir de bénéficier de la manne financière qu'ECHO dispose sur le marché de l'aide humanitaire et au développement. Les fonds d'aide d'urgence de l'Union européenne passent de 114 millions d'euros en 1990 à 820 millions d'euros en 1999¹. Ces « ONG » bénéficient d'un allègement substantiel d'impôts. La dérive n'est guère découragée par les États ou la Commission

1. Jean-Hervé Bradol, « Aide humanitaire, petits procureurs et amalgames », *Libération*, 19 mars 2002.

européenne, qui voient dans ces « nouveaux acteurs » des instruments maniables d'une politique étrangère « *soft* ».

À la prolifération au Nord s'ajoute le développement d'ONG du Sud et de l'Est. Celui-ci doit beaucoup au tournant politique pris par les États et les grandes organisations internationales dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire et au développement. Dans le cadre de la « bonne gouvernance », impliquant le développement d'un secteur privé important, de nombreux projets de développement vont être créés par les Nations unies ou par la Banque mondiale. Leur réalisation sera confiée à des ONG européennes, américaines ou choisies localement parmi les associations des pays destinataires de cette aide, plutôt qu'aux États, considérés, dans de très nombreux cas, comme moins fiables, moins performants ou corrompus. À l'aide d'État à État des pays occidentaux vers le Tiers Monde, se substitue souvent une politique d'aide fondée sur des relations privilégiées avec les ONG locales. C'est une façon de se désengager d'une politique d'aide trop contraignante et d'encourager l'éveil de la « société civile » dans des pays où cette notion est totalement ignorée.

Ces ONG du Sud et de l'Est n'ont aucun caractère transnational et n'exercent que fort peu d'influence sur les États. Elles ne sont généralement tolérées dans leur pays qu'à la condition de ne pas se livrer à la contestation du pouvoir établi. Elles travaillent, essentiellement, sur des projets de développement mis sur pied par des organisations internationales. Certaines d'entre elles jouent, localement, un rôle très important et très utile d'entraide et de solidarité, en particulier dans les États aux structures délabrées, voire quasiment inexistantes, dans les secteurs de l'éducation, la santé, le déminage ou pour encourager la population à participer à des élections. D'autres sont des associations de défense des droits de l'homme. Beaucoup d'entre elles ne possèdent pas de ramifications et activités hors de leur territoire national, ni de représentation auprès d'organisations internationales, comme les Nations unies, l'OMS, la Banque mondiale ou le FMI ¹.

De nombreux acteurs, qui ne sont ni non gouvernementaux, ni non lucratifs, se sont engouffrés dans la grande brèche ouverte par l'après-guerre froide et se sont appropriés ce label. Censées représenter la « société civile », certaines ONG ne sont, en réalité, que les créatures d'autorités locales ou de partis politiques, mises sur pied dans le seul but de capter une partie de l'aide internationale. Au Libéria, des ONG ont été fondées par les différentes factions en conflit. La plupart des ONG féminines au Cameroun, pour ne prendre que cet exemple, émanent de l'organisation de femmes du parti au pouvoir, l'OFRDPC. Dans certains pays de la zone franc (Sénégal, Cameroun, Burkina), des « ONG » servent de couverture à des trafiquants, qui profitent de leur statut privilégié pour importer des produits sans payer des droits de douane ².

On verra progressivement se développer les ONG intégristes, chrétiennes et musulmanes, qui pratiquent, certes, la charité, mais dans le but premier, non dissimulé d'ailleurs, de faire du prosélytisme. Bon nombre de ces ONG religieuses sont des émanations du Vatican ou de régimes islamistes, comme le Soudan ou l'Arabie Saoudite.

1. Leon Gordenker, Thomas W. Weiss, « Pluralizing Global Governance : Analytical Approaches and Dimensions », dans Leon Gordenker, Thomas W. Weiss (eds), *NGOs, the UN, and Global Governance*, Londres, Lynne Rienner, 1996, p. 21.

2. Béatrice Hibou, « Le "capital social" de l'État falsificateur ou les ruses de l'intelligence économique », dans Jean-François Bayart, Stephen Ellis, Béatrice Hibou, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Paris, Complexe, 1997, p. 142-143.

Selon Abdel-Rahman Ghandour, bon nombre d'ONG islamiques « ne voient aucune incohérence dans le fait d'aider la famille de l'auteur d'un attentat-suicide à Gaza, se battre aux côtés des musulmans bosniaques et, en même temps, développer un projet agricole au Mali. [...] Tout l'argent donné au nom de l'humanitaire ne sert pas que l'humanitaire. Il sert au Jihad »¹.

Symétriquement, des ONG chrétiennes fondamentalistes, d'affiliation évangéliste, protestante ou adventiste, se sont créées surtout aux États-Unis, mais aussi en Allemagne. Elles sont très actives dans les pays d'Amérique latine, en Afrique noire et Asie du Sud-Est. Chaque camp a son territoire, « terre islamique » pour l'un, « terre chrétienne » pour l'autre. Chacun l'interdit à l'autre, cela va de soi. Il se crée une « territorialisation » de l'action humanitaire.

Beaucoup de ces « ONG » sont des relais de la diplomatie des régimes autoritaires du Tiers Monde, du monde arabe, de la Chine, de Cuba, et jouent dans les zones de conflit un rôle non négligeable. Lors de la Conférence mondiale des Nations unies sur le racisme, qui s'est tenue à Durban en Afrique du Sud, fin août-début septembre 2001, plusieurs États arabes ont délégué leurs « ONG » pour faire pression sur les participants et obtenir d'eux que le Forum adopte une déclaration finale qualifiant Israël d'« État raciste » et l'accusant de « crime contre l'humanité » et de « génocide ». Cette offensive avait entraîné une désolidarisation d'ONG comme Amnesty International, Human Rights Watch et la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme. *Le Monde* parlera d'« une armée d'ONG plus ou moins connues, appuyée par les États arabes et les représentants des Palestiniens, [qui a] détourné la conférence de l'ONU contre le racisme »². Des recueils de caricatures assimilant le sionisme au nazisme sont distribués par l'Union des avocats arabes. Les mouvements de libération et les guérillas ont, enfin, également créé leurs propres ONG, ou une « branche humanitaire », pour les représenter dans les conférences internationales, susciter des soutiens à l'étranger, prendre en charge la distribution de l'aide humanitaire, en fait, souvent pour la détourner au profit de leur lutte armée.

LES CARENCES DU SYSTÈME ONUSIEN

Les Nations unies, dotées de leur propre système d'accréditation, vont contribuer à la confusion qui se déploie autour de la notion d'ONG. C'est en 1946, dans la charte des Nations unies, que la notion d'« organisation non gouvernementale » apparaît, presque subrepticement, pour la première fois. L'article 71 prévoit des consultations entre le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) et les « organisations non gouvernementales qui s'occupent des questions relevant de sa compétence ». Quelques critères sont définis. Les ONG candidates à un statut consultatif ne peuvent être des organisations commerciales, ni des organisations violentes ou ne respectant pas les principes énoncés dans la charte des Nations unies. Elles doivent être « internationales » et avoir des activités hors de leur État de siège, mais une orga-

1. Interview accordée à *Libération*, 28 et 29 septembre 2002. Cf. également l'ouvrage-clé de l'auteur : *Jihad humanitaire : enquête sur les ONG islamiques*. Préf. de Rony Brauman, Paris, Flammarion, 2002.

2. *Le Monde*, 5 septembre 2001.

nisation nationale peut obtenir exceptionnellement ce statut après avoir obtenu l'assentiment de l'État intéressé.

De fait, jusqu'au milieu des années 1990, les ONG nationales sont restées rares ¹. Elles doivent disposer d'un large financement de leurs adhérents et ne pas résulter d'accords intergouvernementaux. De fait, l'ECOSOC accrédi­tera des ONG de nature très différente : des organisations humanitaires, des associations de défense des droits de l'homme, des représentants de grands syndicats, de chambres de commerce et de l'industrie, etc. Des ONG dont les activités sont, apparemment, éloignées des centres d'intérêt des Nations unies, comme l'International Federation of International Furniture Removers ou l'International Advertising Association, sont acceptées. La plupart d'entre elles sont issues de pays occidentaux, seuls ces derniers étant en mesure de produire ce type d'organisations, ayant un « standing international », comme le veut la règle. Ce genre d'ONG n'existe quasiment pas ailleurs ².

Il faut remonter à la création des Nations unies pour saisir l'explication du problème. C'est sous la pression des « lobbies », admis dans la délégation américaine présente aux travaux préparatoires de San Francisco, en 1945, que la notion d'« ONG » voit le jour. À cette époque, les représentants d'organisations professionnelles et caritatives qui avaient été associées à l'effort de guerre, tant américain qu'allié – dans le cadre du Victory Program –, souhaitaient voir reconnue, en temps de paix, leur contribution à l'effort de guerre. C'est sous leur pression que les États auraient cédé « aux sirènes de la démocratie participative et au serpent de mer de la disparition de la diplomatie secrète », comme le note Dorothée Meyer. « Il va sans dire que l'expression ONG a donc bien été conçue, dès l'origine, pour les englober toutes, sans distinguer ni entre les intérêts qu'elles représentaient, ni entre les liens que chacune d'entre elles entretenait avec les États » ³.

Supposées être apolitiques, les ONG ne respectèrent pas toujours les valeurs d'indépendance et de neutralité demandées. La guerre froide et les conflits Est-Ouest ne laissèrent pas indifférent le monde des ONG membres du Conseil économique et social des Nations unies. Certaines ONG occidentales, pendant la guerre froide, prirent fait et cause pour l'Occident et contre le communisme. Quelques-unes furent même financées par la CIA. À l'inverse, d'autres vont prendre le parti de l'Union soviétique contre les États-Unis. Suite au scandale du financement de certaines ONG anti-communistes par la CIA, l'ECOSOC imposa aux ONG un financement provenant majoritairement de ses membres. Tout financement d'origine gouvernementale devait être déclaré.

Sous la pression des pays du Tiers Monde, le système d'accréditation des Nations unies évolue lui-même à partir du milieu des années 1990 dans un sens plus « libéral ». En 1996, une résolution de l'ECOSOC l'ouvre aux ONG « nationales ». Celles-ci viendront essentiellement du Sud et de l'Est. L'ECOSOC voit, en quelques années, le nombre de ses ONG tripler. Elles sont aujourd'hui plus de 2 000. Le terme « organisation » recouvre désormais des organisations non gouvernementales de caractère

1. Peter Willets, « Consultative Status for NGO's at the United Nations », dans Peter Willets (ed.), *The Conscience of the World. The Influence of NGOs in the UN System*, Londres, Hurst & Company, 1996, chap. 2.

2. Diane Otto, « Nongovernmental Organizations in the United Nations System : The Emerging Role of International Civil Society », *Human Rights Quarterly*, 18, 1996, p. 107-141.

3. Dorothée Meyer, « ONG : une catégorie juridique introuvable, une définition utilitaire. Réflexions sur une définition en droit des ONG », dans Johanna Siméant, Pascal Dauvin (dir.), *ONG et humanitaire*, à paraître chez l'Harmattan en 2004, p. 139-160.

national, sous-régional, régional ou international ¹. Le tournant va s'avérer lourd de conséquences pour la crédibilité des Nations unies. En effet, l'octroi du statut consultatif à des ONG nationales étant subordonné à l'acceptation de l'État membre intéressé, cette « ouverture » est mise à profit par certains États soit pour empêcher des ONG indépendantes, surtout militantes des droits de l'homme, d'accéder à l'ECOSOC, soit pour favoriser l'obtention du statut à des ONG gouvernementales (les fameuses GONGOs), qu'ils contrôlent et dont ils sont assurés qu'elles appuieront leurs positions officielles. Les ONG qui ne sont pas reconnues par leur gouvernement sont *de facto* inéligibles au statut consultatif ².

C'est ainsi qu'on trouve à l'ECOSOC notamment l'Union des banques arabes, aux côtés du parti radical italien d'Emma Bonino, qui a réussi à faire accréditer sa propre ONG. Ces deux dernières « ONG » ont d'ailleurs le statut le plus complet, dit de « catégorie générale », de même que Médecins du monde et que CARE, ce qui leur permet de nommer des représentants, proposer l'inscription de leurs projets à l'ordre du jour des réunions du Conseil, participer aux travaux préparatoires des conférences réunies par les Nations unies. Une deuxième catégorie d'ONG peut assister à des réunions du Conseil, mais sans prendre la parole. En font partie des ONG telles que MSF, Handicap international ou Amnesty International. Une troisième catégorie (dite « de liste » ou « Roster ») n'a d'autre prérogative que celle de disposer des informations que lui communiquent les Nations unies ³. Un rapide coup d'œil sur la composition actuelle du Comité des ONG, émanation de l'ECOSOC, qui propose et sélectionne les candidatures, nous montre que, sur les 19 États représentés à ce comité, figurent le Cameroun, la Chine, la Côte d'Ivoire, Cuba, l'Iran, le Pakistan, la Russie, le Soudan, le Zimbabwe, tous très hostiles aux ONG, surtout celles qui dénoncent les atteintes aux droits de l'homme, perçues comme une menace pour leur État ⁴. Les accréditations données par le Comité des ONG sont, d'ailleurs, souvent critiquées par des ONG internationales des droits de l'homme en raison du manque de rigueur de la sélection, les États membres de l'ECOSOC étant accusés d'accorder ces accréditations selon des critères politiques, « pour faire plaisir à tel ou tel gouvernement ». Selon certaines sources émanant des Nations unies, les ONG de « mauvaise foi » représentent « moins de 1 % de l'ensemble de celles qui sont accréditées à l'ONU » ⁵. Ce chiffre est vraisemblablement en dessous de la réalité. Pour des représentants d'ONG internationales des droits de l'homme, 600 à 700 de ces ONG seraient des « ONG bidons » n'ayant aucune crédibilité et beaucoup d'entre elles ne procèdent pas de la volonté de citoyens, mais dissimulent des intérêts particuliers, économiques, sectes ou autres ⁶.

1. Résolution 1996/3 du Conseil économique et social. Cf. également Brigitte Collet, « Les ONG de droits de l'homme aux Nations unies », *Projet*, 269, printemps 2002, p. 33-41.

2. Sara Guillet, « Les relations entre les ONG et l'ONU dans le domaine des droits de l'Homme : un partenariat en mutation », dans François Rubio (dir.), *Les ONG, acteurs de la mondialisation*, Paris, La Documentation Française, 2002 (Problèmes politiques et sociaux. 877-878), p. 57-59.

3. Philip Willems, *op. cit.*, et aussi Philippe Ryfman, « Organisations internationales et organisations non gouvernementales : partenaires, concurrentes ou adversaires », *Cahiers français*, consacré à « La crise des organisations internationales », 302, mai-juin 2001, p. 18-27.

4. Afsané Bassir Pour, « Plus de 2 000 organisations non gouvernementales sont accréditées à l'ONU », *Le Monde*, 4-5 février 2001.

5. *Ibid.*

6. Selon Robert Verdier, membre de la Ligue des droits de l'homme, dans « Société civile et diplomatie : une articulation à définir », actes de la 11^e table ronde organisée, le 13 mars 2001, par le Centre culturel canadien à Paris.

La situation est plus conflictuelle encore à la commission des Droits de l'homme de l'ONU, à Genève. Les ONG des droits de l'homme sont régulièrement prises à parti par des États comme la Chine, la Russie, Cuba ou le Soudan, en raison de leur militantisme et des critiques qu'elles adressent à ces pays. En 1999, une ONG suisse des droits de l'homme, Solidarité chrétienne internationale, a été exclue à la demande du gouvernement soudanais pour avoir invité John Garang, le chef de la rébellion sudiste à s'exprimer dans la même enceinte¹. La commission des Droits de l'homme est dominée par la même dialectique étatique faite de rivalité et de bons rapports. Les ONG sont « coincées » entre les régimes autoritaires et les démocraties qui veulent ménager les susceptibilités. Le summum de l'absurdité a été atteint lorsque cette commission a élu à sa présidence, en 2003, la Libye, candidate du groupe Afrique, les États européens n'ayant pas trouvé de meilleure solution que l'abstention.

Rien ne peut empêcher, comme on le voit, la récupération du fameux sigle par des organisations aux intérêts douteux. De nombreux acteurs, qui ne sont ni non gouvernementaux, ni non lucratifs, se sont engouffrés dans la grande brèche ouverte par l'après-guerre froide et se sont appropriés ce label. Censées représenter la « société civile », certaines ONG ne sont, en réalité, que des créatures d'autorités locales ou de partis politiques, mises sur pied dans le seul but de capter une partie de l'aide internationale.

Ainsi, le consensus des années 1946-1990, fondé sur l'identification des ONG à des organisations internationales, tend à disparaître au profit d'une pluralité incontrôlable de systèmes de reconnaissance. Dans certains pays, n'importe quelle association peut s'autoproclamer ONG ou être reconnue comme telle. Le statut « ONG » dépend des catégories de droit interne. Dans certains pays du Sud (le Salvador, le Sri Lanka, le Burundi), l'étiquette ONG sert à définir tout le secteur non lucratif². D'autres utilisent le sigle ONGD, qui caractérise les ONG travaillant dans le secteur du développement. Au Cameroun, une loi autorise des ONG mono-personnelles, un simple citoyen pouvant se constituer en ONG.

Avec l'appellation « non gouvernemental », ce mélange de genres est devenu quasi-inévitable. Cette formulation par la négative renvoie inéluctablement « à une catégorie très vaste d'entités, définie par soustraction », comme le notera plus tard le Conseil d'État, et qui regroupe tous les types d'organisations à l'exception de celles issues de la volonté des gouvernements, ce qui inclut les associations et les syndicats, mais aussi les entreprises, les églises, les centres de recherche et les universités³. La notion d'« ONG » réunit, sous le même chapeau, des organisations gouvernementales et des non gouvernementales, des associations à but non lucratif et des groupements d'intérêt économiques, des religieuses et des laïques. Le monde des ONG, c'est tout cela à la fois. En l'absence de statut juridique internationalement accepté, ce sont les systèmes d'accréditation qui comptent, plutôt que d'improbables définitions « scientifiques ». Ce développement, sans doute un peu long, n'est pas pourtant sans lien, comme on le verra plus tard, avec la problématique altermondialiste, ainsi que celle de la « société civile internationale ».

1. Jean-Claude Buhrer, « À l'ONU, les ONG dérangeant », *Le Monde*, 19 août 2000.

2. Commissariat général du Plan, *L'État et les ONG : pour un partenariat efficace*, rapport du groupe présidé par Jean-Claude Faure, Paris, La Documentation Française, 2002, p. 42.

3. Cf. le Conseil d'État, *Rapport public 2000*, Paris, La Documentation Française, 2000 (Études et documents. 51).

« PRÉSERVER SA SPÉCIFICITÉ »

Ce sont essentiellement ces grandes ONG internationales, incarnées par des organisations telles que Médecins sans frontières, Médecins du monde, Amnesty International, Human Rights Watch, Greenpeace, OXFAM, etc., qui nous intéressent ici. Elles seules possèdent les attributs de l'organisation de solidarité internationale et peuvent se targuer d'avoir amené les États et les organisations internationales à se préoccuper davantage de la défense des droits de l'homme, des questions humanitaires et à inscrire sur leur agenda la question des « biens publics mondiaux ». Elles sont les plus influentes sur la scène internationale. Elles ont acquis une notoriété mondiale. Elles sont, pour beaucoup, l'incarnation de la « société civile internationale », le symbole d'un nouveau monde, une « nouvelle conscience morale ».

Elles ont une importance centrale dans l'étude de l'altermondialisme, dans la mesure où elles ont joué un rôle précurseur dans la construction des enjeux dont vont se saisir les altermondialistes. Les combats pour l'annulation de la dette des pays les plus pauvres, la protection de l'environnement, le droit des pays du Tiers Monde à accéder aux médicaments essentiels, le commerce équitable, la lutte pour la défense des enfants et des femmes dans le Tiers Monde, etc., ont été portés par elles. Elles entreprennent et mettent en œuvre des projets de développement, d'éducation. Elles s'occupent de soigner ou de subvenir aux besoins de populations nécessiteuses. Ce sont elles qui ont sensibilisé les opinions publiques et les gouvernements à l'urgence qu'il y avait à s'occuper de ces problèmes. L'altermondialisme n'est pas, à ce titre, une invention *sui generis*. Les nouveaux mouvements contestataires, qui se forment à partir du sommet de l'OMC de Seattle, s'approprient très largement les mots d'ordre et les analyses des ONG internationales. Il n'est pas étonnant que les acteurs de la contestation antimondialisation s'en servent à des fins légitimatoires, comme caution à leurs revendications.

Leur professionnalisme s'est renforcé au cours de ces dix dernières années au prix d'une certaine altération de leur image. Elles ne se contentent plus d'actions d'aide et de secours sur le terrain. Elles sont capables d'alerter l'opinion publique et de mobiliser des soutiens par de grandes campagnes de presse. Elles ont développé une capacité d'expertise qui fait souvent défaut à l'État. Très actives sur le terrain où se déroulent des conflits et où les diplomates ne s'aventurent pas beaucoup, les grandes ONG humanitaires sont une source d'informations pour les États et les médias. Dans le domaine des mines antipersonnel, par exemple, elles ont apporté des informations très complètes et ont su proposer une réponse globale à ce problème, ce qu'aucun État n'avait fait auparavant. Beaucoup d'entre elles se sont internationalisées et sont présentes dans de nombreux pays ¹.

Elles ont toutes diversifié leurs activités. Elles ne se contentent pas de fournir des prestations, une aide humanitaire ou mettre en œuvre un programme de développement dans un pays du Tiers Monde. Elles se veulent des partenaires influents des États. Elles ont développé une expertise juridique, qui leur permet de peser, non sans efficacité, sur les négociations internationales. Certaines d'entre elles ont, grâce à leur statut consultatif aux Nations unies, ou dans d'autres organisations internationales, la possi-

1. Cf. Johanna Siméant, « Une mondialisation du sans frontiérisme humanitaire », dans Josepha Laroche (dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, PUF/IRIS, 2003, p. 121-133.

bilité de se faire entendre lors des réunions internationales. Certaines ont leurs entrées chez les dirigeants de leurs pays. Elles bénéficient, dans les pays démocratiques, d'un très large soutien des médias. Elles sont capables de former des coalitions internationales d'ONG et d'États, comme dans les cas de la convention pour la Cour pénale internationale ou pour les mines antipersonnel. Elles peuvent jouer sur de multiples registres : l'opérationnalité, la revendication, la fonction tribunitienne, l'analyse géopolitique des conflits internationaux ou infranationaux. Elles seules sont en mesure de « géopolitiser » leurs actions, de les insérer dans une réflexion globale et, à plus long terme, sur l'avenir du monde, de les replacer dans le cadre de rapports de force géopolitiques, d'être présentes aussi au G8 lorsque l'on discute de développement durable ou de la dette des pays du Tiers Monde.

Il est tentant de les confondre avec les organisations altermondialistes dans la mesure où elles partagent certains objectifs (environnement, santé, lutte contre la pauvreté, etc.). Elles déclarent également vouloir un monde plus juste. Beaucoup d'entre elles sont présentes aux forums, mondiaux ou régionaux, des altermondialistes. Elles nouent des alliances ou des partenariats avec certains acteurs de la mouvance, qui ne sont pas des associations de solidarité internationale. Mais un travail plus fouillé, à travers l'observation de l'activité de quelques grandes ONG internationales dans les secteurs du développement (CCFD, OXFAM), de l'humanitaire (Médecins sans frontières, Médecins du monde), des droits de l'homme (Amnesty International, FIDH) et de l'environnement (Greenpeace), montre la complexité des relations qu'elles entretiennent à la fois entre elles et avec la mouvance altermondialiste, symbolisée par ATTAC ou la Confédération paysanne. Il fait apparaître des clivages importants au sein du monde des ONG internationales.

Les grandes ONGI ne sont pas des mouvements de contestation, même si la contestation fait partie de leur répertoire d'action. Elles ne se vivent pas comme des « *mouvements de citoyens* » [entretien avec un dirigeant de Médecins du monde, le 29 novembre 2003]. Elles insistent toutes sur leur « spécificité », qui est de porter et de promouvoir des projets de solidarité internationale, alors que la nébuleuse altermondialiste agrège, selon elles, des revendications très différentes et souvent purement catégorielles (chômeurs, mal logés, intermittents du spectacle, etc.). Même une ONG comme Greenpeace, relativement solidaire des altermondialistes par bien des aspects, insiste sur la « spécificité » et les priorités de l'organisation, les différences qui la séparent d'ATTAC ou de la CGT : « Nous sommes partie prenante pour dire "il faut une autre mondialisation", mais nos priorités sont nos campagnes sur l'environnement. Dans la nébuleuse altermondialiste, certains, comme ATTAC, sont des animateurs. Ils animent le FSE, organisent les luttes, mais n'ont pas ou n'ont plus de campagnes. On ne fait pas de compromis avec la CGT, qui n'est pas contre le nucléaire, comme nous les sommes » [entretien avec un dirigeant de Greenpeace France, 27 novembre 2003] ¹. Les altermondialistes sont considérés comme « défendant des causes justes », mais ne possédant pas le même « référentiel » que les ONG internationales. Les ONG des droits de l'homme estiment, de même, que les droits de l'homme ne sont pas des objectifs prioritaires pour les altermondialistes comme ils le sont pour elles. Elles veulent, tout comme les altermondialistes, « changer le monde »,

1. La position de Greenpeace est plus amplement détaillée dans l'article de Nadège Fréour, « Le positionnement distancié de Greenpeace », publié dans ce même numéro de la *Revue française de science politique*.

mais n'envisagent pas une « autre mondialisation » qui passerait par la défaite des institutions financières mondiales.

Ces ONG sont des organisations très spécialisées et très attachées à leur image de compétence et de responsabilité. Elles vivent dans un monde très concurrentiel et doivent constamment faire la preuve de leur sérieux et de leur efficacité auprès de leurs donateurs privés et publics. Elles dépendent fortement, pour leur existence, des dons privés et, pour une partie d'entre elles, des financements des États et des organisations internationales. Cette fragilité les amène à s'organiser et à fonctionner selon des critères d'efficacité davantage que selon ceux de la démocratie. Leur fonctionnement n'a rien de comparable avec celui des mouvements contestataires. Dans la mouvance altermondialiste, de nombreuses associations se réclament d'un fonctionnement démocratique passant par un mode de décision par « consensus »¹. Les grandes ONG internationales se comparent plutôt à des grandes firmes multinationales, organisées sur un mode hiérarchique fait pour permettre une prise de décision rapide et cohérente. Il y a, à cet égard, un hiatus considérable entre ces grandes organisations et les mouvements contestataires. Certaines permettent à leurs membres de débattre de leurs orientations. Elles se sont dotées, du moins pour une partie d'entre elles, de conseils d'administration ou de comités de donateurs exerçant un rôle de surveillance. Mais la décision appartient *in fine* à quelques responsables, à qui il revient de trancher et d'arbitrer entre points de vue différents. Les forums altermondialisation sont des lieux où l'on parle : le souci est grand de permettre à tous leurs membres de s'exprimer longuement. Les ONG internationales constituent des lieux où l'on agit.

Elles se veulent plus pragmatiques et moins dogmatiques. Elles se disent prêtes à travailler avec les États et les entreprises, qu'elles considèrent comme des partenaires incontournables. Les institutions financières internationales comme le FMI ou la Banque mondiale ne sont pas vouées aux gémonies. Ce sont des partenaires sur lesquels il faut faire pression pour les amener à modifier leur politique et non pas pour les faire disparaître.

CROISEMENT DE TRAJECTOIRES ET DIFFÉRENCES D'APPROCHE

Mais le monde des ONG n'est pas soudé et homogène face aux altermondialistes. Les approches et les stratégies sont diverses. Un des plus importants clivages est celui qui sépare, d'une part, les ONG spécialisées dans le développement, comme OXFAM ou le CCFD, et les ONG vertes, comme Greenpeace, et, d'autre part, les ONG humanitaires médicales, comme MSF ou Médecins du monde, et les ONG des droits de l'homme, comme Amnesty International. La première catégorie a accepté l'idée très populaire dans la mouvance *alter* selon laquelle il « faut s'attaquer aux causes » des inégalités et des problèmes globaux tels que l'environnement, tout en se réservant un droit de critique des positions les plus radicales des altermondialistes. La seconde catégorie est nettement plus distante, plus critique. Si elle considère avec sympathie la lutte contre les effets pervers de la mondialisation, celle-ci ne lui apparaît pas comme l'« ennemi principal » : « L'altermondialisation a un côté anticapitaliste. Nous ne

1. Cf. Christophe Aguiton, entretien accordé à *Alternatives internationales*, 11, novembre-décembre 2003.

sommes ni anti ni pro-capitaliste. Ce n'est tout simplement pas notre référentiel. Nous demandons à tous les acteurs internationaux de prendre en compte le respect des droits de l'homme, quels que soient les choix économiques. On constate des violations des droits de l'homme dans tous les systèmes économiques » [entretien avec un dirigeant d'Amnesty International, 29 novembre 2003] ¹. Cette position de principe est également celle des humanitaires : « La coalition altermondialiste défend un projet de société, un autre monde. Ce n'est pas un axe central de l'humanitaire. Il faut se tenir à distance de ce débat sur la société "idéale". L'humanitaire s'intéresse à ceux dont la vie est menacée à court terme. On ne peut faire l'économie de l'humanitaire » [entretien avec un dirigeant de MSF, le 27 novembre 2003].

Pourtant ces ONG sont confrontées à la question de savoir comment se positionner face à ces nouveaux acteurs sociaux. Elles se heurtent toutes au même dilemme. Elles ne peuvent ignorer ces mouvements de citoyens porteurs de revendications qui sont, en partie, également les leurs, qui peuvent leur servir de caisse de résonance et renforcer la légitimité de leur action. En outre, beaucoup de ces ONG internationales sont soutenues par des militants et des bénévoles qui sont sympathisants de la lutte pour un « autre monde ». Elles ne veulent pas les décevoir. D'autre part, il leur faut, en même temps, montrer à l'opinion publique et en particulier aux donateurs, privés ou publics, qu'elles ne perdent pas de vue la centralité et la raison d'être de leur organisation.

Ce clivage souffre pourtant de quelques notables exceptions. À l'intérieur de chaque catégorie apparaissent des dissensions sur des points importants ou secondaires. Prenons d'abord le cas des ONG médicales d'urgence. Elles sont partenaires des altermondialistes sur certaines campagnes en faveur desquelles militent les altermondialistes. Ainsi, Médecins du monde est partenaire d'ATTAC, du CRID et de la Ligue des droits de l'homme dans une campagne initiée par Agir ici contre la libéralisation des services fondamentaux. Elle a participé au Sommet pour un autre monde, organisé en marge du G8, pour appeler les dirigeants politiques des États à respecter les engagements financiers pris en faveur du Fonds mondial de lutte contre quelques grandes pandémies (Sida, tuberculose, paludisme). MSF, autre exemple, est partenaire d'OXFAM sur les campagnes pour les médicaments essentiels, partenariat fortement soutenu par les ONG du Sud et par les altermondialistes. Mais il s'agit de partenariats au coup par coup, nullement d'une adhésion globale. De toutes les ONG de solidarité internationale, ce sont celles qui insistent le plus sur leur « spécificité » et leur autonomie. Leur discours s'appuie autant sur les différences fonctionnelles que sociologiques. Un des dirigeants de Médecins du monde souligne ainsi la difficulté de se positionner vis-à-vis des antimondialistes : « Pour nous, la question de savoir comment s'y intégrer est une vraie question. Cette forme de militantisme est particulière. Nous sommes un peu vieux, alors que les militants antimondialisation sont relativement jeunes, utilisent beaucoup Internet, se regroupent autour de thèmes très divers. Ils ne viennent pas chez nous. Nous demandons des professionnels, des gens diplômés qui ont déjà 27-28 ans. On est à la recherche d'un équilibre entre le bénévolat et l'efficacité. Mais, en même temps, on ne peut pas rester en dehors de l'histoire. Ça nous désoriente un peu. Ça rassure en même temps car ça montre que la crise du militantisme n'est pas vraie » [entretien réalisé le 10 avril 2002].

1. La position d'Amnesty International est plus amplement développée dans l'article d'Éric Poinot, « Vers une lecture économique des droits humains : le cas d'Amnesty International », publié dans ce numéro de la *Revue française de science politique*.

Mais, entre Médecins sans frontières et Médecins du monde, il y a quelques importantes nuances. MSF, dont on connaît la culture fortement « indépendantiste », se vit clairement comme extérieure à la mouvance altermondialiste et, de manière générale, affiche des conceptions très critiques à l'égard des consœurs spécialisées dans le développement. Elle ne se veut pas « partie prenante » de ce mouvement. « Nous avons croisé la trajectoire des anti-mondialisation sur le problème des médicaments, affirme cet ancien président de MSF et membre toujours actif de l'association. Nous n'étions pas à Porto Allegre. Personnellement, je suis sympathisant, mais on veut produire un discours sur l'action et faire de l'action. » Concernant l'opposition humanitaires-développementalistes, cette même personne affiche des positions très critiques pour fustiger les ONG de développement : « Au départ, ce sont deux courants qui sont inspirés des mêmes sources philosophiques. L'humanitaire vient après le développement. Mais il faut préciser qu'il s'est construit sur les décombres de l'aide au développement. Le Tiers Monde est un cimetière de projets de développement. Beaucoup d'ONG humanitaires veulent également œuvrer au développement en se situant dans cette double catégorie humanitaire d'urgence-développement. Mais ce sont deux objets différents. Le développement est une notion ambiguë marquée par un paternalisme colonial, établissant des différences entre développés et sous-développés. C'est une rhétorique de vainqueurs. Il faut arrêter de parler de développement, mais de biens publics mondiaux. C'est quelque chose de plus fécond. À MSF, on défend les biens publics mondiaux : l'accès à la santé qui assure une forme de sécurité publique. Parler de développement est une commodité rhétorique : ça permet de montrer que les humanitaires ne se soucient que de l'"après" » [entretien avec un ancien dirigeant de MSF, le 18 avril 2002].

« Il faut se détacher de l'illusion développementaliste, affirme cet autre dirigeant de MSF. Nous sommes à la fois proches et éloignés d'OXFAM. On a une campagne commune sur les médicaments essentiels, mais n'adhérons pas au projet d'éradication de l'extrême pauvreté, projet onusien réalisé avec le PNUD, la Banque mondiale et le FMI. On est contre. C'est une sorte de communisme social dans une économie de marché. Les décisions concrètes sont très largement en-deça des discours. On vous fait des promesses radicales, mais dans le concret, dans les projets de santé notamment, l'aide est saupoudrée. On veut supprimer les pauvres et les malades comme si c'était la même chose. On veut des mesures concrètes, des médicaments pour ceux qui n'ont pas de pouvoir d'achat » [entretien réalisé le 12 avril 2002]. Les organisations humanitaires d'urgence sont, à leur tour, souvent critiquées par leurs consœurs « développementalistes », pour qui l'humanitaire d'urgence ne représente qu'une « goutte dans l'océan », « une cautère sur une jambe de bois », la priorité devant revenir à l'aide au développement, c'est-à-dire au traitement du problème de fond, le sous-développement. Ce type de débat, récurrent, est révélateur du climat concurrentiel qui règne dans le secteur non lucratif de solidarité internationale, même si, dans la pratique, de nombreuses ONG de développement ont également une capacité d'intervenir en urgence et les humanitaires restent souvent sur place longtemps après la phase aiguë de la crise, pour participer à la réhabilitation.

Médecins du monde, quant à elle, a pris des positions moins critiques, moins distantes et moins « indépendantistes » que MSF. Elle a envoyé des représentants au second et au troisième Forum social mondial de Porto Allegre, où elle a animé un atelier sur les problèmes de santé. Elle a également été présente au Forum social européen de Saint-Denis, en novembre 2003. Cette différence de posture tient à l'histoire, mais aussi à la sociologie de l'association : « Médecins du monde baigne davantage dans la

société civile française que MSF. Nous sommes présents dans 25 villes et avons quelque 2 000 bénévoles qui travaillent avec nous pour de courtes périodes. Beaucoup d'entre eux sont attirés et bousculés par ATTAC. Ils nous disent : "On pourrait soigner moins idiot. Il faut réfléchir aux causes des grands problèmes de santé" » [entretien avec un dirigeant de Médecins du monde, le 29 novembre 2003]. Mais l'association médicale, qui affirme se retrouver aux côtés des altermondialistes sur la notion de « services fondamentaux », ne veut pas verser dans ce que certaines ONG appellent une « antimondialisation primaire » : « Nous sommes portés à contester le G8 sur les problèmes de santé, mais nous ne voulons pas oublier de dénoncer l'indigence de certains pays africains, qui n'ont aucune volonté de mettre en place des politiques de santé, ni de dénoncer la corruption de certains chefs d'États africains » [entretien avec un dirigeant de Médecins du monde, le 29 novembre 2003].

Les ONG de développement sont, elles aussi, traversées par des courants et des sensibilités différentes. À la différence de la plupart des grandes ONG humanitaires, elles sont, dans l'ensemble, beaucoup plus engagées dans la lutte pour une autre mondialisation. La plupart d'entre elles étaient, dès les années 1960, impliquées dans les problématiques Nord-Sud. Elles y ont développé une réflexion structurée tout en préservant leur distance vis-à-vis des organisations jugées « radicales ». Les ONG chrétiennes en particulier ont joué un rôle très important dans la mobilisation contre la dette du Tiers Monde. Elles sont à l'origine de la campagne Jubilé 2000 demandant l'annulation de la dette pour les pays pauvres, qui va prendre une ampleur considérable. L'année jubilaire, dans la Bible, désigne l'année où l'on proclamait la libération des opprimés et la remise des dettes. Le Jubilé est un appel au renouveau, au recommencement, et c'est sur cette idée que la campagne Jubilé 2000 s'est appuyée. Les Églises ont ainsi fait circuler une pétition réclamant que l'on libère, selon les principes bibliques, les pauvres de l'« esclavage de la dette », avec l'objectif de faire pression sur le sommet suivant du G8, en 1999 à Cologne. La campagne Jubilé 2000 a ensuite pris une ampleur mondiale et a été rejointe par des organisations très diverses : syndicats, associations tiers-mondistes, comités *ad hoc*, etc.¹ Une pétition de 17 millions de signatures, symbole de la campagne Jubilee 2000, est déposée lors du G8 de Cologne, en 1999. Le succès de la campagne auprès du public est incontestable.

Mais, ici aussi, il faut faire la part des positions souvent différentes de ces ONG. Nous nous limiterons aux cas d'OXFAM et du CCFD. OXFAM est considérée par tous – États, organisations internationales, ONG de développement – comme l'organisation *leader* dans le domaine de l'aide au développement. Cette ONG, unanimement respectée pour la qualité de ses travaux d'expertise, a adopté une stratégie « réformatrice » souvent opposée, et préférée par les dirigeants politiques, à la stratégie contestataire et « politique » d'ATTAC ou à celle de la « bruyante » Greenpeace, fondée sur des coups d'éclats. OXFAM est une confédération de 12 organisations nationales. Elle soutient 3 000 partenaires locaux dans le Tiers Monde. Elle intervient également dans des opérations de secours humanitaire d'urgence. Son objectif, selon ses propres termes, est de « changer l'opinion publique sur la pauvreté, l'injustice éco-

1. Dans le Mouvement France, on retrouve notamment : CCFD, Agir ici, CATDM France (Comité pour l'annulation de la dette du Tiers Monde, Éric Toussaint), CFTD, CFTC, CGT, CRID, Service protestant de Mission, Secours catholique-Aitec, AFVP, ATTAC France, Conférence française des supérieures majeures, DCC, Emmaüs, Justice et paix, MRAP, Peuples solidaires, Réseau Foi et Justice Afrique, Secrétariat général à l'enseignement catholique, Sel, Terres des hommes, UCJG-YMCA, ASPAL, France Libertés, Frères des hommes, ATD Quart Monde, RENEPAS, RITIMO.

nomique et la faim de sorte que la même priorité soit accordée à l'équité qu'à la croissance économique ». Ses campagnes les plus récentes ont porté sur la dette du Tiers Monde, la réduction des prix des médicaments, le commerce équitable et la gratuité de l'éducation, condition nécessaire du développement. Elle ne cherche pas un bouleversement des modes production. Elle veut corriger les inégalités en réformant le système en cours. Elle n'aime pas non plus le « côté antimondialiste primaire » de certains acteurs de cette mouvance, l'imprégnation fortement idéologique d'organisations politisées comme ATTAC ou la LCR. Elle ne condamne pas sans appel la « mondialisation néo-libérale ». Elle pense que des réformes peuvent être obtenues par le dialogue avec les gouvernements et les entreprises.

Sa position réformiste n'est pas toujours comprise dans certaines associations alter-mondialisation. Dans sa campagne « Éducation maintenant », par exemple, OXFAM demande « aux pays en développement d'approuver des plans concrets afin d'abolir les frais d'inscription, d'améliorer la qualité et d'envoyer tous les enfants à l'école ». Parallèlement, elle demande aux pays riches de fournir de l'aide supplémentaire et d'alléger la dette. Pour elle, ces deux mesures sont nécessaires pour une éducation gratuite de qualité. Ainsi, le *lobbying* d'OXFAM en faveur de l'allègement de la dette s'inscrit pleinement dans une campagne visant à procurer à tous l'accès aux services essentiels de base, comme l'éducation. Les revendications d'OXFAM concernant l'« allègement » et non l'annulation (« *debt relief* » et non « *debt cancellation* ») de la dette des pays pauvres ne constituent pas une campagne à part entière, du moins d'après le site d'OXFAM international. Cette revendication est en effet intégrée dans les plaidoyers d'OXFAM pour une éducation universelle. On voit ainsi qu'OXFAM a lié la question de la dette à la notion de droit à l'éducation (Charte des Nations unies), à l'inverse d'autres organisations (par exemple, ATTAC ou le CADTM), qui misent plus sur la rhétorique de l'illégalité de la dette (« *odious debt* »). Elle s'inscrit donc dans un *lobbying* moins contestataire que d'autres. Au risque de se faire taxer d'ultra libérale, elle professe qu'une hausse de 1 % du commerce mondial peut tirer de la pauvreté 128 millions d'individus, à condition que ce commerce réponde à des règles équitables. C'est le sens de sa campagne « *make trade fair* », qui a recueilli trois millions de signatures dans le monde ¹.

Le CCFD, en revanche, a pris progressivement des positions plus contestataires. Cette ONG a été très tôt partie prenante au Forum social mondial de Porto Alegre via les ONG brésiliennes animatrices du Forum, qui se sont trouvées en même temps être ses partenaires. Le CCFD est une ONG d'« appui ». Elle ne réalise pas elle-même des projets de terrain, mais suscite des partenariats avec des acteurs des sociétés civiles locales. Quatre des huit associations organisatrices du premier FSM étaient ses partenaires. « Notre engagement dans l'altermondialisation ne découle pas d'une décision soudaine. Nous étions déjà engagés dans cette logique » [entretien avec un dirigeant du CCFD, le 25 novembre 2003]. Le CCFD, qui se dit réformiste, ne s'identifie pas pour autant aux « radicaux » qui demandent la suppression du FMI et de la Banque mondiale. « Nous sommes une des formes d'un mouvement multiforme. On est membre d'ATTAC sans être totalement intégré à ATTAC. On entretient ce flou. Contrairement à bon nombre d'altermondialistes, nous ne demandons pas la suppression ou la défaite du FMI » [entretien réalisé le 17 mars 2004]. Les dirigeants du CCFD se disent pourtant critiques vis-à-vis d'OXFAM, qui représente, à leurs yeux,

1. *La Croix*, 8-9 novembre 2003.

un modèle beaucoup trop « *libéral* » et trop favorable au développement du commerce mondial.

Un des autres grands clivages est celui qui s'articule autour de la problématique des droits de l'homme. Les grandes ONG internationales des droits de l'homme comme Amnesty International ou Human Rights Watch, soutenues par des ONG humanitaires comme Médecins du monde ou MSF, se veulent porteuses de valeurs universelles. Elles mettent au-dessus de toute autre considération la défense des droits de l'homme. HRW est quasiment absent de la scène des luttes antimondialistes. Amnesty International a participé au Forum social mondial, mais aussi à la réunion de Davos, et a élargi la notion de lutte pour les droits de l'homme aux droits économiques, sociaux et culturels. Mais, « pour nous, les droits de l'homme doivent primer dans tous les contextes, souligne cet ancien président d'Amnesty International France. Il y a une tension entre les différentes sections. La section française est sans doute plus conservatrice ; c'est la condition de l'efficacité. L'exécutif international veut une approche plus globale : lutter contre toutes les formes de discrimination. Mais c'est énorme. La tradition d'Amnesty est le refus de se situer dans un échiquier idéologique. Sur ces problèmes, on ne se définira ni pour ni contre. Les champs de rencontres avec les altermondialistes sont limités. On ne prendra pas position sur les OGM, mais sur "Les paysans sans terre" au Brésil. Les mots d'ordre des alter n'intègrent pas les droits de l'homme. Leur discours n'est pas global. Il est anticapitaliste et assez idéologique » [entretien avec un dirigeant d'Amnesty International, le 11 avril 2002]. Sur ce point, la divergence est grande. En effet, dans son rapport annuel, Amnesty International épingle tout État portant atteinte aux droits de l'homme. Aucun pays n'échappe à ses critiques, alors que les altermondialistes ont une vision plus sélective des droits de l'homme. Les droits du peuple palestinien comptent davantage que ceux des peuples cubain ou tchéchène, moins présents dans les slogans qui apparaissent dans les grandes manifestations. Les États-Unis sont voués aux gémonies pour leur guerre en Irak, mais la Russie, en revanche, est relativement épargnée, alors qu'elle opprime, sans aucune entrave, la moindre velléité d'autonomie de la part des Tchétchènes. Le statut de la femme dans le monde musulman fait partie des priorités d'Amnesty. Elle est défendue de manière moins systématique par les altermondialistes.

Dans la plupart des conflits internationaux, Amnesty ou HRW professent « neutralité » et « impartialité ». « Nous, on se définit par l'impartialité. Si on fait un rapport sur Israël, dans le mois qui suit, il faut en sortir un sur le monde arabe. Nous essayons de dépolitiser notre regard » [entretien avec un dirigeant d'Amnesty International, le 11 avril 2002]. Après avoir dénoncé les « massacres » commis par l'armée israélienne à Jenine, Amnesty International, Human Rights Watch et Médecins du monde ont également condamné les attentats palestiniens commis contre des civils israéliens, présentés comme des « crimes contre l'humanité ». Seule la FIDH reste silencieuse sur ces attentats. Une ONG comme Amnesty International se rapproche de ce point de vue des ONG médicales d'urgence, qui font du « combat pour les populations » une priorité absolue.

De même, l'attitude des ONGI face à la guerre contre l'Irak a été plus nuancée que celle des altermondialistes, qui l'ont condamnée sans nuances et ont participé à des marches contre les États-Unis. Les humanitaires se sont divisés sur ce point, en particulier, chez Médecins du monde, dont une partie a soutenu la guerre, avec Bernard Kouchner, au nom de la défense des droits de l'homme. La plupart de ceux qui l'ont condamnée, aussi bien chez les humanitaires que chez les droits de l'hommes, ne sont pas fondamentalement anti-impérialistes, anti-américains, anti-capitalistes,

anti-guerre et anti-sionistes, contrairement à de nombreux *leaders* altermondialistes, comme ceux d'ATTAC, de la LCR ou de la Confédération paysanne. La mouvance altermondialiste s'est constituée, dès le départ, autour d'acteurs qui avaient de la répugnance vis-à-vis de la politique des États-Unis et d'Israël et une sympathie non dissimulée pour le Tiers Monde. Il n'est pas rare que les humanitaires justifient la guerre lorsqu'elle s'avère être l'unique moyen pour une population opprimée de changer de condition. « Ça nous ramène au débat entre humanitaires et développementalistes, affirme un dirigeant de Médecins du monde. Ces derniers disent : "Vous ne voyez pas les causes". Nous, on dit : "Vous ne voyez pas les atteintes aux droits de l'homme" ». Les antimondialisation n'ont pas compris que dénoncer les inégalités a des répercussions sur les problèmes des droits de l'homme » [entretien avec un dirigeant de MDM, le 10 avril 2002].

**

Cette exploration des rapports entre ONG et mouvance altermondialiste ramène à la notion de « société civile internationale ». Celle-ci suppose, avant tout, un accord de fond entre les différents acteurs qui s'en réclament, une communauté de vues sur les grands principes d'action et sur les enjeux les plus importants de la planète, une conception partagée de la politique. Or, ce travail montre à quel point l'identification des ONG aux altermondialistes est sujette à caution. La notion de « société civile internationale » est elle-même d'autant plus fragile qu'ONG et altermondialistes représentent des mondes hétéroclites. De nombreux auteurs ont déjà souligné le caractère hétérogène de la nébuleuse altermondialiste et son incapacité à générer un projet commun cohérent, une alternative à la « mondialisation libérale ». Il n'est pas nécessaire ici d'y insister. La question de sa représentativité se pose également. En effet, comment pourrait-elle représenter les sociétés civiles nationales dans un monde qui compte un nombre important d'États où la « société civile » n'a pas droit de cité et où les libertés d'expression et d'association ne sont admises qu'à la condition de s'abstenir de toute forme d'activité politique pouvant conduire à une contestation du gouvernement au pouvoir ?

Les ONG représenteraient-elles davantage la « société civile internationale », comme on l'a si souvent dit ? Beaucoup d'entre elles sont relativement opaques et leur représentativité est discutable. Elles n'ont pas les mêmes objectifs, ne défendent pas les mêmes valeurs et n'entretiennent pas les mêmes rapports à l'État. Elles sont généralement marquées par l'environnement national au sein duquel elles se sont développées ¹. Les différences de valeurs et d'objectifs, le sentiment d'appartenance à un État ou à une région sont des facteurs de différenciation beaucoup plus significatifs. Les discours sur la démocratie, les droits de l'homme ou sur l'environnement n'ont pas la même signification selon qu'ils sont prononcés par des ONG du Nord ou du Sud. Ainsi, les associations du Sud, aux Philippines et en Thaïlande, réprouvent les campagnes abolitionnistes des grandes ONG du Nord qui se battent contre le travail des enfants, car fermer de force des ateliers de travail revient, selon elles, à les condamner à des travaux plus dangereux ou à la prostitution ². Également, qu'est-ce qui unit les organisations des droits des femmes et les ONG religieuses islamistes,

1. Béatrice Pouligny, « Acteurs et enjeux d'un processus équivoque : la naissance d'une "internationale civile" », *Critique internationale*, 13, octobre 2001, p. 163-176.

2. *Ibid.*

commodes appendices des pouvoirs saoudien ou iranien, ou celles du milieu associatif chrétien fondamentaliste, farouchement opposées à toute forme d'interruption de grossesse ?

Comment les ONG pourraient-elles prétendre à cette représentation alors que la majorité d'entre elles ont partie liée avec ces grands acteurs politiques, qu'elles sont, largement ou totalement, dépendantes financièrement des États et des organisations internationales qui en émanent et qu'elles mettent en œuvre des programmes définis par ces derniers, de manière souvent très stricte ? Elles sont d'ailleurs souvent utilisées par les gouvernements ou par les organisations internationales comme des intermédiaires pour promouvoir un projet. Elles réalisent souvent, pour le compte des États, des projets de développement ou des actions d'aide humanitaire dans lesquels ces derniers ne veulent pas intervenir directement.

Le débat sur la société civile internationale n'est pas purement académique. Il prend tout son sens dans le cadre des appels récurrents en faveur de la création d'un parlement mondial, qui regrouperait les représentants de la société civile ¹. Mais qui siégera dans ce parlement ? Comment ses représentants seront-ils choisis ? Comment s'assurer de leur représentativité ? Qui seront les mandants ? Les ONG et les altermondialistes ne sont qu'une frange minoritaire des sociétés civiles. S'ils travaillent à « changer le monde », ils ne sont pas « le monde ».

Samy Cohen est directeur de recherche au CERI (Centre d'études et de recherches internationales) et directeur d'études au Cycle supérieur de relations internationales de l'Institut d'études politiques de Paris. Il a récemment publié : *La résistance des États. Les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Paris, Le Seuil, 2003 (L'épreuve des faits) ; « Le pouvoir des ONG en question », *Le débat*, 128, janvier-février 2004 ; « A Model of Its Own ? State-NGO Relations in France », *The Brookings Institution*, Janvier 2004 (US. France Analysis Series). Il a également dirigé *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999, et *Les diplomates : négocier dans un monde chaotique*, Paris, Autrement, 2002. Ses problématiques de recherche portent sur « décision, pouvoir et rationalité en politique étrangère et militaire », « mondialisation et politique étrangère », méthodologie de l'entretien dans les milieux dirigeants.

RÉSUMÉ/ABSTRACT

ONG, ALTERMONDIALISTES ET SOCIÉTÉ CIVILE INTERNATIONALE

Ce travail a pour objectif l'analyse du rôle et de la place d'une des « composantes » de la mouvance altermondialiste : les ONG. Celles-ci apparaissent souvent comme une des forces majeures de la « contestation de la mondialisation libérale ». Les noms d'OXFAM, de Médecins sans frontières, de Médecins du monde, d'Amnesty International, de Human Rights Watch, de Greenpeace, du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) sont souvent associés à la « nébuleuse altermondialiste ». Le positionnement des ONG n'est ni neutre ni indifférent. Implicitement ou explicitement, il s'articule avec un enjeu important, celui

1. Cf. notamment l'article de Rubens Ricupero, « La mondialisation autrement », *Le Monde*, 13-14 février 2000.

de la représentativité et de la légitimité des altermondialistes. Mais l'analyse comparée du positionnement de quelques grandes ONG internationales fait apparaître des clivages importants au sein de ce monde.

NGO, ANTIGLOBALIZATION PROTESTERS AND INTERNATIONAL CIVIL SOCIETY

This article analyses the role and place of one of the « antiglobalization » movement's components : NGOs. They often appear as a major force in the protest against neoliberal globalization. Names such as OXFAM, Médecins sans frontières, Médecins du monde, Amnesty International, Human Rights Watch, Greenpeace, Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), are often associated with the « antiglobalization conglomeration ». The positioning of NGOs is neither neutral nor indifferent. Implicitly or explicitly, it is connected with an important issue : the representativity and legitimacy of antiglobalization protesters. But the compared analysis of the position taken by a few large international NGOs reveals important cleavages inside that world.