



HAL
open science

Les organisations non gouvernementales “acteurs-agis” des relations internationales ?

Michel Doucin

► **To cite this version:**

Michel Doucin. Les organisations non gouvernementales “acteurs-agis” des relations internationales ?. Science politique. Institut d'études politiques de Bordeaux; Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2005. Français. NNT: . tel-00365820

HAL Id: tel-00365820

<https://theses.hal.science/tel-00365820>

Submitted on 4 Mar 2009

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.

Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

Thèse en vue de l'obtention du
doctorat en science politique

Les organisations non gouvernementales « acteurs – agis » des relations internationales ?

soutenue le 12 mai 2005
par Michel Doucin

Directeur de thèse :

Dario Battistella, Professeur de science politique
à l'Institut d'Etudes politiques de Bordeaux

Membres du jury :

Frédéric Charillon, Professeur de science politique
à l'Université de Clermont-Ferrand, rapporteur

Samy Cohen, Directeur de recherche
au Centre d'Etudes et Recherches Internationales
de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, rapporteur

Daniel Compagnon, Professeur de science politique
à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

Pierre Sadran, Professeur de science politique
à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

TOME I

A ma femme, Sylvie
sans qui ce travail
n'aurait pas existé

Introduction générale

objet et méthodologie

Le présent travail est le fruit d'un cheminement particulier. Son auteur, fonctionnaire au ministère français des Affaires étrangères, a été, pendant ces dix dernières années, l'un des interlocuteurs privilégiés de certains acteurs de la diplomatie non gouvernementale, et parmi ceux-ci, tout particulièrement des organisations non gouvernementales.

Ses fonctions ont embrassé alternativement des dimensions juridiques (comme l'organisation de la ratification par la France de *la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des OING* du Conseil de l'Europe en relation avec le service juridique de cette dernière institution, ou la préparation d'une éventuelle initiative française pour modifier les critères d'accès au statut consultatif du Conseil économique et social des Nations Unies), politiques (comme la participation à des médiations préparatoires à des négociations internationales, par exemple sur le contrôle du commerce des armes, ou l'organisation d'échanges d'information entre diplomates et ONG autour de situations de crise) et opérationnelles (comme l'organisation d'appels d'offre pour des programmes d'aide au développement ou de secours humanitaires et l'évaluation de leur mise en œuvre). Elles ont eu pour dénominateur commun de s'inscrire dans la volonté, partagée avec une partie de la hiérarchie du ministère, de faire évoluer les relations entre ce dernier et ces acteurs dans le sens d'une plus grande confiance et d'une meilleure communication.

Origine du sujet

L'auteur s'est proposé, dans le cadre d'un travail de recherche s'inscrivant dans la discipline de la préparation d'une thèse de doctorat, d'interroger son expérience au crible de l'analyse théorique propre à la science politique, et plus particulièrement, à la discipline des relations internationales, pour tenter de répondre à une question qui a été centrale dans sa pratique professionnelle : les organisations non gouvernementales se flattent de représenter une sorte de conscience morale internationale incarnant des valeurs universelles relevant d'un ordre extérieur à toute influence institutionnelle ou

même culturelle; or elles sont aussi l'expression de sociétés civiles nationales enracinées dans des déterminants culturels et politiques d'une part, façonnées par leurs relations avec leurs Etats et d'autres acteurs des relations internationales d'autre part ; cette prétention à l'autonomie par rapport aux autres acteurs des relations internationale est-elle dès lors fondée ?

Une réponse négative à cette question justifie l'attitude de ceux, nombreux parmi les représentants des Etats autoritaires, qui souhaitent une restriction du champ d'action des ONG au motif que la place qu'elles occupent serait illégitime et source de biais supplémentaires dans des relations internationales déjà très injustes dans leur fonctionnement. Une réponse positive ouvre la voie à une réflexion sur un rôle plus large qui pourrait leur être proposé dans le cadre des projets de redéfinition des mécanismes de la coopération internationale qui figurent à l'agenda d'un bon nombre d'institutions internationales et de gouvernements.

Or il est frappant de constater que la plupart des analyses se contentent d'identifier les quelques arguments suffisant à répondre simplement à une question qui s'avère pourtant fort complexe dès que l'on veut bien l'aborder sans préjugé. En France en particulier, le sujet ne fait l'objet que de fort peu de recherches, ce qui laisse le champ libre à une politisation simplificatrice qui clive les opinions en deux camps opposés : d'un côté les « souverainistes » de toutes obédiences, attachés à la conservation des prérogatives régaliennes des Etats, rejoints par les « républicains démocrates » pour qui le suffrage universel est l'unique source de légitimité et son exercice électif la forme suprême de la démocratie ; de l'autre les « nouvelles gauches » et autres « libertaires » ainsi que les « écolos » en recherche de « démocratie participative » au travers de l'expression diversifiée et organisée d'une société civile niée dans son principe par l'autre camp (qui ironise sur la « société incivile »).

La conséquence peut être, pour les diplomaties de pays qui ne s'intéressent pas véritablement au sujet, des déconvenues telles celles résultant de l'aboutissement de négociations internationales qu'elles croyaient engagées vers d'autres issues, conclues parce qu'elles avaient emprunté des voies inconnues où les ONG avaient pris leur part.

Samy Cohen observe que la prise de conscience de ces risques provoque certaines évolutions: « *Certains acteurs transnationaux renforcent l'Etat. C'est, notamment, le cas des grandes ONG internationales dans les Etats post-modernes. Les hauts responsables de la politique étrangère les considèrent comme un 'multiplicateur' de leur influence sur la scène internationale. Même l'administration française des affaires étrangères, longtemps conservatrice dans ce domaine, a fait son aggiornamento et admet l'utilité des ONGI.* »¹ Cet aggiornamento ne fait toutefois que commencer et nécessite une meilleure connaissance des contraintes du monde côtoyé, en sorte de bien comprendre comment il est possible de coopérer avec lui.

La pratique professionnelle de l'auteur lui a appris aussi que les travaux de recherche sur les acteurs non gouvernementaux des relations internationales, peu nombreux en France comparativement aux univers académiques anglo-saxons (qui seront cités plus d'une fois ci-après) souffrent d'une difficulté d'accès aux documents que les administrations françaises produisent « en interne » sur leur vision de leurs relations avec en particulier les organisations non gouvernementales. En abordant une recherche pour laquelle il disposait d'une position avantageuse à cet égard, il a eu le souci de rendre accessible à la communauté des chercheurs en science politique, au moins sous forme d'extraits, un certain nombre de documents, importants sans être confidentiels, que la pratique de la discrétion diplomatique propre à notre pays tient ordinairement à l'écart de ses investigations.

Tels sont les points de départ du présent travail.

Clarification de l'objet

D'emblée s'est imposée la question de la définition de l'objet étudié. L'organisation non gouvernementale est un concept d'une nature hybride, dont la définition ressortit à la fois du droit, de la sociologie et de la science politique ; mais il n'intéresse véritablement aucune de ces disciplines, ainsi qu'en atteste le fait qu'aucun ouvrage

¹ Samy Cohen - *La résistance des Etats, les démocraties face aux défis de la mondialisation* – L'épreuve des faits, Le Seuil 2004, p. 236

théorique relevant de l'une de ces dernières ne lui ait été jamais consacré, du moins en langue française.

La définition juridique commune est une sorte de plus petit commun dénominateur issu de l'interprétation de deux documents. L'acte fondateur de l'expression même est l'article 71 de la Charte des Nations Unies, document plus politique que juridique : « *Le Conseil Economique et Social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence* ». Ce même Conseil a ultérieurement précisé qu'une ONG est « *une organisation qui n'est pas créée par voie d'accords intergouvernementaux* »² et qui « *n'a pas été constituée par une entité publique (...), même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques mais à condition que la présence de tels membres ne nuise pas à sa liberté d'expression.* » D'autre part l'unique convention internationale qui en traite, est la convention 124 du 24 avril 1986 du Conseil de l'Europe *portant sur le reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales*. Par croisement des principes définis par ces deux textes, ainsi qu'une certaine pratique institutionnelle, les juristes retiennent pour caractéristiques de l'ONG (en fait de l'OING, organisation internationale non gouvernementale):

- un but non lucratif d'utilité internationale,
- une création par un acte relevant du droit interne privé d'un pays,
- l'exercice d'une activité effective dans plusieurs pays répartis sur plusieurs continents.

Cette définition abstraite doit être complétée par des références au droit relatif aux sociétés à but non commercial existant en droit positif national, ce qui revient, le plus souvent à assimiler les ONG aux associations, fondations et « autres institutions privées »³ dès lors qu'elles exercent une activité de dimension internationale. Certains droits nationaux reconnaissant les « associations de fait », c'est à dire constituées sur la base du seul engagement implicite de leurs membres à poursuivre une œuvre commune, la famille des ONG se trouve potentiellement fortement dilatée à une

² Résolution 288 B (X) du 27 février 1950

³ Marcel Merle - *Un imbroglio juridique : le statut des OING, entre le droit international et les droits nationaux* – Bulletin de l'UATI n°1 – 1996, p. 7

époque où les communications électroniques permettent la constitution facile de communautés virtuelles.

Une approche sociologique constate que le sigle « ONG », porté par la mode anglo-saxonne des acronymes, est utilisé pour décrire des réalités très différentes et que les médias jouent un rôle clé dans sa diffusion. La presse occidentale, qui a popularisé le sigle, oscille entre plusieurs significations : elle en fait un usage restrictif lorsqu'elle assimile le concept d'ONG au petit nombre des grandes organisations de réputation mondiale intervenant dans le domaine des droits de l'homme, de l'environnement et de l'action humanitaire ; dans un autre emploi plus récent, les médias élargissent la notion d'ONG à tous les acteurs qui participent à la contestation de la mondialisation libérale (y compris les syndicats, mouvements sociaux et même réseaux éphémères de militants réunis autour d'un mot d'ordre) ; enfin sous la plume des journalistes, l'acronyme est souvent utilisé en synonymie de l'expression « association caritative » (petite ou grande), voire simplement d'association.

La littérature sociologique utilise d'autre part fréquemment les expressions *organisations de la société civile* et *ONG* comme équivalents. Evelyne Baumann, traitant du marché du travail au Sénégal dans le cadre d'un ouvrage consacré aux « *sociétés civiles en chantier* » en Afrique, signale ainsi que « *l'apprentissage citoyen se fait (...) à travers les nombreux regroupements à caractère plus ou moins fonctionnels et les associations de type ONG. Leur prolifération s'explique, d'un côté par la nécessité de compenser les coûts sociaux des politiques d'ajustement, de pallier l'absence des institutions de l'Etat providence et d'acheminer l'aide directement aux populations bénéficiaires.*⁴ »

D'autres vont plus loin encore et considèrent les ONG comme une partie des « *mouvements contestataires* » : « *L'une des curiosités du paysage actuel de l'action collective tient au caractère multiforme de ses acteurs : groupes héritiers des nouveaux mouvements sociaux ; syndicats ; associations diverses, locales ou*

⁴ Evelyne Baumann - *Marché du travail, réseaux et capital social*, in *L'Afrique des citoyens, sociétés civiles en chantier* (Abidjan, Dakar) - François Leimdorfer et Alain Marie – Karthala 2003, p. 277

*transnationales ; promoteurs de causes classiques, renouvelées ou inédites ; organisations non gouvernementales.*⁵ » Et Isabelle Sommier se réfère à Erik Neveu pour définir « *l'action collective* » à laquelle participent les ONG : « *Agir-ensemble intentionnel marqué par le projet explicite des protagonistes de se mobiliser de concert (qui) se développe dans une logique de revendication, de défense d'un intérêt matériel ou d'une 'cause'.*⁶ »

Le Conseil Economique et Social français, dont les composantes majeures sont les *partenaires sociaux*, syndicats et patronat, a proposé de distinguer, de façon pertinente, « *la société civile, (qui) ne peut être conçue comme une simple réalité passive, réactive et diffuse, (de ce) qu'il est convenu d'appeler 'l'opinion publique' : un ensemble dynamique impliquant mouvement et initiative de la part des individus qui la constituent* ». Et le CES distingue au son sein de la première deux grandes composantes : d'une part « *la société civile organisée, (qui) peut se définir comme couvrant l'ensemble des entités organisées sur une base volontaire et exprimant la volonté des citoyens de se rassembler autour de valeurs propres et de la défense d'intérêts, et de s'organiser ou d'agir en vue d'atteindre un but commun. (D'autre part) des mouvements plus ou moins spontanés et structurés qui, soit regroupent des individus liés par des centres d'intérêts communs, soit expriment des revendications protestataires dont la pérennité n'est pas assurée... (auxquels) il faut ajouter les réseaux informels qui peuvent se développer du fait des nouvelles technologies de l'information...*⁷ »

L'observation en terme de sociologie des organisations permet d'autre part de distinguer que les organisations non gouvernementales, même si elles constituent une famille en évolution perpétuelle, respectent un certain nombre de lois qui répliquent partiellement le fonctionnement d'autres systèmes institutionnels et définissent le territoire où va s'exercer une recherche d'autonomie:

⁵ Isabelle Sommier : *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation* – Champs Flammarion 2004, p. 25

⁶ Erik Neveu : *Sociologie des mouvements sociaux* – La découverte, 1996, p. 9-10

⁷ Conseil Economique et Social : *Contribution au débat* - mai 2002

- une organisation pyramidale sur des bases principalement nationales, structuré par des « coordinations » plus ou moins formelles qui se légitiment par leur relations avec d'autres acteurs,
- un pouvoir concentré entre très peu d'individus,
- la construction de rapports complexes avec les Etats et institutions publiques,
- des rivalités entre elles, en particulier dans la recherche de ressources financières et l'accès à l'expression publique,
- des stratégies de coopération à travers des coalitions plus ou moins éphémères autour de campagnes de dénonciation ou de revendications, s'appuyant sur les médias traditionnels (intégrant leurs contraintes) et sur le réseau Internet (dont elles explorent les capacités de mobilisation),
- des efforts de séduction vis-à-vis des intellectuels, chercheurs, et autres fabricants d'image et d'idéologie,
- la pratique récurrente du questionnement sur leurs rapports aux autres acteurs .

La branche de la science politique qui se consacre aux relations internationales nous enseigne que les grandes familles d'institutions intergouvernementales, dans le giron desquelles est apparue l'expression, au lendemain de la Seconde guerre mondiale, manifestent à son sujet de profonds désaccords sur le sens qu'il convient de lui donner : les unes s'attachent à l'idée qu'être « non gouvernemental », c'est être d'une dimension et d'une représentativité supérieures à celles des institutions d'un pays géographiquement limité ; pour d'autres c'est, à l'inverse, être capable d'exprimer le point de vue de catégories marginales que les organismes publics négligent. Quant aux Etats, dont les législations sont généralement ignorantes du concept, leurs hauts responsables y recourent dans une grande variété de sens, dont le dénominateur commun semble être celui du sentiment d'altérité : les ONG sont pour eux toujours cet « autre » qui les interpelle ou les défie, souvent identifié à ou soupçonné d'être une institution étrangère. La similitude de certaines attitudes en dépit des différences est même frappante : *Transparency International* soupçonné par certain ministre occidental d'être financée par la CIA, et les *french doctors* régulièrement expulsés de

certains pays en développement à direction autoritaire sur le motif qu'ils se livreraient à des activités d'espionnage et de propagande.

Bertrand Badie et Marie Claude Smouts, soulignant la conflictualité de celles-ci avec les Etats, retiennent une définition très large de la notion d'ONG : « *Ces organisations peuvent être de nature religieuse et inclure alors autant les Eglises que les sectes, rivales de plus en plus marquées de l'Etat dans les espaces sociaux au sein desquels l'allégeance à celui-ci est en régression ; elles peuvent être aussi de nature séculière et regrouper des familles politiques ou syndicales, des associations de pensée ou des clubs de réflexion, des associations humanitaires, voire, enfin une infinité de réseaux de solidarité liant, par delà les frontières, des individus sortis des mêmes universités prestigieuses et dotées d'un rayonnement international ou relevant simplement des mêmes coteries.*⁸ » James N. Rosenau élargit encore un peu plus le concept lorsqu'il souligne la capacité d'action internationale des « *membres d'organisations sujets à l'agrégation, la mobilisation et au contrôle* »⁹, mais aussi des « *agrégations sans leader* », mobilisations éphémères et spontanées autour d'une idée, et des « *mouvements (...) agrégats d'individus et d'organisations partageant les mêmes idées qui cherchent à exercer une influence sur un ou plusieurs aspects des affaires humaines, en général sous-évaluées par le monde des autorités institutionnelles. Les mouvements peuvent avoir des leaders ou porte-parole reconnus de manière informelle, mais leur position sociale est fondée non sur une autorité déléguée mais sur l'importance 'morale' des buts poursuivis. (...) Ils tendent à être transnationaux dans leur composition et leurs objectifs.*»

Juristes, sociologues et politistes proposent donc des définitions aussi différentes qu'extensives de l'ONG.

Une approche par le dénombrement et le classement s'avère d'autre part impossible puisque, selon les définitions, la population observable, extrêmement hétérogène, oscille entre quelques milliers à des dizaines de millions, que ses activités couvrent des

⁸ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts - *Le retournement du monde, sociologie de la scène internationale* – Presses de Sciences Po et Dalloz, 1999, p. 18

champs très divers (de l'action concrète au combat pour imposer des idées) et que les scènes où elle joue différents types de parties sont multiples : champ des relations entre Etats et sociétés civiles nationales, organes des institutions multilatérales de dimension mondiale et régionale, manifestations qu'elles créent autour de réunions diplomatiques, médias nationaux et de dimension planétaire...

S'interrogeant sur le concept d'ONG, le Professeur Marcel Merle a remarqué que c'est l'un des plus difficiles à cerner. Qualifiant cette quasi-impossibilité de définir l'organisation non gouvernementale, d'« *imbroglio* », il a suggéré que « *l'imbroglio juridique n'est jamais le fait du hasard mais le signe des contradictions qui sont à l'œuvre au sein d'une société* »¹⁰. Le choix est parfois délibérément fait que des « *espaces lacunaires (soient) laissés délibérément vacants en vertu d'un consensus tacite par lequel chacun s'interdirait, sous réserve de réciprocité, de porter atteinte à la marge de manœuvre dont souhaitent bénéficier les autres décideurs* »¹¹.

Cet avis sibyllin, proposé par l'un des maîtres de l'internationalisme français, ne pouvait qu'aiguiser la curiosité. Celle-ci s'est dirigée dans deux directions.

Tout d'abord, interroger davantage le(s) sens que les différentes sciences humaines concernées donnent à l'expression « organisation non gouvernementale » au travers d'une recherche historique sur les origines du concept. Ce travail, retracé dans un « titre préliminaire », a débouché sur l'idée que si l'acronyme ONG a connu le succès qui est le sien, c'est qu'il permet de décrire simultanément – en maintenant une imprécision opportune - les principales formes que revêtent aujourd'hui les mobilisations à caractère privé cherchant à exercer une influence sur la « chose publique » à la fois à l'intérieur des pays et sur la « scène internationale » de la mondialisation économique et informative. Or, à une époque où la démocratie représentative, promue au cours des décennies précédentes comme le meilleur modèle politique possible, suscite doutes et contestations, « *l'avènement d'une société civile constituée d'individus (...) au moins virtuellement constitués en sujets aspirant à la*

⁹ James N. Rosenau - *Turbulence in world politics* - Princeton paperbacks, 1990, p. 125-126

¹⁰ Marcel Merle, *Idem*, p. 14

*justice sociale, à la liberté et à la souveraineté politiques*¹²», apparaît comme porteur d'espérance.

Dans la suite du présent document seront utilisés comme synonymes les expressions *organisations non gouvernementales, organisations des sociétés civiles* (ou de la société civile) et *mouvements sociaux*, mais aussi *réseaux épistémiques d'intellectuels et de journalistes*, assimilations que nous essaierons de justifier un peu plus ultérieurement. Confrontés au problème rédactionnel de désigner collectivement des entités fort hétérogènes, et ayant le souci de ne pas perdre de vue le caractère composite de l'agrégat qu'elles forment, nous utiliserons d'autre part les expressions *famille des ONG* (ou organisations de la société civile), *mouvement ONG* et *galaxie ONG*, évitant en revanche, sauf à les utiliser dans une intention précise, les formules très en vogue dans la presse de *communauté des ONG* (idéalisante) et de *nébuleuse ONG* (dénigrante). Lorsqu'il s'agira de désigner les actions menées en commun, nous ferons appel aux expressions approximantes d'*(acteur) collectif, fédération, plateforme*, et, de façon plus spécifique, *campagne* (qui, dans le vocabulaire militant a un double sens : action collective sur une durée limitée et ensemble des organisations qui collaborent autour d'un projet collectif sur une durée non définie – exemple, l'annulation de la dette des pays pauvres).

La seconde direction inspirée par la remarque du Pr. Merle a été le souci de comprendre les différents types de rapports que construisent et entretiennent ces organisations avec leurs différents environnements institutionnels. Or elles organisent des interactions multiples avec les autres acteurs des relations internationales, au point qu'il est parfois difficile de distinguer en quoi elles sont autonomes vis-à-vis de ces derniers. D'où un double questionnement sur la « *marge de manœuvre* » dont disposent elles-mêmes les organisations non gouvernementales et sur celle qu'elles offrent aux autres acteurs des relations internationales, leur permettant d'ajuster leurs positions entre eux.

¹¹ Marcel Merle - *L'internationalité des institutions et le droit* – Pedone 1995

¹² Alain Marie – *Pas de société civile sans démocratie* – in *L'Afrique des citoyens, sociétés civiles en chantier* (Abidjan, Dakar) François Leimdorfer et Alain Marie – Karthala 2003, p. 45

Ce sera l'essentiel de notre travail, auquel seront consacrés quatre titres.

Hypothèse de travail

L'idée que les ONG ne sont ni totalement indépendantes, ni totalement manipulées par leur environnement institutionnel est une évidence pour tout observateur un tant soit peu honnête des relations internationales. L'hypothèse que le présent travail a souhaité explorer, résumée par la formule de « l'acteur-agi », s'efforce d'aller plus loin dans la compréhension de leurs relations et d'identifier des interactivités, des interdépendances, des rétroactions et, finalement, une répartition implicite et organique de tâches dans le fonctionnement du système des relations internationales.

Elle avance tout d'abord que l'émergence contemporaine de l'acteur international ONG est à la fois, à l'origine, le fruit du jeu masqué de certaines institutions publiques, organisations intergouvernementales et Etats principalement, mais aussi le résultat d'une dynamique de longue période qui agit au sein des Etats (au sens de collectivités de citoyens) et au sein des institutions inter étatiques. Cette hypothèse suggère aussi que les ONG disposent, dans ce cadre, d'une autonomie variable, liée aux traditions politiques et culturelles de chaque pays, mais qui résulte aussi de la situation contemporaine spécifique, idéologique et politique, issue de la fin de la Guerre froide et de la mondialisation, dont l'un des aspects est le développement du pouvoir des médias.

Les organisations non gouvernementales joueraient alors un rôle de facilitation dans le fonctionnement d'une grande partie du système des relations internationales : elles y seraient productrices de langage, de concepts et de débats publics favorisant des convergences entre acteurs potentiellement antagonistes ; elles se situeraient toujours dans un relation écartelée entre dépendance (par rapport aux modèles culturels partagés, aux pressions subies, aux médias, aux financements accordés, ...) et autonomie (due à leurs capacités d'innovation dans les thématiques, de mobilisation des opinions publiques, de production de sens, à élaborer des stratégies d'alliances...).

Jurgen Habermas, citant Cohen et Arato, rend compte, à propos des « *nouveaux mouvements sociaux* » - qui, dans leur dimension internationale entrent dans la définition très large que nous avons adoptée pour le concept d'ONG - de ce rôle dynamique exercé à l'égard de plusieurs types de partenaires. Il suggère que « *les 'nouveaux' mouvements sociaux (...) poursuivent des objectifs à la fois offensifs et défensifs. (...) Ils tentent de lancer des thèmes significatifs pour la société dans son ensemble, de définir des problématiques, d'apporter des contributions permettant de résoudre les problèmes posés, de donner des informations nouvelles, de réinterpréter certaines valeurs, de mobiliser de bonnes raisons, d'en dénoncer de mauvaises, afin de provoquer un changement de l'opinion publique à grande échelle, de modifier les paramètres de la formation constitutionnelle de la volonté politique et d'exercer une pression sur les parlements, les tribunaux et les gouvernements pour favoriser certaines orientations politiques.* »¹³ Par leur capacité d'interpellation permanente des institutions, les ONG impulsent une dynamique qui favorise l'adaptation du système international aux évolutions de rapports de force et de situations dans les relations internationales.

Les organisations non gouvernementales sont, d'autre part, toujours à la fois « *dedans* » et « *au dehors* » de chacun des systèmes institutionnels dont les autres acteurs internationaux sont les centres : à l'intérieur des sociétés civiles qui gravitent autour des Etats, participant à ce titre à l'élaboration des opinions publiques qui pèsent sur l'élaboration des politiques internationales des gouvernants ; à l'intérieur de certaines organisations inter étatiques normatives au travers de mécanismes de consultation institutionnalisés ou de pratiques de lobbying ; partiellement à l'intérieur de sociétés multinationales lorsque celles-ci leur proposent une coopération autour de l'élaboration de normes éthiques dans les domaines social et environnemental. Elles sont aussi à l'extérieur en ce qu'elles élaborent des stratégies de pression, à base de campagnes de presse et de contre-expertise, visant les institutions publiques et organismes privés précités. Ayant saisi que, sur la scène internationale, se joue le jeu intersubjectif des postures symboliques, une partie d'entre elles a choisi le rôle de la

¹³ Jurgen Habermas - *Droit et Démocratie entre faits et normes* - NRF essais Gallimard – 1992, p. 394, Cohen et Arato - *Société civile et théorie politique*, MIT Press - 1992

statue du commandeur, ainsi que l'expriment les expressions courantes de « vigies indiquant le cap des droits de l'Homme » et de « conscience morale » fréquemment utilisées à leur sujet (celles qui sont aussi les plus connues).

A ce sujet, Jürgen Habermas, caractérise un peu plus encore leur rôle et leur fonctionnement. Leur rôle tout d'abord : « *La société civile*¹⁴ possède, vis-à-vis des centres de la politique, l'avantage d'une plus grande sensibilité pour la perception et l'identification de problèmes nouveaux. Si l'on pense à la spirale du réarmement nucléaire, aux risques inhérents à l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, à d'autres installations techniques de grande envergure ou à des expériences scientifiques comme la recherche génétique, aux menaces écologiques qui frappent un équilibre naturel trop sollicité (...), à l'appauvrissement dramatique du tiers monde et aux problèmes de l'ordre économique mondial, aux thèmes du féminisme, à l'immigration croissante avec, pour conséquence, une composition ethnique et culturelle différente de la population, etc., tous les grands thèmes de ces dernières décennies en fournissent la preuve. » Quant au fonctionnement des ONG par rapport aux autres institutions : « *Presque aucun de ces thèmes n'a été lancé par les représentants de l'Etat, des grandes organisations ou des systèmes fonctionnels de la société.* »¹⁵ C'est en se situant en dehors des « systèmes fonctionnels des sociétés » et des institutions que les ONG acquièrent leur pouvoir d'imposer de nouveaux thèmes sur les agendas publics.

Aussi, doit-on reconnaître que l'autonomie relative dont jouissent les ONG dans l'ensemble des mécanismes internationaux tient à cette autre caractéristique importante : elles s'adressent simultanément à tous les autres acteurs des relations internationales, y compris à certains vis-à-vis desquels les Etats et organisations intergouvernementales s'avèrent très démunis ; elles démontrent par ce moyen un pouvoir décalé par rapport à ces derniers et accèdent à un statut très particulier au regard des autres acteurs, celui qui s'acquiert par le respect et l'agacement que l'audace suscitent.

¹⁴ Habermas préfère cette expression à celles d'organisations de la société civile ou d'organisations non gouvernementales, pourtant plus adéquates, du moins ici.

¹⁵ Jürgen Habermas, *Idem*, p. 409-410

Une dernière composante de notre hypothèse se déduira de l'observation du fait que le monde des ONG est s'engagé récemment dans le projet ambitieux d'une construction institutionnelle propre dont l'objectif est la conquête d'une capacité d'agir accrue, projet lui-même producteur d'autonomie.

La suggestion du Pr. Marcel Merle ouvre donc des perspectives multiples et intéressantes. Elle pose toutefois aussi la question de la façon dont un « *imbroglio juridique* » construit sur un « *accord tacite* » peut être questionné à défaut d'être élucidé. Celle de la méthode d'investigation d'un sujet aussi complexe.

Méthode

Ce travail a, en effet, soulevé plusieurs problèmes méthodologiques.

- Comment rendre compte d'un phénomène qui touche l'ensemble du monde de façon diversifiée?

Le sujet porte sur une population innombrable – selon la définition large du concept d'ONG que nous avons retenue - et a pour fond de scène un immense paysage en trompe l'œil, sinon en abîme : les relations internationales. Dario Battistella propose, après avoir exploré l'histoire des deux termes, une définition par la négative qui en montre la vastitude : « *l'ensemble des relations qui se déroulent au-delà de l'espace contrôlé par les Etats pris individuellement, quel que soit l'acteur - étatique ou non - concerné par ces relations et quelle que soit la nature - politique ou autre - de ces relations.* »¹⁶

Les autres acteurs des relations internationales, avec lesquels les ONG sont dans des relations interactives, voire intersubjectives, - qui participent donc fortement de leur définition - sont eux-mêmes difficiles à cerner : on compte tout d'abord quelque 200

pays dotés juridiquement d'Etats égaux théoriquement en souveraineté, mais plusieurs dizaines d'entre eux sont dans des liens de dépendance juridique complexes avec d'autres (de ceux dont le souverain est la reine d'Angleterre à ceux qui sont des Etats libres associés à un autre), sans compter ceux qui n'ont que les signes les plus ténus de la souveraineté. On compte d'autre part plus de 100 organisations intergouvernementales, plusieurs milliers d'entreprises multinationales, des milliers de collectivités locales actives au plan international et des centaines d'entités transnationales se livrant à des actes illicites.

Quant aux organisations non gouvernementales, qui se dénombrent par dizaines de millions, desquelles parler ? Certes, il est possible de privilégier les plus connues ou les plus importantes du fait de leur puissance financière ou du nombre de leurs militants ou cotisants. Mais c'est encourir le danger d'ignorer l'un des ressorts de leur impact, leur enracinement (variable) dans des réseaux d'institutions plus petites, d'échelon national ou infranational, qui sont pour elles des cautions de légitimité, des capteurs d'information, des diffuseurs d'un langage commun, des activistes participant à l'élaboration d'opinions publiques et travaillant à amener les autorités publiques nationales et locales à partager leurs positions.

A cette question il n'est pas de réponse satisfaisante possible. D'autant moins que la population des ONG croît et évolue très vite : il semble même qu'une accélération se produise dans le temps nécessaire à l'émergence au plan international d'une ONG. Marcel Merle notait qu'entre 1909 et 1993, alors que le nombre des organisations intergouvernementales n'a que décuplé, celui des OING (selon la définition, sélective, de l'Union des associations techniques internationales) a été multiplié par 70 : 12 457 contre 176.

Le parti adopté ici a été, non d'opérer un recensement des organisations jugées les plus importantes, mais de rendre compte des principaux modes de relations existant entre ONG et les principaux des autres acteurs. Ceci a conduit à identifier et à mettre en avant des organisations représentatives de familles caractérisées par le type de rapports

¹⁶ Dario Battistella - *Théories des relations internationales* - Presses de Sciences Po, 2003 p. 27

qu'elles construisent avec ces derniers, et parfois à décrire de façon détaillée une procédure régissant ces relations.

- **Comment aborder un sujet de nature profondément interactive ?**

L'expression « organisation non gouvernementale » a sans doute fait florès du fait de sa capacité à rendre compte au moins partiellement de la relation symbiotique et fécondante qui existe entre les entités concernées et la sphère gouvernementale (expression qui mériterait elle-même d'être questionnée).

Le « gouvernemental » ayant secrété l' « intergouvernemental », une relation nécessaire s'est établie, confirmée au plan juridique, entre ONG et organisations intergouvernementales. Par ailleurs, le concept « d'organisation non gouvernementale » étant largement synonyme de celui « d'organisation de la société civile », un autre couple interactif s'impose : celui formé par la société civile et l'Etat. Mais derrière ce couple s'en profilent d'autres : opinion publique et médias, intérêts (économiques) privés et intérêt général. La sociologie des institutions apprend d'autre part à discerner, au sein d'une même institution des divergences d'intérêts et des stratégies d'alliances subséquentes ; elles sont à l'origine d'autres relations interactives : entre secrétariats de certaines organisations intergouvernementales et ONG, entre certains cercles étatiques et certaines organisations des sociétés civiles ...

Enfin, la mondialisation contemporaine développe la capacité d'action transnationale de certains acteurs, en particulier les très grandes entreprises, face auxquels des réseaux d'ONG manifestent une capacité d'agissement impressionnante aux effets rétroagissant sur la sphère nationale.

Comment dès lors rendre compte d'un tout qui présente sa logique forte, le système des relations internationales contemporaines, au sein duquel les différents niveaux d'ONG jouent des rôles multiples et complémentaires, tout en explorant successivement chacune des parties qui le constituent, où ces mêmes ONG sont également productrices d'éléments constitutifs de ces « sous-systèmes » ? A quel

niveau de description arrêter la présentation de ces derniers, sans encourir le risque d'être sommaire ?

Comment introduire d'autre part la dimension historique dans une exploration qui se veut avant tout compréhensive du monde contemporain sans susciter de fausses comparaisons ?

Plusieurs plans de recherche et de présentation des résultats ont été esquissés tour à tour. Le choix ici présenté résulte à la fois du principe du « moindre mal » et de celui que les angles inédits apportent toujours leur part de découverte. C'est la raison pour laquelle un titre préliminaire, philosophico-historico-juridique, amènera le lecteur à prendre un certain recul par rapport au sujet, puis un second soulignera la complexité des jeux auxquels se livrent un certain nombre d'organisations intergouvernementales dans leurs relations avec les organisations non gouvernementales. Ce ne sera qu'ensuite que sera abordé le sujet plus classique des rapports que ces dernières entretiennent avec les Etats.

Et l'on ne s'interdira pas un certain nombre de récurrences et rappels, qui permettront d'enrichir progressivement la compréhension.

- **Comment traiter la dimension morale d'institutions sociales ?**

Si la notion d'ONG embrasse un nombre important d'objets sociaux et politiques, elle possède une base très précise qui se confond avec la notion d'association.¹⁷ Or celle-ci est issue d'un long cheminement de la pensée philosophico-juridique qui l'a lestée de lourdes dimensions morales. En rendent compte les contraintes auxquelles elle est assujettie dans la plupart des législations nationales.

La définition juridique de l'association insiste ainsi généralement sur la *nature contractuelle de droit privé de sa constitution*. L'idée de contrat librement consenti est centrale. Peu importe qu'il y ait accord écrit, la volonté contractuelle est suffisante sans qu'il faille passer par un acte formel d'enregistrement devant une autorité. Si on

¹⁷ Ainsi l'article 1 de la convention 124 du Conseil de l'Europe commence-t-il ainsi « *La présente convention s'applique aux associations, fondations et autres institutions rivées (ci-après dénommées ONG)...* »

distingue, à cet égard, les pays de *common law*, qui se passent en principe de tout formalisme, et les pays de droit écrit, l'acception repose sur des fondements communs qui sont ceux de la liberté de choisir avec qui l'on veut avoir affaire. Cette liberté d'association est inscrite dans les constitutions de la plupart des pays, que leurs Etats la respectent ou non. Le concept d'ONG apparaît ainsi comme une extrapolation des libertés fondamentales. Il en résulte une déduction implicite : parce qu'elles sont le produit d'une forme de liberté fondamentale, les associations (et donc les ONG) auraient une légitimité particulière à incarner une forme de vigilance sur ce type de sujet.

La définition juridique souligne en second lieu la nature nécessairement bénévole de l'activité menée par l'association. Celle-ci doit se manifester de deux façons : *ne pas poursuivre de buts lucratifs* et *être géré de façon désintéressée*. Ce dernier point signifie notamment que les dirigeants ne seront pas, en principe, rémunérés. S'il le sont, ce sera selon de règles spécifiques qui excluront en particulier l'intéressement aux résultats, exigeront une grande transparence vis-à-vis des autres membres de l'association et souvent des règles de plafonnement de la rémunération.

La frontière ainsi tracée dans la plupart des législations, distingue l'association de la société commerciale, plus généralement du monde des entreprises et, a fortiori, des organisations mafieuses. La connotation morale du *distinguo* est forte et renvoie à des valeurs religieuses. Alors que les *sociétaires* sont liés par un contrat ayant pour but principal la réalisation d'un profit qui sera partagé entre eux seuls, les intérêts des *associés* sont ailleurs. Le critère de *l'absence de buts lucratifs* n'interdit toutefois pas l'exercice total d'activités économiques (vente de biens et services, perception de revenus immobiliers ou financiers), mais à la condition que cela demeure une activité annexe, non contradictoire à la réalisation de l'objet social désintéressé et qu'elle n'entre jamais en concurrence avec des entreprises qui fourniraient les mêmes prestations dans le secteur marchand.

Finalement, derrière la notion de *désintéressement*, c'est l'exercice d'une forme de *vertu* qui est attendu des associations et donc des ONG: être capable de se hausser au delà de ses intérêts individuels pour leur donner une forme collective; ne toucher à l'argent que pour autant qu'il permet de survivre (en France, par exemple, la

rémunération des dirigeants d'associations est fixée par la loi en référence au salaire minimum interprofessionnel de croissance).

*« Les groupements et associations non étatiques et non économiques à base bénévole (...) forment (...) le substrat organisationnel de ce public général, pour ainsi dire issu de la sphère privée, constitué de citoyens qui cherchent à donner des interprétations publiques à leurs expériences et à leurs intérêts sociaux et qui exercent une influence sur la formation institutionnalisée de l'opinion et de la volonté. »*¹⁸ C'est parce qu'ils sont « bénévoles » et donc non soupçonnables de poursuivre un intérêt personnel mesquin qu'ils sont légitimes à exercer cette influence sur la scène publique, celle de l'intérêt général. De là à prêter aux associations un ensemble de qualités plus large, il n'y a qu'un pas que l'image assumée par les différentes catégories d'ONG aide à franchir : le courage (*les sans-frontiéristes*), le sens de la justice (*droits-de-l'hommeistes*) et la prudence (principe de précaution des écologistes).

Cette insistance sur le désintéressement a pour conséquence d'exercer une certaine disqualification implicite vis-à-vis de la famille des « lucratifs », les entreprises. Les organisations intergouvernementales admettent certes que certaines ONG puissent être les représentantes d'intérêts privés lucratifs si elles ne se livrent pas elles-mêmes, directement, à des activités de ce type : ainsi les chambres de commerce et les syndicats professionnels sont-ils reconnus comme des ONG par les organisations du système des Nations Unies. Peter Willetts ironise à ce sujet : *« Parce que les diplomates aiment proclamer qu'ils ont pour objectif l'intérêt de sociétés nationales unies, ils n'admettent pas qu'ils sont en relations avec des groupes d'intérêts ou des groupes de pression et préfèrent donc l'expression d'organisation non gouvernementale »*¹⁹. Mais l'ambiguïté de la situation qui est offerte aux *lobbies* (expression qui prend facilement un sens péjoratif, en particulier dans les langues romanes) a pour effet de neutraliser largement leur pouvoir d'influence à l'intérieur du système des statuts consultatifs. Notons au passage que si la notion d'ONG est très englobante, elle est aussi excluante : on peut avoir les apparences juridiques de l'ONG tout en étant rejeté par ses pairs, si on ne satisfait pas à certains préceptes éthiques.

¹⁸ Jürgen Habermas, Ibid, p. 394

¹⁹ Peter Willetts -*Transnational actors and international organisations in The globalisations of world politics* – Oxford press university

Bâtie sur le socle du concept philosophico-juridique de l'association, l'ONG est investie d'une portée et d'une vocation éthiques.

Une dimension morale supplémentaire s'ajoute à cela au travers de la troisième caractéristique qui permet de les identifier aux yeux des juristes : le caractère international de leur composition et de leurs activités. L'ONG, telle que la reconnaissent les institutions internationales les plus anciennes, doit exercer ses activités dans plusieurs pays répartis sur plusieurs continents : elle n'est éligible au dialogue avec elles que si elle incarne ainsi une part *d'universalité*, fondement de sa légitimité à s'inscrire dans le débat international.

On verra plus loin que cette notion, difficile à encadrer dans des critères, est l'objet d'interprétations de plus en plus larges. Si les organisations internationales les plus anciennes exigent que les statuts prévoient explicitement l'exercice de façon habituelle d'activités hors des frontières de l'Etat du siège et l'adhésion de membres de différentes nationalités et de différents continents relayant l'activité de l'organisme dans leur pays, certaines institutions plus récentes considèrent que l'idée d'universalité de l'humanité se manifeste aussi dans la capacité immanente de donner voix à des communautés transnationales : une communauté paysanne locale pourra être considérée comme représentative ou du moins exemplaire des souffrances de l'ensemble des déshérités.

La dimension morale est donc une composante intrinsèque à la notion d'ONG, extrapolation historique de l'association. Lorsqu'en France a été célébré le centenaire de *la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*, le discours du Premier ministre a résumé cette dimension vertueuse attendue du *Tiers secteur* : « *Vous mettez vos talents au service de vos valeurs : la solidarité et la coopération entre les hommes, la justice sociale, la tolérance. Ces valeurs sont celles d'une société fière de sa pluralité et forte de son refus de faire prévaloir la logique du profit. (...) Les associations mènent une action irremplaçable. Leur ténacité, leur audace et leur force*

de conviction s'expriment ici, en France, mais aussi à travers le monde, où se déploie l'action des organisations non gouvernementales.²⁰ »

Pour traiter de cette dimension morale, qui fait partie de la nature de cet acteur particulier que sont les ONG, nous avons fait le choix de nous interroger dans la première partie d'un chapitre préliminaire sur l'histoire philosophique du concept. Nous avons aussi retenu de nous appuyer régulièrement sur les travaux d'un philosophe contemporain du droit, Jürgen Habermas, dont le travail a privilégié en particulier la question du rôle des associations et plus généralement de la société civile dans la démocratie.

- Comment échapper à la subjectivité ?

« Toute théorie, toute analyse du monde, du réel, des faits sociaux et donc internationaux, est conditionnée, au-delà des données endogènes, par des données exogènes, étant donné la solidarité situationnelle qui lie le chercheur à tout un contexte environnemental »²¹ affirment non sans raison les théoriciens post-positivistes des relations internationales, Or le chercheur est, en l'occurrence, un fonctionnaire du ministère français des Affaires étrangères ayant 25 ans de pratique de l'administration, de culture française et issu d'une formation assurée par des écoles d'Etat, lecteur de certains journaux, membre de certaines associations...

Les choix qu'il a faits et les analyses qu'il a privilégiées, inexorablement subjectifs, ne peuvent que répliquer ce substrat culturel. Le sujet même de cette thèse n'échappe pas à cette surdétermination : l'observation des relations entre organisations non gouvernementales et institutions publiques a été au cœur de son métier au cours des années récentes. D'autre part le langage qu'il utilise lui tend ses propres pièges.

La difficulté est accrue par la conflictualité déjà soulignée du sujet. La prévalence de certaines polémiques en France, pratiquement absentes dans les

²⁰ Lionel Jospin - *Discours du 1^{er} juillet 2001*, site Internet du Premier ministre, 2001

²¹Dario Battistella, *Idem*, p. 240

autres pays industrialisés, interroge. Comment éviter que votre histoire personnelle vous range inconsciemment dans un camp ou du moins fasse douter le lecteur de votre souci d'échapper au parti pris ? Quelle juste distance garder, alors que l'on a été l'un des acteurs (modestes) de la polémique ?

Illustre tout particulièrement cette difficulté la question des sectes. On a remarqué que Bertrand Badie, cité plus haut, inclut sans souci ces Eglises minoritaires dans la catégorie des organisations des sociétés civiles, ce qui, dans la définition que nous avons retenue, les assimile aux ONG.

Or le sujet suscite des débats très vifs, particulièrement en France. Nombreux sont ceux qui voient dans ces groupes religieux un dévoiement de l'idée de désintéressement (certains fondateurs deviennent très riches) et le non respect des valeurs de base communes à la famille ONG (droit à l'éducation, liberté de conscience...) L'acceptation des sectes dans celle-ci donne d'autre part prétexte à des généralisations : *« Le pullulement des ONG rend difficile le travail de classification de ces organisations et soulève les problèmes de leur transparence et de leur représentativité, ce que le cas des sectes illustre. Les pouvoirs publics ne peuvent pas imposer une loi (...) la société civile doit mener une action de clarification et de réflexion sur ces pratiques pour éviter une saturation opaque du débat. »*²² Selon Claire Tréan ce serait une position partagée par l'ensemble des diplomates français, pour qui *« il y a de tout dans les ONG, à boire et à manger ; elles sont infiltrées par les sectes, par les multinationales, par les Américain. »*²³

Si le sujet rebondit régulièrement, c'est qu'il se situe à plusieurs carrefours qui constituent autant de sujets politiques importants ; celui de la montée de l'identitaire culturel ; celui de la revendication des exclus de la mondialisation, parmi lesquels elles recrutent ; celui de la déstructuration de l'espace national ; celui du fondamentalisme religieux, jugé particulièrement inquiétant depuis le 11 septembre 2001, date à laquelle

²² Compte rendu de la réunion du Haut Conseil de la Coopération Internationale du le 20 novembre 2000 - Site Internet du Haut Conseil 2000

²³ Claire Tréan – *Les ONG s'imposent comme acteurs dans les relations internationales* - *Le Monde* du 4 février 2001

a cessé d'être recevable l'opinion selon laquelle « *de toutes ces marques d'un retour au sacré, au demeurant plurales et hétérogènes, dérive en fait une nouvelle énonciation de la politique internationale (...) et que ce phénomène ne peut que promouvoir de nouveaux réseaux de solidarité internationale* »²⁴.

Les Etats et les organisations intergouvernementales sont loin d'avoir une attitude unie sur le sujet. Les « sectes » jouent parfois un rôle important dans les coulisses du pouvoir. Nombre de pays africains et des Caraïbes sont dirigés par des chefs d'Etat membres de ce qui est qualifié ailleurs de « sectes ». La querelle qui oppose plusieurs pays européens aux Etats Unis à propos de l'Eglise de scientologie est connue.

Les conférences organisées par les Nations Unies sur les droits de la femme, à Pékin, puis sur l'esclavage, à Durban, qui ont vu des valeurs, considérées jusque là comme universelles par l'ensemble des pays membres, être sérieusement bousculées, grâce à des alliances entre ONG, religions établies, sectes et quelques Etats, a donné des arguments à ceux qui s'inquiètent de ce que pourrait être un monde qui ne serait plus organisé par les seuls Etats : les droits de la femme y ont été, au mieux, piétinés et des positions ouvertement racistes vis à vis d'Israël y ont trouvé tribune officielle.

Déduire, toutefois, que l'ensemble des organisations non gouvernementales est gangrenée par le phénomène des sectes alors que celles-ci ne sont actuellement qu'une petite minorité à avoir franchi la sélection des « statuts consultatifs », est, aussi abusif.

Alors comment traiter de l'ensemble d'un si vaste sujet alors que plusieurs sous-catégories évoquent et sont susceptibles de faire agir, chez toute personne qui en traite, des ressorts culturels, psychologiques et politiques puissants ?

Pierre de Senarclens remarque, à ce sujet : « *On restreint considérablement le champ de l'analyse en réduisant les choix des acteurs, nouveaux et anciens, à une logique de type utilitaire, car on se prive ainsi de la capacité de comprendre les passions déterminant les ethno-nationalismes, le terrorisme, ou d'autres mouvements sociaux, contestataires ou pacifiques, qui se*

²⁴ Bertrand Badie et Marie Claude Smouts, Idem, p. 62.

*manifestent dans la sphère des relations internationales. (...) Dans la réalité (...) la politique relève aussi d'émotions et de passions qui ne se réduisent pas à des rationalités univoques ni d'ailleurs à des rationalités conscientes ».*²⁵

Heureusement, nous dit Robert Cox, « *lorsqu'une théorie s'interroge sur le processus de production théorique lui-même, est consciente du lien que ce processus entretient avec la perspective qui se trouve à son origine, il s'agit d'une 'critical theory' qui 'ne considère pas comme allant de soi les institutions et les relations sociales et de pouvoir mais les remet en question en s'intéressant à ses origines et en se demandant si et comment elles pourraient entrer en changement ' »*²⁶ Bref, nul ne peut échapper à son moi collectif, mais il peut être sauvé par la pratique exigeante de l'autocritique.

L'auteur s'est efforcé de prendre pour références ces différents avis, en particulier dans le choix de ses sources d'information. A la « littérature grise » dont il disposait du fait de ses activités professionnelles, il a ajouté des recherches dans les écrits des principaux auteurs des différents courants de pensée de la science des relations internationales. Il a d'autre part consacré une attention soutenue aux sites Internet d'un certain nombre des principales organisations et réseaux d'organisations, sites qui sont des lieux d'expression d'autant plus intéressants qu'ils cherchent le plus souvent à concilier des objectifs contradictoires de communication vis-à-vis du grand public, mais aussi ciblée sur les donateurs et adhérents, tout en étant des supports de débats parfois vifs. Enfin, mettant à profit les deux années « sabbatiques » à temps partiel que lui avait concédées son administration, l'auteur a choisi d'approfondir sa connaissance de la sociologie des ONG en entrant dans le conseil d'administration ou dans des cercles de travail de plusieurs d'entre elles. Cela l'a amené à vivre « de l'intérieur », côté ONG, la préparation de rencontres internationales telles la conférence de l'OMC à Cancun et le Forum Social Européen, ainsi qu'à d'observer de près la façon dont les organisations de la société civile développent leurs coopérations internes et avec des partenaires extérieurs, comme certains universitaires.

²⁵ Pierre de Senarclens avec Richard Rosecrance, Bertrand Badie, Pierre Hasner - *Débat sur l'Etat virtuel* - Presses de sciences Po, 2002, p. 176

Toutes ces précautions prises, le risque de subjectivité demeure important. Pour le réduire autant que faire se peut, la méthode de la citation d'une grande variété d'opinions sur chacune des questions successivement soulevées a été retenue; le lecteur pourra donc élaborer sa propre réflexion, et ce n'est qu'ensuite que l'auteur proposera ses propres choix en les explicitant.

Plan

Notre analyse, venant à l'appui de l'hypothèse résumée plus haut et de ces réflexions méthodologiques, procédera en quatre étapes :

- L'une pistera l'émergence historique du concept d'ONG au travers de la philosophie et de l'histoire sociale et observera que le rapport aux autres acteurs des organisations des sociétés civiles est une question fondatrice des sociétés modernes.
- La seconde cherchera à comprendre la nature de la relation, manifestation forte, qu'entretiennent institutions intergouvernementales et ONG, ainsi celle de leurs rapports avec les Etats.
- La troisième se penchera sur les liens d'influence, d'alliance et de rivalité existant entre les ONG et les acteurs privés et non étatiques des relations internationales.
- La quatrième observera les stratégies de construction d'une capacité d'agir en tant qu'acteur transnational fortement dégagé d'adhérences aux Etats.

La conclusion tentera une modélisation et questionnera l'avenir.

²⁶ Dario Battistella, Ibid, p. 242

TITRE I

A la recherche des origines de la notion
d'organisation non gouvernementale
et de sa réalité

Le concept d'organisation non gouvernementale, bien qu'il soit difficile à préciser, est d'usage courant, en particulier dans la presse généraliste, au point qu'il semble intelligible à tout un chacun. Est-ce parce qu'il est synonyme d'autres concepts qui seraient plus explicites ? Les notions d'organisation de la société civile et de mouvement social ne le sont certainement pas.

C'est apparemment la Charte des Nations Unies qui a inventé l'expression « organisation non gouvernementale », dans un article 71 déjà cité. Dès lors qu'il était ainsi écrit, en 1946, qu'il existait des « *organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de (la) compétence* » d'une nouvelle institution, le Conseil économique et social de la nouvelle Organisation des Nations Unies, c'est donc que celles-là préexistaient à celui-ci. La charte n'est pas créatrice d'une nouvelle réalité mais porte témoignage et reconnaissance de son effectivité antérieure.

Il apparaît, au demeurant, difficile d'imaginer qu'aucune des activités prises en charge depuis un demi siècle par les organisations non gouvernementales n'ait préexisté, assumée par des organismes de caractère privé. Une évidence qui soulève la question : qu'y avait-il avant ? Une interrogation qui mérite d'être posée dans la mesure où la relation des ONG aux autres acteurs a toutes raisons de s'inscrire aussi dans une dimension temporelle, et que celle-ci est probablement porteuse de sens, notamment au regard de la question de l'autonomie, notre sujet.

Se pose donc la question de l'exploration de la réalité historique qui a préexisté à la dénomination. Or comment rechercher quelque chose qui n'a pas de nom ? Ont été explorées ici deux pistes correspondant à autant de chapitres.

- L'apparition de la notion de *société civile* dans la littérature philosophique, sous les plumes de Hobbes, Locke, Rousseau, Kant et Hegel, puis de celle d'*organisations de la société civile*, sous celles de Tocqueville et Gramsci en

particulier, signale l'émergence au début des temps modernes, en Europe, de phénomènes sociaux qui annoncent les modernes ONG, en particulier dans leurs rapports aux autres acteurs des relations internationales de l'époque. L'histoire des théories des relations internationales, qui se réfère pour une grande partie aux mêmes auteurs qui voit émerger peu à peu, aux côtés des Etats et institutions inter étatiques, des acteurs non gouvernementaux, permettra de compléter cette approche.

- Des recherches dans l'histoire sociale occidentale (au sens d'histoire des sociétés) permettent à la fois d'identifier, sous des noms variés, des filiations reliant des organisations ayant joué un rôle important au plan international à certains courants structurant le monde des ONG contemporaines, et d'interroger la complexité d'emblée importante des relations qu'elles entretenaient avec les acteurs publics.

Chacune de ces directions de recherche tournées vers le passé apportera de premières pierres à la réflexion suggérée par le Pr. Marcel Merle sur la « *marge de manœuvre* » dont disposent réciproquement les acteurs des relations internationales, une question qui s'est posée très tôt.

Chapitre I.

La relation entre société civile et autorités publiques, promue question fondamentale par l'histoire de la philosophie et les théories des relations internationales

Le philosophe Sunil Khilnani¹ remarque une tendance générale contemporaine à ignorer la « *profondeur historique* » du débat, qui conduit à la « *confusion* » de « *définir la société civile par opposition à l'Etat* ». L'histoire de la philosophie est pourtant éclairante sur la façon dont se sont construits des a priori conceptuels, notamment celui de l'antagonisme Etat/société civile, qui se prolonge aujourd'hui dans une opposition supposée incontournable entre pouvoirs publics et ONG.

Quant aux théoriciens des relations internationales, s'ils s'intéressent également aux philosophes des Lumières, c'est souvent pour considérer que les idées que Hobbes, Locke et Kant esquissèrent sont des sources inépuisables de réflexion pour l'époque contemporaine et que le principal clivage autour duquel s'organise leur discipline, entre « réalistes » et « libéraux », a pour origine la centralité justement/abusivement attribuée par ces pères fondateurs aux Etats souverains.

L'histoire des idées agit pourtant comme un référent commun à un bon nombre d'ONG contemporaines qui y puisent des fondements de légitimité. Ainsi, Bernard Kouchner, retraçant les mobiles des fondateurs de Médecins sans Frontières et du mouvement humanitaire, décrit-il « *ces indignations productives, directement issues de la démocratie européenne, (qui) réconcilient peut-être le jeune Marx et le vieux Kant, Mozart, Flaubert et Shakespeare (...)* Il s'agit de compléter la Déclaration universelle des droits de l'homme au nom d'une morale de l'extrême urgence ». ²

¹ Sunil Khilnani – *La « société civile », une résurgence* - Critique Internationale – janvier 2001, p. 39

² Bernard Kouchner et Mario Bettati - *Le devoir d'ingérence*– Denoël, septembre 1987, p. 10

D'où l'intérêt d'interroger l'histoire de la pensée des relations internationales sous un double jour : celui des philosophes et celui des politistes.

I. L'opposition supposée entre société civile et Etat, enfant de l'histoire de la philosophie

L'exploration historique du concept de *société civile*, préalable à celle de la notion *d'organisation de la société civile*, peut se décomposer en trois phases : celle qui va de ses origines antiques jusqu'à la fin du XVIIIème siècle ; le XIXème siècle, où dominent les conceptions de Hegel et Tocqueville ; puis les temps plus récents, que nous ferons commencer à la fin des années 1960 ; une dernière section fera un inventaire sommaire des débats philosophico-politiques qui entourent un concept qui ne cesse d'être questionné.

A) La société civile, des origines du concept à la fin du XVIIIe siècle

*« Le concept de société civile a été utilisé depuis fort longtemps en philosophie puisque déjà Aristote parle de “ koinônia politike ” au sens d'un espace de délibération qui se distingue de la famille et du peuple (mais pas de l'Etat) et que saint Augustin oppose la “ societas civilis ” comme cité terrestre, représentée sur terre par l'Etat, à la cité céleste représentée sur terre par l'Eglise. »*³ Nous limiterons toutefois notre exploration aux temps modernes.

1. Thomas Hobbes : le peuple contre les fauteurs de guerre

Le philosophe écossais donne, en 1640, dans son fameux ouvrage, le *Leviathan*, un sens nouveau à l'expression *société civile* : il décrit le monde comme une jungle où s'affrontent, hors de toute morale et de toutes règles, les Etats. Règne ce que l'Anglais G. Lowes Dickinson⁴ appellera plus tard « *anarchie* » au sens premier d'absence d'autorité centrale au dessus des Etats.

³ Bernard Dréano - *La belle Irène, l'éléphant et le gouverneur* - communication lors du colloque « Civil society » du « Center for Civil Society » de la London School of Economics - septembre 2001, site Internet d'ATTAC 2003

⁴ Allen & Unwin - *The european anarchy*, 1916, et Swarthmore, *The international anarchy*, 1926, cités par Dario Battistella, Ibid, p. 27

Hobbes voit en revanche la possibilité de produire un ordre politique organisé et pacifique si les gouvernés décident de conclure un pacte, formant ainsi entre eux une « société civile ». Ce « contrat ou covenant (..) n'est nullement conclu entre les gouvernants et les gouvernés, c'est-à-dire entre les princes et les peuples, mais entre les individus eux-mêmes (inter pares). Le Souverain n'est pas partie au pacte mais il est construit, en tant que puissance ou potestas, par l'accumulation de tous les droits (ou potentiae) dont tous les individus ont décidé de ne point user. Cette formidable puissance est celle d'un homo artificialis, purement rationnel, qu'on appelle Etat ou Commonwealth (...) Il est puissance souveraine, c'est-à-dire une puissance telle qu'il n'y en pas de plus grande qu'elle. »⁵ D'autre part, « le citoyen est avant toute chose le sujet du souverain mais aussi, surtout, l'autorisant qui donne lieu à l'existence de ce souverain. (...) La qualité de citoyen se révèle dans une double nature : l'homme et son individualité de la vie privée où, en tant qu'individu décidant dans le cadre de sa vie privée de se mettre sous la protection du souverain, il est l'un des fondateurs originaires de l'Etat ; l'homme et sa citoyenneté de la vie publique, où, en tant que citoyen, il autorise toutes les actions du souverain »⁶

Certains commentateurs tirent des idées de Hobbes celle d'un affrontement de principe entre la *société civile* (c'est-à-dire, chez lui, le peuple des citoyens) et *l'Etat*. C'est, sans doute, extrapoler sa pensée : dans la vision qu'il dessine d'une société plus civilisée, l'Etat ne serait plus un monstre belliciste dévoreur de chair humaine mais l'expression de la volonté collective de citoyens réunis autour d'un projet commun, ce que l'on appelle depuis deux siècles une *nation*. Ce serait d'autre par un contresens que de fonder le concept *d'organisation de la société civile* sur l'idée de *société civile* proposée par le philosophe témoin de la première république anglaise (dirigée par Cromwell) : nulle part il ne suggère que celle-ci devrait se doter de corps intermédiaires.

⁵ Michel Meyer- *La philosophie anglosaxonne* - PUF 1994, p. 46

⁶ Anne-Laure Angoulvent - *Hobbes et la morale politique* - PUF Que sais-je ? - 1994, p. 67

2. John Locke : le contrat entre nation et souverain

Son cadet de quelques années, John Locke, témoin de la restauration de la monarchie puis de la seconde tentative républicaine anglaise, est l'auteur d'un *Traité du gouvernement civil* (1690). Il y décrit une *société civile* qui jouerait un rôle dans la construction d'une autre organisation politique. « *Il pense que les hommes aspirent à un autre état qui puisse leur donner la sécurité et les garanties que réclame une raison raisonnable : ils ont besoin d'une société civile en laquelle 'un système juridique et judiciaire commun' les protège en leur personne et en leurs biens, au besoin en sanctionnant ceux qui violent la loi universelle de nature. (...) A l'inverse de Hobbes, Locke pense que la sociabilité étant naturelle aux hommes, il n'y a pas d'existence humaine qui ne soit sociale.* » (...) *Aussi formeront-ils spontanément entre eux un contrat raisonnable (...) impliqu(ant) une souveraineté dont l'assise est le peuple, argument par lequel Locke, combattant de toutes ses forces l'absolutisme monarchique (...) se trouve dans le camp des 'révolutionnaires' orangistes.* »⁷

Cette société civile a donc toutes chances de se constituer spontanément dès lors que le préalable de l'abolition de l'absolutisme aura été réalisé. « *Ceux qui composent un seul et même corps, qui ont des lois communes établies et des juges auxquels ils peuvent appeler, et qui ont l'autorité de terminer les disputes et les procès qui peuvent être parmi eux, et de punir ceux qui font tort aux autres et commettent quelque crime : ceux-là sont en société civile les uns avec les autres. (...) Partout où il y a un certain nombre de gens unis de telle sorte en société, que chacun d'eux ait renoncé à son pouvoir exécutif des lois de nature et l'ait remis au public, là et là seulement, se trouve une société politique ou civile.* »⁸

On retrouve chez Locke, l'idée du contrat fondateur d'un vouloir vivre ensemble : « *Le commencement de la société politique dépend du consentement de chaque particulier qui veut bien se joindre avec d'autres pour composer une société, en sorte que tous ceux qui y entrent peuvent établir la forme de gouvernement qu'ils jugent à propos.* »⁹.

⁷ Michel Meyer, *Idem*, p. 57 et 58

⁸ John Locke - *Traité du gouvernement civil* - GF Flammarion - 1989, p. 242 et 243

⁹ John Locke, *Idem*, p. 259

L'organisation que cette communauté humaine, dégagée du pouvoir absolutiste et arbitraire, réalisera, n'est, toutefois, pas celle que produit spontanément la nature : « *La plus grande et principale fin que se proposent les hommes, lorsqu'ils s'unissent en communauté et se soumettent à un gouvernement, c'est de conserver leurs propriétés, pour la conservation desquelles bien des choses manquent dans l'état de nature.* »¹⁰

S'ils sont séparés par des conceptions divergentes quant à la forme de l'Etat, ni Hobbes, ni Locke ne différencient *société civile* et *société politique*, la première étant une définition de la seconde telle que des lois permanentes sont connues et agréées par le peuple. Ses constituants sont un ordre politique représentatif, la propriété juridiquement fondée et la liberté de culte. Il n'y a donc opposition à l'Etat que dans la mesure où celui-ci perpétuerait un état d'anarchie ou d'injustice. Et à aucun moment il n'est question, pour ces auteurs, d'*organisations* dont cette société civile devrait se doter pour se protéger d'un souverain que le contrat social a vocation à rendre fusionnel avec son peuple.

3. Jean Jacques Rousseau : un contrat social a-historique

Jean Jacques Rousseau, qui a lu Hobbes et Locke, fait largement écho à leurs conceptions, promouvant l'idée d'un *contrat social* fondé notamment sur le fait que « *le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir* »¹¹. Il s'en démarquera toutefois par le fait que l'état de nature est pour lui a-historique et se confond avec une sorte d'Eden d'avant toute guerre : « *Tout est bien sortant des mains de l'auteur des choses ; tout dégénère entre les mains de l'homme. La nature a fait l'homme heureux et bon, mais la société le déprave et le rend misérable.* »¹² La société politique qu'il imagine devra donc être fondée sur la *vertu*.

On sait l'influence que Rousseau a eue sur certains théoriciens de la Révolution française, dont l'une des obsessions a été d'organiser cette société sur le modèle de la cité grecque idéalisée, sans qu'aucun corps intermédiaire ne s'interpose entre la nation

¹⁰ John Locke, *Ibid.*, p. 274

¹¹ Jean Jacques Rousseau – *Le contrat social* – Site Internet J.J. Rousseau 2004

¹² Jean Jacques Rousseau - *Rousseau juge de Jean-Jacques*- Site Internet J.J. Rousseau 2004

et ses organes politiques. « *Le préambule de la loi Le Chapelier stipule clairement 'qu'il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation' .»*¹³

4. Emmanuel Kant : une société fondée sur un droit cosmopolite

Auteur notamment d'un « *Projet de paix perpétuelle* », Emmanuel Kant écrit alors que le Directoire cherche à stabiliser les effets de la tornade révolutionnaire sur les pays voisins de la France (nonobstant la poursuite des conquêtes au-delà des Alpes). Il partage le pessimisme de Hobbes.

*« L'homme a un penchant à s'associer, car que dans un tel état il se sent plus qu'homme par le développement de ses dispositions naturelles. Mais il manifeste aussi une grande propension à se détacher, car il trouve en même temps en lui le caractère d'insociabilité qui le pousse à tout vouloir diriger dans son sens ; et de ce fait, il s'attend à rencontrer des résistances de tous côtés, de même qu'il se sait par lui-même enclin à résister aux autres .»*¹⁴.

*« La même insociabilité (...) est à nouveau la cause qui fait que chaque communauté fait preuve dans les relations extérieures d'État à État d'une liberté sans entrave se traduisant par la guerre incessante que se font les nations entre elles (...Mais) par la détresse qui en résulte et dont finalement chaque État doit souffrir intérieurement, même en pleine paix, elle pousse chacun à sortir de l'état sans loi des sauvages pour entrer dans une société des nations ; (...) toutes les guerres sont donc autant d'essais (non pas certes dans l'intention des hommes, mais dans l'intention de la nature) pour établir de nouvelles relations entre les Etats (...): jusqu'à ce qu'un jour enfin, en partie l'organisation la meilleure possible de la constitution civile, pour les affaires intérieures, en partie une convention et une législation commune pour les affaires extérieures, établissent un état semblable à une communauté civile et capable de se maintenir lui-même comme un automate. »*¹⁵

Car « *le problème essentiel pour l'espèce humaine, celui que la nature contraint l'homme à résoudre, c'est la réalisation d'une Société civile administrant le droit de*

¹³ Edith Archambault - *Le secteur sans but lucratif, Associations et fondations en France* - Economica 1999 , p. 25

¹⁴ Emmanuel Kant — *Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique*– 1784, in *Kant, la philosophie de l'histoire* – Médiations Denoël 1987, p. 31

¹⁵ Emmanuel Kant, *Idem*, p. 36

façon universelle.(...) Ce n'est que dans la société, et plus précisément dans celle où l'on trouve le maximum de liberté, par là un antagonisme général entre les membres qui la composent, et où pourtant l'on rencontre le maximum de détermination et de garanties pour les limites de cette liberté, afin qu'elle soit compatible avec celle d'autrui ; ce n'est que dans une telle société(...) que la nature peut réaliser son dessein suprême, c'est à dire le plein épanouissement de toutes ses dispositions dans le cadre de l'humanité. Mais la nature exige aussi que l'humanité soit obligée de réaliser par ses propres ressources ce dessein, de même que toutes les autres fins de sa destination. Par conséquent, une société dans laquelle la liberté soumise à des lois extérieures se trouvera liée au plus haut degré possible à une puissance irrésistible, c'est-à-dire une organisation civile d'une équité parfaite, doit être pour l'espèce humaine la tâche suprême de la nature¹⁶ ».

Kant préconise la mise en place d'institutions républicaines – au sens d'une « *séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif* »¹⁷ à l'intérieur de chaque pays et l'union de ceux-ci dans une forme juridique instituée : « *Comme la raison (...) condamne absolument la guerre comme voie de droit, et qu'elle fait en revanche de l'état de paix le devoir immédiat qui ne peut pourtant pas être institué, ni garanti sans un contrat mutuel des peuples, il faut qu'il y ait une alliance d'une espèce particulière que l'on peut nommer 'Alliance de paix' (foedum pacificum) qui se distinguerait du 'Contrat de paix' (pactum pacis) en ce que ce dernier ne terminerait qu'une guerre, alors que la première chercherait à abolir pour toujours toutes les guerres.* ¹⁸ »

Si Kant conçoit l'organisation d'une société publique internationale pacifiant les relations internationales grâce à sa construction sur le principe du contrat, c'est donc de façon analogique à la société civile qui doit se construire pour harmoniser les relations entre les hommes d'un même pays. Mais rien dans ses écrits ne permet d'identifier l'idée que la société civile devrait se doter d'organisations.

¹⁶ Emmanuel Kant, Ibid., p. 33

¹⁷ Emmanuel Kant - *Projet de paix perpétuelle* :1785– Mille et une nuits n°327, p. 18

¹⁸ Emmanuel Kant – Idem p. 23 -24

5. Adam Smith : la seconde main invisible, mue par la morale civique

Les théoriciens de la société commerçante, fondateurs de l'économie libérale, dont la figure de proue est Adam Smith, s'emploient dans le même temps à montrer que les processus économiques sont générateurs d'interdépendance entre les hommes, formateurs d'une *société civile*.

Adam Smith, faisant une «*Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*» (son ouvrage principal), voit dans la société civile «*un espace de libre échange circonscrit par l'étendue de la division du travail et mû par le système socio-économique des besoins (...) Il pense l'économie comme fondement de la société et le marché comme opérateur social.*»¹⁹. La société civile s'autorégule spontanément. Ceci ne fait pas obstacle, au contraire, à ce que des relations humaines se nouent librement, fondées sur l'amitié et la morale, introduisant une «*civilité*» supplémentaire. Ainsi, une seconde «*main invisible*» est à l'œuvre qui devrait permettre l'émergence d'une société spontanément organisée autour de principes moraux, indépendamment de toute intervention publique. Les réticences qu'exprime Smith quant à l'intervention de l'Etat dans l'économie, a priori inutile et destructrice d'ajustements spontanés, se trouve aussi, mais en filigrane, dans son discours sur la société civile.

Les philosophes des XVIIème et XVIIIème siècle ont donc, certes, été les premiers à utiliser l'expression «*société civile*», mais dans le sens de *peuple réuni autour d'un contrat social* et tournant dans un sens positif les instincts de rivalité et de conquête qui l'animent ; le concept est très proche de celui de la *nation* à ceci près qu'il s'identifie aussi avec ceux d'Etat et de souverain : peuple et monarque, unis par l'accord formant *société civile* ne font qu'un.

Robert Cox ajoute : «*La société civile, dans la conception des Lumières s'entendait comme le domaine des intérêts particuliers, ce qui en pratique signifiait le domaine de la bourgeoisie. L'Etat incarnait idéalement l'universalité, l'ordre juridique. (...) L'un des problèmes intellectuels a été d'expliquer la compatibilité obligatoire des deux, le*

¹⁹ Pierre Rosanvallon - *Le capitalisme utopique* - Le Seuil 1979, p. 69

*domaine des intérêts particuliers et celui de l'universalité. Si l'Etat incarnait l'universalité, alors la société civile devait générer des principes universels dans la sphère éthico-juridique ; la société civile devait être l'origine des bases d'un bien-être partagé atteint au travers de la poursuite de l'intérêt particulier.(...) Société civile signifie la conscience de soi du groupe social dont l'influence s'accroissait, voire contrôlait le pouvoir exécutif ; (c'était un) synonyme de bourgeoisie. »*²⁰ La question de la justice sociale ne se posait donc pas pour eux. Elle émergera au siècle suivant, et avec elle, la question d'un Etat qui peut être en opposition avec cette société civile bourgeoise.

B. Une société qui devient civile par son organisation : Hegel et Tocqueville

1. Georg Wilhelm Friedrich Hegel : Etat de droit versus société civile

Au tournant du siècle suivant, observateur des guerres napoléoniennes et de la naissance du capitalisme, Georg Wilhelm Friedrich Hegel s'interroge sur la possibilité de perpétuer une communauté humaine dans le monde nouveau qui apparaît sous ses yeux. Dans les *Principes de la philosophie du Droit*, il déduit d'une analyse historique que la liberté, issue d'un long cheminement, est une aspiration fondamentale de l'homme, le ressort de l'avenir de l'humanité.

L'homme est immergé dans la *société civile* décrite par Smith (qu'il a lu), qui est le monde du travail, de la production, la sphère économique, le lieu du besoin et de la nécessité. Il s'y produit une différenciation des groupes sociaux dans une opposition violente. La richesse des uns se réalise à partir de la pauvreté des autres. L'ordre des choses apparaît comme un jeu formel, une mécanique organisant la confrontation des intérêts particuliers. L'homme ne suit que son intérêt individuel et la société ne sait plus quelle fin elle poursuit. La *société civile* permet la transformation matérielle du monde mais elle ne permet pas à la liberté de se réaliser dans l'histoire. Cette opposition entre intérêt individuel et intérêt collectif doit être surmontée car, dégénéralant en conflit, elle met la société en péril.

²⁰ Robert Cox - *Civil society at the turn of the millenium : prospects for an alternative world order* - Economies et sociétés - Hors Série n°6, 2003 - Cahiers de l'ISMEA, p. 1176

L'Etat a pour fonction de mettre fin à ces contradictions, dans une fonction d'arbitre. Il est la sphère où se règlent les conflits. Il réalise la morale, la raison et la liberté par la définition de la loi. Sans lui, la liberté organisée par le marché tourne à vide. Le droit de l'individu ne peut se protéger que dans une organisation supra individuelle. *« L'État, comme réalité en acte de la volonté substantielle, réalité qu'elle reçoit dans la conscience particulière de soi universalisée, est le rationnel en soi et pour soi : cette unité substantielle est un but propre absolu, immobile, dans lequel la liberté obtient sa valeur suprême, et ainsi ce but final a un droit souverain vis-à-vis des individus dont le plus haut devoir est d'être membres de l'État. (...) Il est la réalité de la liberté concrète .»*²¹. Il réalise ainsi l'ordre universel auquel aspirent les humains. Au besoin l'Etat usera de la ruse. *« L'Etat moderne, en partant de la liberté individuelle et en s'en servant, amène les hommes à reconnaître le caractère supérieur de son pouvoir et le caractère raisonnable de sa Loi. »*²²

Hegel distingue Etat et société civile au point de les situer dans une forme d'opposition structurelle. *« Si on confond l'État avec la société civile, et si on le destine à la sécurité et à la protection de la propriété et de la liberté personnelles, l'intérêt des individus en tant que tels est le but suprême en vue duquel ils sont rassemblés, et il en résulte qu'il est facultatif d'être membre d'un État. Mais sa relation à l'individu est tout autre : s'il est l'esprit objectif, alors l'individu lui-même n'a d'objectivité, de vérité et de moralité que s'il en est un membre. »*²³

*« Le concept de société civile trouve (ainsi) sa formulation systématique en 1821 dans Les Principes de la philosophie du droit de Hegel. En introduisant ce concept, Hegel prenait acte du changement le plus significatif de la modernité politique: la séparation de la 'vie civile' et de la 'vie politique', de la société et de l'État; changement concomitant à la révolution industrielle (montée de la culture bourgeoise, importance et autonomie accrue de la sphère économique) et politiquement consacré par l'effondrement de l'Ancien Régime. »*²⁴

[Camillia Larouche-Tanguay](#) souligne que *« Hegel fait subir un déplacement au concept de la société civile proposé par les économistes. La société civile est pour Hegel un moment du développement de l'idée de la liberté. Hegel s'oppose ainsi aux*

²¹ Georg Wilhelm Friedrich Hegel - *Principes de la Philosophie du droit* - 1821

²² Denis Touret - *Encyclopédie Lycos*

²³ Georg Wilhelm Friedrich Hegel - *Idem*

théoriciens conservateurs qui refusaient cette nouvelle société et aux théoriciens libéraux qui y voyaient, à toutes fins utiles, l'État dans sa forme achevée. »²⁵

Pour Hegel, l'Etat entre en interrelation avec la société civile en reconnaissant ses formes organisées, distinctes de la famille, et son autonomie. Il les garantit aussi par la loi. Le contrat est l'une de ces formes. Il organise la première forme de liberté concrète parce que, grâce à lui, l'homme n'est pas libre contre les autres mais avec les autres, sans pour autant renoncer à sa personnalité. Le contrat est l'une des bases d'une société civile s'autorégulant partiellement. Hegel accorde une grande importance aux corporations qui apportent à l'homme une dignité professionnelle et tempèrent l'égoïsme absolu qui règne dans la société civile. C'est « *la forme de sociabilité la plus élevée à laquelle accède l'individu comme sujet économique.* »²⁶ D'autre part, « *l'association en tant que telle est elle-même le vrai contenu et le vrai but. La destination des individus est de mener une vie collective, et leur autre satisfaction, leur activité et les modalités de leur conduite ont cet acte substantiel et universel comme point de départ et comme résultat.* »²⁷

Pour la première fois apparaît donc l'idée que des institutions privées, protégées par la loi, sont un des déterminants d'une société civile qui ne serait pas que la jungle où s'affrontent forts et faibles. Le concept d'organisations de la société civile émerge.

2. Alexis de Tocqueville : la démocratie associative

Mais le véritable fondateur d'une réflexion théorique et pratique sur ce dernier sujet est Alexis de Tocqueville. Il revient d'un séjour aux Etats-Unis (1831-32) ébloui par l'évidence du lien qui lui semble exister entre la construction de la démocratie américaine et la prolifération, dans ce pays, d'associations civiles et politiques. Il fonde sur ces bases une philosophie assise sur la conviction que « *les sentiments et les idées ne se renouvellent, le cœur ne s'agrandit et l'esprit humain ne se développe que par l'action réciproque des hommes les uns sur les autres. (...) Cette action est presque nulle dans les pays démocratiques. Il faut donc l'y créer artificiellement. Et*

²⁴ Dominique Wolton - *Penser la communication* - Flammarion, 1997

²⁵ Camillia Larouche-Tanguay - *La thématization hégélienne de la société civile bourgeoise* - Revue Laval théologique et philosophique - **Volume 41, numéro 3, octobre 1985** p. 345-360

²⁶ Pierre Rosanvallon, Idem, p.52

*c'est ce que les associations seules peuvent faire. (...). Dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science mère ; le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là. »*²⁸

Tocqueville, trop souvent réduit à quelques citations glorifiant le rôle des associations (« *La liberté d'association est devenue une garantie nécessaire contre la tyrannie de la majorité* »²⁹), vit en France au début d'un XIXe siècle inquiet du développement d'organisations sociales que les interdictions officielles condamnent à la clandestinité. Son jugement est enraciné dans sa classe sociale : « (En Europe il) *règne souvent dans le sein de ces associations une tyrannie plus insupportable que celle qui s'exerce dans la société au nom du gouvernement qu'on attaque. »*³⁰

Mais il s'interroge aussi sur le type d'organisations que les sociétés européennes pourraient utilement accepter. Il établit ainsi un distinguo entre associations civiles et politiques. Les premières lui paraissent pouvoir être autorisées sans problème. En revanche, « *on ne peut pas dissimuler que la liberté illimitée d'association en matière politique ne soit, de toutes les libertés, la dernière qu'un peuple puisse supporter. Si elle ne le fait pas tomber dans l'anarchie, elle la lui fait pour ainsi dire toucher à chaque instant. »* Mais il ajoute : « *Cette liberté, si dangereuse, offre cependant sur un point des garanties : dans les pays où les associations sont libres, les sociétés secrètes sont inconnues.*³¹ (...) *La liberté d'associations en matière politique n'est point aussi dangereuse pour la tranquillité publique qu'on le suppose, et (...) il pourrait se faire qu'après avoir quelques temps ébranlé l'Etat, elle l'affermisse. »*³²

Selon Tocqueville, observateur sans doute de la relation existant entre sociétés de secours mutuel (tolérées sous la Restauration) et mouvement ouvrier clandestin (interdit), « *il existe un rapport naturel et peut-être nécessaire entre (les) deux genres d'associations (politique et civile). (...) Les associations civiles facilitent (...) les associations politiques ; mais d'une autre part, l'association politique développe et*

²⁷ Georg Wilhelm Friedrich Hegel - *Principes de philosophie du droit*- 1821

²⁸ Alexis de Tocqueville - *De la démocratie en Amérique* Tome III - 1835 - Calmann Lévy - 1888 p. 186 et 188

²⁹ Alexis de Tocqueville, *Idem*, Tome II p. 38

³⁰ Alexis de Tocqueville, *Ibid.*, Tome II p. 44

³¹ Alexis de Tocqueville, *Ibid.*, Tome II p. 39

³² Alexis de Tocqueville, *Ibid.*, Tome III p. 201

perfectionne singulièrement l'association civile. »³³. Et, plus hardiment, il ajoute que « *les associations politiques peuvent (...) être considérées comme de grandes écoles gratuites, où tous les citoyens viennent apprendre la théorie générale des associations.* »³⁴

Sa réflexion s'inscrit aussi dans une perspective historique : « *Tocqueville établit une analogie avec l'influence stabilisatrice qu'il avait identifiée dans les sociétés européennes, exercée par les corps intermédiaires issus des temps médiévaux qui luttèrent pour réduire le pouvoir monarchique.* »³⁵ Mais, ajoute, cet auteur, Tocqueville fait une erreur contextuelle : « *Alors que fleurissent en Amérique des associations volontaires et autonomes hors de l'Etat, le XIXe siècle européen fait l'expérience de l'émergence d'une société civile confrontée à un Etat qui prend la forme du corporatisme (dont) les leaders sont Disraeli et Bismarck et qui se prolongera jusqu'au-delà de la Seconde guerre mondiale avec l'Etat providence.* »³⁶

C'est donc, même si elle est partiellement erronée, une réflexion plus aboutie que celle de Hegel sur l'autonomie possible et souhaitable entre organisations de la société civile et Etat que Tocqueville élabore. Mais la distinction civil/politique qu'il établit (il leur consacre deux chapitres différents) et dont il avoue implicitement le caractère artificiel, souligne aussi, et pour la première fois, la difficulté du traçage de la frontière entre ces deux champs, et donc l'ambiguïté qui marque fondamentalement les relations entre l'Etat et les (futurs) ONG : car si le politique est la sphère d'exercice de l'Etat, si ces dernières empiètent sur ce terrain, il apparaît naturel que les pouvoirs politiques cherchent à exercer contrôle et influence sur elles.

Après Tocqueville « *la société civile n'est plus identifiée au capitalisme et à la bourgeoisie, mais prend le sens de citoyenneté participative et organisée qui se juxtapose à l'ordre économique et au pouvoir d'Etat* »³⁷

³³ Alexis de Tocqueville, Ibid., Tome III p. 196 et 197

³⁴ Alexis de Tocqueville, Ibid., Tome III p. 199

³⁵ Robert Cox, Idem, p. 1177

³⁶ Robert Cox, Ibid., p. 1178

³⁷ Robert Cox, Ibid., p. 1177

Au cours d'un XIXe siècle caractérisé par de profondes mutations politiques et sociales, s'est donc affinée la pensée sur le rapport entre la société civile et l'Etat, une relation qui n'est pas constituée que d'opposition, au contraire : « *La genèse de l'Etat moderne est corrélative d'un processus d'individuation sociale, et (...) celui-ci nous interdit de penser séparément le sort de l'individu et celui de l'Etat*³⁸ .»

C) Les temps récents : éclipse et résurrection

Les deux premiers tiers du XXe siècle vont connaître une sorte de dilatation de la sphère politique, du fait de la Révolution russe, puis de l'extension du bloc communiste. Cette situation exercera une fascination sur les philosophes qui réintègreront la réflexion sur la société civile dans le débat politique sur la lutte des classes. Sous l'influence marxiste, la société civile est alors le plus souvent assimilée à la *société bourgeoise*.

1) Antonio Gramsci : les ressorts de la conquête du pouvoir

Le philosophe italien d'inspiration marxiste Antonio Gramsci a fait exception. Dans ses *Cahiers de prison*, écrits entre 1930 et 1932, il poursuit notamment une réflexion sur les processus d'élaboration des idéologies formant consensus, ce qu'il appelle *l'hégémonie*. La notion de société civile apparaît. Un retour sur l'histoire l'amène à identifier une succession de ces hégémonies et le rôle déterminant que la catégorie des *intellectuels organiques* y a joué. Par là il entend, de façon très extensive, les catégories sociales capables de produire du pouvoir et du concept : « *Chaque groupe social, naissant sur le terrain originel d'une fonction essentielle dans le monde de la production économique, crée en même temps que lui, organiquement, une ou plusieurs couches d'intellectuels qui lui donnent son homogénéité et la conscience de sa propre fonction, non seulement dans le domaine économique, mais aussi dans le domaine politique et social : le chef d'entreprise capitaliste crée avec lui le technicien de l'industrie, le savant de l'économie politique, l'organisateur d'une nouvelle culture, d'un nouveau droit, etc.*»³⁹ A chaque époque ses nouveaux *intellectuels organiques* : ce fut longtemps le clergé, puis la noblesse de robe, puis les philosophes non-clercs.

³⁸ C. Ruby - *L'individu saisi par l'Etat, lien social et volonté chez Hegel* –Editions du Félin, 1991, p. 191

³⁹ Antonio Gramsci – *Cahiers de prison - Introduction*, page 3, 1930-32 in site Internet www.marxists.org

« Comme ces diverses catégories d'intellectuels traditionnels éprouvent, avec un 'esprit de corps' le sentiment de leur continuité historique ininterrompue et de leur qualification, ils se situent eux-mêmes comme autonomes et indépendants du groupe social dominant. (...) Un des traits caractéristiques les plus importants de chaque groupe qui cherche à atteindre le pouvoir est la lutte qu'il mène pour assimiler et conquérir 'idéologiquement' les intellectuels traditionnels, assimilation et conquête qui sont d'autant plus rapides et efficaces que ce groupe donné élabore davantage, en même temps, ses intellectuels organiques. »⁴⁰

Comment ces *intellectuels organiques* participent-ils à la production de l'hégémonie ?

« Les intellectuels sont les 'commis' du groupe dominant pour l'exercice des fonctions subalternes de l'hégémonie sociale et du gouvernement politique, c'est-à-dire de l'accord 'spontané' donné par les grandes masses de la population à l'orientation imprimée à la vie sociale par le groupe fondamental dominant, accord qui naît 'historiquement' du prestige qu'a le groupe dominant (et de la confiance qu'il inspire) du fait de sa fonction dans le monde de la production.» Et Gramsci distingue deux niveaux dans les superstructures agissant pour la fabrication de l'hégémonie : « L'étage de la 'société civile', c'est-à-dire de l'ensemble des organismes vulgairement dits 'privés' (groupe social dominant et intellectuels), et celui de la 'société politique' ou de l'Etat ». Au sein de et entre ces deux superstructures se déroulent des luttes décisives pour l'hégémonie.

Dans cette conception, la *société civile* est l'ensemble des organisations structurant et animant la classe dominante.

Longtemps passée inaperçue, la pensée de Gramsci connaît aujourd'hui un regain d'intérêt. Bernard Dréano⁴¹, président de l'Assemblée des Citoyens d'Helsinki, décrit les voies par lesquelles s'est opéré ce retour de mode : « Dans les pays d'Europe, après l'échec du 'printemps de Prague' en 1968 et celui des mouvements étudiant et ouvrier polonais en 1968-70, apparaît (...) une dissidence limitée aux milieux intellectuels en Tchécoslovaquie et en Hongrie, mais qui prendra un caractère de

⁴⁰ Antonio Gramsci - Idem, p. 4-5

⁴¹ Bernard Dréano - Idem

masse en Pologne et de manière plus limitée et plus tardive en République Démocratique Allemande. Certains animateurs de ces mouvements vont théoriser leur stratégie dans les années 70 et 80. Ils ne cherchent pas à se confronter directement au pouvoir mais à construire une ‘ société en dissidence ‘, décrite par le polonais Adam Michnik par exemple. C’est le ‘ pouvoir des sans pouvoirs ‘ dont parle le tchèque Vaclav Havel, ‘ l’antipolitique ‘ décrite par le hongrois Giörgy Konrad. Tous se réclament haut et fort de la ‘ Société Civile ‘.

« Cette référence vient explicitement de Gramsci, chez des Polonais membres du KOR (Komitet Obrony Robotnikow, le comité de défense des ouvriers, ‘l’incubateur de Solidarnosc’), et peut être plus encore chez les Hongrois comme Agnes Heller ou Mihàhly Vajda. Les idées de Gramsci ont pénétré en Europe centrale en même temps qu’elles se diffusaient en Europe occidentale, grâce au philosophe marxiste Georg Lucaks, à la fin de sa vie, et aux ‘révisionnistes’ marxistes hongrois et polonais mais aussi aux intellectuels italiens, communistes ou non, en particulier le philosophe Norberto Bobbio. Dans la dissidence, les militants venus de ce marxisme ‘gramscien’ comme Jacek Kuron en Pologne ou Jaroslav Sabata en Tchécoslovaquie vont en retrouver d’autres se réclamant plutôt des Lumières dans leur version anglo-saxonne (les ‘libéraux’ au sens progressiste américain du terme) et quelques chrétiens influencés par le personnalisme. Tous conçoivent la société civile comme l’organisation de la résistance à l’Etat totalitaire mais non comme le tremplin pour la prise du pouvoir d’Etat. Et le concept de ‘Société Civile’ va revenir dans le débat politique occidental... à partir de l’Est. »⁴²

2) Le temps des synthèses

« Au même moment, (...) dans plusieurs pays d’Amérique Latine, la lutte contre les oligarchies va prendre des formes nouvelles, presque invisibles dans les favelas des banlieues et chez les paysans pauvres. Dans cette nouvelle résistance, on retrouve des militants révolutionnaires (...) ayant renoncé à l’affrontement frontal ou à la guérilla ; le mouvement est surtout puissant là où l’influence de la ‘théologie de la libération’ catholique est la plus sensible. Celle-ci est apparue avec force en 1968 à l’occasion de

l'assemblée de l'épiscopat latino-américain à Medellin (Colombie) autour d'évêques comme Don Helder Camara (Brésil) ou Mgr Romero (Salvador), bientôt mise en forme par le prêtre péruvien Gustavo Gutierrez, relayé par des franciscains (Leonardo Boff) et des jésuites (Jean Luis Segundo). Elle procède aussi en partie du personnalisme. (...) La synthèse des expériences révolutionnaires et chrétiennes va irriguer les 'communautés de base' dans les quartiers pauvres, les mouvements indigénistes et influencer à la fin des années 80 aussi bien le Parti des Travailleurs au Brésil que les Zapatistes au Mexique. »⁴³

Ainsi peut-on lire, sur le site Internet du Sous-commandant Marcos : « Dans une première approximation, on peut définir la société civile comme un espace d'interaction sociale non régulé par l'Etat, celui-ci étant compris comme un ensemble d'appareils qui exercent le pouvoir coercitif légal dans un système social organisé (...) C'est dans la société civile que surgissent et se développent les conflits économiques, sociaux, idéologiques et religieux que l'Etat traite ou réprime selon les circonstances.(...) C'est le terreau où germent les demandes de la population, auxquelles le système politique doit faire face dans des situations déterminées. (...) Le renforcement de la société civile - ce fait d'une ampleur internationale - apparaît, où qu'il se produise, comme une nouvelle forme de résistance populaire. »

« Dans d'autres parties du monde (poursuit Dréano), des synthèses voisines se sont élaborées, et préparent le bon accueil de l'idée de société civile : autour du mouvement noir américain et de ses alliés dans le mouvement pour 'les droits civiques', un temps en Irlande du Nord, sous la même dénomination, mais surtout, dans des conditions proches de l'Amérique Latine, dans les 'civics' des township sud-africains. En Europe Occidentale, et singulièrement en France, se développent, autour de 1968 et jusqu'à la fin des années 70 des mouvements qui se réclament du 'socialisme autogestionnaire' et de 'l'alternative'. Ils tentent également la synthèse de traditions socialistes, libertaires ou marxistes (gramscienne et autres) et chrétiennes, notamment celle du personnalisme. Cette philosophie, mise en forme en France par Emmanuel Mounier, le fondateur de la revue 'Esprit', a influencé des forces comme la CFDT ou le PSU. 'L'autogestion' par exemple, qui dépasse largement la question de

⁴² Bernard Dréano, Ibid.

⁴³ Bernard Dréano, Ibid.

*la 'gestion ouvrière' des moyens de production, renvoie à une conception d'autonomie des acteurs sociaux qui annonce la future reconceptualisation de la société civile. Les interactions entre ces différentes expériences internationales existent dans les années 70-80 : le personnalisme a eu une influence aussi considérable que méconnue au plan international : il a aussi influencé une génération de nationalistes arabes ou africains.»*⁴⁴

Un bon nombre d'animateurs des mouvements sociaux contemporains se réclament de ces héritages, notamment de celui de Gramsci. Faisant l'analyse que les groupes sociaux dominants sont, dans les démocraties, la petite bourgeoisie, ils pensent qu'en s'appuyant sur les intellectuels, l'objectif fondamental de changer les références idéologiques *hégémoniques* du développement économique et social peut être atteint, point de départ de changements politiques. Pour Khilnani, un courant « *d'utopie post-moderne* » puise dans Gramsci l'espoir de « *réconcilier socialisme et démocratie* »⁴⁵

Hannah Arendt est un autre auteur qui occupe une place importante dans la pensée philosophique contemporaine du fait des profondes analyses des rapports entre l'humanité et le totalitarisme qu'elle a proposées. Alain Finkelkraut a montré combien cette philosophe était inquiète du glissement de la notion de peuple d'une définition politique à une définition sociologique. « *Quand un peuple est 'figuré comme un seul être surnaturel mû par une volonté unique' (la définition sociologique) il n'y a plus de liberté, car il n'y a plus assez d'espace entre les hommes pour que puisse s'épanouir la liberté individuelle* », alors que le peuple doit être « *conçu comme assemblée, comme 'multitude dont la majesté réside dans sa pluralité même'.* »⁴⁶ Les organisations des sociétés civiles stimulent cette expression politique plurielle.

D) Un concept toujours en débat

Le débat philosophique sur le concept de société civile est aujourd'hui très riche. Complexe également.

⁴⁴ Bernard Dréano, Ibid.

⁴⁵ Sunil Khilnani – Idem, p.45

⁴⁶ Alain Finkelkraut in Bernard Kouchner et Mario Bettati, Idem, p. 58

Pour Dominique Wolton, « *les variations historiques du concept montrent bien à quel point la société civile est une notion conflictuelle et idéologique.* » De nos jours, le concept est réapparu à la suite de la crise de l'État-providence, et il est investi de multiples connotations positives. Il s'apparente alors, selon François Rangeon (cité par Wolton), à un mythe politique. « *Avant d'être un concept ou une idée, la société civile évoque d'abord un ensemble de valeurs positives: l'autonomie, la responsabilité, la prise en charge par les individus eux-mêmes de leurs propres problèmes. Par sa dimension collective, la société civile semble échapper aux dangers de l'individualisme et inciter à la solidarité. Par sa dimension civile, elle évoque l'émancipation de la tutelle étatique, mais aussi des valeurs plus affectives telles que l'intimité, la familiarité, etc. On s'explique ainsi la réactivation récente du couple société civile-État.* »⁴⁷

En France, le Conseil Economique et Social, lieu d'expression institutionnelle des syndicats de salariés et d'employeurs, a cru pouvoir, dans une « *contribution au débat* » adoptée le 14 mai 2002 intitulée « *Réflexion sur la notion de société civile* », opposer deux définitions : « *Selon la définition anglo-saxonne la plus souvent admise, la société civile s'organiserait autour d'un schéma tripartite (gouvernement, marché, ONG) ; à côté de la fonction gouvernementale, la fonction productive relevant du marché incluant employeurs et salariés serait distincte du tiers secteur qui couvrirait ce qu'il est convenu d'appeler les organisations non gouvernementales. Selon une autre définition, dans laquelle la France se retrouve, la société se structurerait selon une approche plutôt dualiste, distinguant entre la sphère publique d'une part et d'autre part, la sphère de la société civile qui, dès lors, inclurait d'un côté, la fonction productive fondée sur des critères principalement marchands, mais aussi, lieu de confrontation, de négociation et de dialogue entre patronat et organisations syndicales, de l'autre diverses entités sociales notamment le tiers secteur associatif.* »⁴⁸

Jürgen Habermas alimente également la réflexion contemporaine sur la notion de société civile en soulignant l'étroitesse de ses relations avec l'Etat : « *La théorie des systèmes (..) conçoit la société comme un tissu de sous-systèmes autonomes s'isolant*

⁴⁷ Dominique Wolton - *Penser la communication* - Flammarion, 1997

⁴⁸ Conseil Economique et Social - *Contribution au débat - Réflexion sur la notion de société civile*, 14 mai 2002

les uns des autres en développant leurs sémantiques propres et constituant les uns pour les autres des environnements. (...) Ce choix conceptuel implique l'abandon d'une conception hiérarchique de la société centrée sur l'Etat. »⁴⁹ Et il cite Bernhard Peters⁵⁰, pour préciser la relation entre l'Etat et la société civile organisée : « Aux marges de l'administration, on voit se constituer une sorte de périphérie interne de différentes institutions dotées de droits d'autogestion ou de fonctions de contrôle et de compétences déléguées par l'Etat (universités, systèmes d'assurances, représentations corporatives, chambres professionnelles, associations de bienfaisance, fondations, etc.). Le centre, dans son ensemble, dispose d'une périphérie externe qui se divise, en gros en utilisateurs et fournisseurs. » Et il conclut : « La société civile (...), de façon médiate, est capable d'induire l'auto transformation du système politique structuré par l'Etat de droit. »⁵¹

Michael Edwards, directeur des programmes sur la gouvernance et la société civile de la Fondation Ford, et personnalité influente aux écrits abondants sur le sujet, remarquait, lors d'un séminaire des Nations Unies: « *Les définitions de la société civile ont une dimension à la fois analytique et normative. Les définitions analytiques, ou structurelles, insistent sur l'importance des organisations (et) inclu(en)t toutes les organisations et associations se situant entre la famille et l'Etat, à l'exception des entreprises (...) exclues car elles (sont) organisées sur la base d'un projet fondamentalement différent, le profit. Les définitions cognitives mettent l'accent sur l'importance des normes : valeurs sociales et qualités (...) qui sont mises en actes pour produire une société qui se définit comme 'civile', (...) différentes de la rationalité qui préside au fonctionnement de l'Etat et du marché. Pour certains, il y a une liaison naturelle entre les deux définitions (les organisations de la société civile promeuvent les valeurs civiques), alors que pour d'autres, il n'y en a aucune, la preuve étant qu'il existe des associations 'inciviles' et que les secteurs privé et public assument des valeurs civiques. La question clé est : comment les formes et les normes se rencontrent-elles au niveau global ? Comment une société civile forte produit-elle une société qui est forte et civile dans tous ses actes ? ».*

⁴⁹ Jürgen Habermas, Ibid., p. 360-361

⁵⁰ Bernhard Peters - *L'intégration de la société moderne*- Suhrkamp - 1993

⁵¹ Jürgen Habermas, Ibid., p. 382 et.399

Comme celui du CES, ce distinguo binaire signale que la question des définitions est aussi un enjeu politique.

Le débat a pris une dimension nouvelle après l'effondrement du bloc soviétique et la généralisation du modèle libéral d'économie de marché. Maxime Haubert, professeur à l'IEDES de l'Université Paris I, s'interroge : « *Il est important de remarquer que le discours hégémonique (sur la société civile) est clairement d'inspiration libérale et même néolibérale, et en tout cas qu'il risque fort de favoriser la mondialisation et l'imposition du nouveau modèle de régulation et d'accumulation. En ce sens, il est foncièrement idéologique, puisqu'il occulte les contradictions constitutives de l'ordre économique, social et culturel dominant. (...) Tout montre que la crise de l'économie et de l'Etat qu'entraîne généralement l'application du modèle néolibéral dans les pays post coloniaux ne peut que provoquer également une crise de la 'société civile' ou aggraver sa faiblesse.* »⁵²

La question récurrente est : le projet hégélien d'une régulation de la société civile (brute) par l'Etat en relation étroite avec des organisations (associations, syndicats...) citoyennes afin de produire une société civile civilisée favorable aux libertés, est-il un cheminement obligatoire pour les pays ayant quitté le modèle communiste et pour les pays dits du Tiers monde ?

Sunil Khilnani conteste, avec beaucoup d'autres, que ce modèle soit universel: « *La société civile présuppose une conception partagée de la politique (...) la présence d'un certain type de soi : un soi capable d'évoluer, de voir dans les intérêts quelque chose de transitoire, de choisir ses allégeances politiques et d'en changer(...) ouvert à la persuasion discursive et à la délibération* », ce à quoi font obstacle les solidarités identitaires. Une troisième condition est « *la dispersion institutionnalisée du pouvoir* », ce qui n'est qu'apparemment contradictoire avec la nécessité d'un Etat suffisamment fort pour faire respecter la loi. Dans les différentes régions du monde, « *l'extension et la forme des sociétés civiles(...) dépendront directement du caractère de l'Etat*. Aussi ne peut-on opposer, a priori, les deux entités, la société civile étant « *constitutivement, et par mille et une voies, entremêlée à l'Etat* ». ⁵³

⁵² Maxime Haubert - *L'idéologie de la société civile*, dans *Les sociétés civiles face au marché* - Karthala

⁵³ Sunil Khilnani, *Ibid.*, p. 49

Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts ajoutent, après avoir signalé qu'« *on assiste, dans de nombreux domaines, à une accélération du processus de différenciation entre Etat et société civile, espace public et espace privé(...): dans d'autres contextes culturels, l'indifférenciation entrave, à l'exact opposé du monde anglo-saxon, la constitution d'une société civile autonome* ». ⁵⁴

C'est ce que remarque, par exemple, Sarah Ben Néfissa, pour qui, dans les pays arabes, « *en réalité, les formes de solidarité sociale s'expriment de manière informelle envers les groupes primaires que sont les familles, les communautés de vie et de quartiers auxquels l'individu arabe demeure toujours attaché, notamment parce qu'il y trouve protection et survie malgré le clientélisme et l'inégalité qui les caractérisent. Or la société civile arabe, en tant qu'espace formel d'expression sociale, a du mal à s'articuler à cet espace informel mais civil, comme si l'institutionnalisation de la participation civile sous la forme d'ONG et d'associations faisait naître de nouveaux enjeux*». ⁵⁵ Samuel P. Huntington n'est pas d'un avis différent, pour **qui** « *ce qui distingue l'Occident (... c'est) le pluralisme associationniste (...) complété par le pluralisme de classe(qui) contraste avec la pauvreté de la société civile (...) des empires bureaucratiques qui caractérisaient la Russie, la Chine, l'Empire ottoman et d'autres sociétés non occidentales* ⁵⁶ », hier, le monde musulman aujourd'hui.

C'est aussi l'opinion de René Otayek : « *Le succès du concept de société civile est proportionnel à son imprécision, et son applicabilité aux pays du Sud paraît sujette à discussion tant sa généalogie intellectuelle est enracinée dans la philosophie politique occidentale. Le détour par l'Afrique, où la question de l'émergence d'une société civile est posée, permet de remettre en perspective critique le concept et les multiples instrumentalisations auxquelles il se prête. Ce détour suggère, en particulier, qu'il convient d'admettre que l'on est désormais en présence d'un concept dont l'acception et les usages, par les acteurs de la démocratisation, diffèrent sensiblement de ceux qui lui sont traditionnellement prêtés et, surtout, qu'il faut appréhender la problématique*

⁵⁴ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, Ibid, p. 32

⁵⁵ Sarah Ben Néfissa - *Courrier de la Planète* n°63-2001, p. 26 et 27

⁵⁶ Samuel Huntington - *Le choc des civilisations* – Editions Odile Jacob 1997, p. 73

de la société civile dans les pays du Sud en termes historiques, c'est-à-dire abstraction faite de tout présupposé ethnocentrique. »⁵⁷

Il reste que, même en Afrique sub-saharienne, les sociologues observent une « *individualisation (...), processus central à la base du développement contemporain de la société civile africaine. Nous entendons ici cette notion de société civile comme un espace commun d'interlocution et d'action tel qu'il est défini par le principe de l'Etat-nation, par la séparation entre acteurs étatiques et acteurs privés et par le jeu des rapports alternatifs de coopération et de conflit entre les différentes forces sociales.* ⁵⁸»

Toutes ces définitions focalisent leur attention, depuis Gramsci, sur le rapport entre organisations (même si le mot n'est pas explicitement prononcé) de la société civile et pouvoir politique, donc Etat. Il peut-être harmonieux, coopératif, dialectique ou conflictuel. La marge d'autonomie y est donc variable selon le type de vie politique qui y a cours.

Sunil Khilnani conteste cette liaison exclusive et y voit au moins trois types de formes : « *Dans les discussions récentes, on s'accorde rarement sur les sources où puise la société civile pour contenir l'Etat à l'intérieur de certaines limites. Une réponse que l'on peut, par commodité, appeler libérale, les situe dans l'économie, la propriété et les marchés où cette dernière peut être librement échangée. Une seconde position, disons radicale, les place dans une zone indépendante tant de l'économie que de l'Etat, un espace où circulent les idées sur la chose publique et les arguments rationnels, où se forment librement les associations et se découvrent les intérêts. Enfin, une position conservatrice préfère voir dans la société civile un ensemble d'acquis culturels, de mœurs historiquement héritées, qui régit les relations entre les individus et les groupes ; contrairement aux tenants des deux premières positions, ceux de la troisième ne considèrent pas que cet héritage soit disponible en tous points du globe.* »⁵⁹

⁵⁷ René Otayek - *Société civile et démocratie en Afrique : de l'utilité du regard décentré* – Revue internationale de politique comparée (vol. 9 n°2)

⁵⁸ François Leimdorfer et Alain Marie : *L'Afrique des citoyens – Sociétés civiles en chantier (Abidjan, Dakar)* – Karthala 2003, p. 9

⁵⁹ Sunil Khilnani, *Ibid.*, p. 39

Bernard Dréano commente ironiquement ces débats contemporains : *« En septembre 2001, le 'Center for Civil Society' de la prestigieuse London School of Economics organisait un séminaire international sur la notion de 'Société Civile Internationale'. Les participants étaient des universitaires ou des militants de mouvements sociaux venant de tous les continents. Presque tous décrivaient l'état de leur 'société civile' en commençant par souligner le caractère flou, ambigu, peu scientifique, du concept lui-même, à l'échelle nationale et donc a fortiori à l'échelle internationale. L'un des intervenants rappelait à ce sujet la classique histoire indienne des trois aveugles rencontrant un éléphant : 'c'est une feuille' disait le premier en touchant l'oreille du pachyderme, 'c'est un arbre' ajoutait le second en touchant l'une des pattes, 'pas du tout c'est un serpent' affirmait le troisième qui avait en main la trompe(...). Sauf qu'aujourd'hui tout ce passe comme si le premier aveugle touchait une feuille, le second un tronc et le troisième un serpent et que tous s'exclament: 'c'est une société civile internationale' ! . Pourtant, après deux jours de débats aussi passionnés que passionnants, chacun s'accordait à dire qu'il devait bien exister quelque chose qui, pour ne pas être un éléphant rose devait être un phénomène politique et idéologique significatif puisqu'il se manifestait dans des formes différentes et cependant comparables dans des sociétés aussi diverses que celle des Indes, du Brésil, de France, des Etats Unis ou d'Afrique du Sud. »*⁶⁰

Et il ajoutait, après avoir rappelé l'histoire philosophique du concept de société civile : *« Dans ces débats passionnant, complexes et à bien des égards fondateurs de nos démocraties modernes (...) qui ne se déroule(nt) pas seulement dans les salons, il s'agit de tentatives de comprendre les bouleversements liés à la mondialisation (déjà), aux révolutions industrielles et politiques et aux guerres qui les accompagnent. »*

Que nous apportent, au total, ce balayage historique puis cette revue des débats actuels pour comprendre l'autonomie des *organisations de la société civile* par rapport aux autres acteurs des relations internationales ?

⁶⁰ Bernard Dréano, Ibid.

Quelques repères fondamentaux :

- le concept de *société civile* a été imaginé, à son origine, comme un moyen d'amener les Etats à la paix, ce qui suggère que les organisations qui en font partie ont vocation à jouer un (ou plusieurs) rôle(s) non négligeable (s) dans les relations internationales,
- la lenteur avec laquelle s'est opérée la distinction entre la notion de *société civile* et les concepts d'*Etat* et de *nation* en Occident, les débats qui continuent d'entourer ces notions, signalent l'existence de liens complexes entre ces trois notions, que l'on ne saurait réduire à la simple opposition structurelle ;
- l'histoire de la philosophie occidentale révèle une relation étroite entre la genèse des concepts de *société civile* et d'*organisations de la société civile* et des mutations politiques et sociales de longue période ; elle induit un certain relativisme culturel ;
- les institutions productrices de l'idéologie (*l'hégémonie*) dominante entretiennent, à chaque époque, une relation dialectique ou complice, selon les moments, avec les organisations de la société civile, participant à leur construction ;

II. L'apport des théories des relations internationales au concept d'organisation de la société civile

Les relations internationales n'ont été envisagées comme objet scientifique qu'assez récemment, au lendemain de la Première guerre mondiale. Jusque là elles avaient été abordées principalement d'une part sous l'angle historique, qui privilégiait la polémologie, et d'autre part comme un sujet philosophique : il s'agissait en effet, principalement, de se demander sous quelles conditions l'inclination humaine à la belligérance pourrait enfin être contenue.

La section précédente a retracé cette longue interrogation, initiée avec la philosophie antique et surtout développée à partir du XVIIe siècle. La Paix Westphalienne laisse alors entrevoir que les évolutions technologiques (amélioration de la productivité agricole, progrès technique dans l'armement naval et les manufactures) et les soubresauts politiques (révolutions anglaises, structuration des Ligues commerçantes, modèle des monarchies protestantes) qui se produisent pourraient entraîner un développement de nouvelles fonctions pour les nouveaux Etats souverains. Les politiques mercantilistes pratiquées par les principaux de ceux-ci en sont l'une des traductions, qui relance la réflexion sur la paix, considérée comme nécessaire au développement du commerce. La philosophie s'interroge donc durablement sur le rôle de l'Etat dans la réalisation du bonheur des sujets, puis des citoyens, au travers notamment des relations internationales, dégagant peu à peu les concepts de *société civile* et d'*organisations* structurant celle-ci.

L'individualisation récente de la science des relations internationales traduit tout d'abord le fait qu'à partir de la fin du XIXe siècle, la philosophie connaît la révolution psychanalytique. Celle-ci replace l'individu au centre de l'étude. Parmi les sciences sociales qui naissent alors par divergence, privilégiant le rapport de l'homme aux institutions, l'une est la *science des relations internationales*. Sa courte histoire prolonge largement celle de la partie de la philosophie qui s'est intéressée à la guerre et au rôle, dans cet ordre, de l'Etat.

Elle va en effet se fonder autour de l'étude du rôle des Etats dans la construction d'un ordre international, manifestant durablement un intérêt limité pour les autres acteurs, en particulier ceux que l'on appelle, depuis la seconde moitié du XXe siècle, les *organisations non gouvernementales*.

L'*index des concepts* figurant aux pages 499 à 507 des « *Théories des relations internationales* » de Dario Battistella⁶¹, le plus récent ouvrage paru qui embrasse l'ensemble de l'état de la question, est à cet égard très suggestif : il ne comprend aucune des expressions « *société civile* », « *organisations de la société civile* » et « *organisations non gouvernementales* ». L'exploration des théories jalonnant la discipline pourrait donc sembler, à première vue, peu prometteuse d'indications utiles sur le rôle prêté à ces entités par la science des relations internationales, et en particulier sur le degré d'autonomie dont elles disposent, sujet de cette recherche.

Toutefois, ce n'est pas parce qu'un concept est jugé peu opérationnel dans une science qu'il n'a pas d'existence dans la réalité dont traite celle-ci. D'autre part un concept non approprié par une discipline peut y porter d'autres dénominations. D'où l'intérêt d'explorer néanmoins les principales théories des relations internationales et d'y rechercher comment le phénomène des organisations des sociétés civiles y est abordé.

Dario Battistella regroupe les nombreuses théories écloses et formalisées depuis le début du XXème siècle, en six grandes tendances : le paradigme réaliste, la vision libérale, la perspective transnationaliste, les analyses marxistes, les approches radicales et le projet constructiviste. L'intérêt de ces différents courants pour les organisations de la société civile a été variable, mais jamais inexistant. Nous suivrons ce classement dans notre exploration.

A) Le paradigme réaliste : seul l'Etat est légitime

Quatre propositions principales résument le noyau central de théories qui ont l'antériorité historique puisqu'elles se réclament, côté acteurs de Machiavel et Richelieu, côté théoriciens, de Hobbes.

⁶¹ Dario Battistella, *Ibid.*, p. 508 à 512

- « *L'état d'anarchie dans lequel se trouvent les relations internationales est synonyme d'état de guerre (faute) d'une autorité susceptible d'éviter le recours à la violence armée.*
- « *Les acteurs principaux (...) sont les Etats-nations organisés territorialement*
- « *Les Etats-nations sont des acteurs rationnels qui cherchent à maximiser leur intérêt national défini en termes de puissance.*
- « *L'équilibre des puissances est le seul mode de régulation (conduisant) vers la stabilité internationale (toujours précaire) »*⁶²

Les acteurs non gouvernementaux n'ont, a priori, pas leur place dans ce scénario. Toutefois, l'un des auteurs importants de cette école, Raymond Aron, affirme que « *la conduite extérieure des Etats n'est pas commandée par le seul rapport de forces (dans la mesure où) les idées et les sentiments influent sur les décisions des acteurs.* »⁶³. Les « *aspirations propres aux différentes classes* » et « *l'idéal politique de la cité* » participent de cette influence. « *Classes* », « *cité* »... certains philosophes les ont nommés respectivement « *organisations de la société civile* » et « *société civile* ». Aron identifie donc une capacité d'influence des « *demandes sociétales* » (appellation préférée par D. Battistella) sur la détermination de la politique étrangère.

Dans ses interprétations modernes, le réalisme ne perçoit donc plus l'Etat comme un bloc monolithique mais perçoit la porosité de ses contours et sa nature de plus en plus décentralisée.

Henry Kissinger lui-même avoue avoir découvert « *que nous entrons dans une époque sans précédents, que ce soit par la puissance meurtrière de ses armes, par la circulation rapide des idées, par l'impact mondial des politiques étrangères, ou par*

⁶² Dario Battistella, *Ibid.*, p. 112

⁶³ Raymond Aron - *Paix et guerre entre les nations* - Calmann-Lévy 1962, p. 108 ed. 1984

*les moyens techniques dont l'homme pouvait disposer pour réaliser son vieux rêve : améliorer les conditions de vie de l'humanité. »*⁶⁴ Un monde devenu plus complexe.

Les organisations des sociétés civiles participent de cette dynamique, mais, pour les « réalistes » leur rôle demeure celui de figurants, au mieux de supplétifs.

Au terme d'un ouvrage qui cherche à démontrer que même des succès diplomatiques remportés par des coalitions d'ONG, comme le traité d'Ottawa abolissant les mines anti-personnels ou la convention de Rome créant la Cour pénale internationale, sont dus au bon vouloir et l'action des Etats, Samy Cohen conclut ainsi que « *l'Etat post moderne (...) n'est pas un 'acteur parmi les autres', mais un acteur majeur du système international. Il garde encore de précieuses prérogatives, en plus de la fonction traditionnelle de sécurité : adaptation à l'environnement international, incarnation de l'identité nationale, préservation des équilibres géopolitiques, défense des valeurs communes telles que la paix et la démocratie. Son rôle dans la régulation des conflits internationaux et des échanges économiques demeure très important. La thèse de l'érosion de l'Etat donne la priorité à l'économique sur le politique, à la société civile sur les dirigeants, au transnational sur l'interétatique. (...) Les Etats occidentaux sont confrontés à un monde plus complexe, plus chaotique. Il n'en demeure pas moins que, sans leur coopération, aucun des problèmes importants ne pourrait être résolu.* »⁶⁵ Accorder de l'importance au phénomène ONG est donc se tromper de lunette de vue.

Fait écho à ces propos la position exposée à différentes reprises par le ministre français des Affaires étrangères des années 1997-2002, Hubert Védrine : « *Quelques pays n'ayant pas de politique étrangère, pas de tradition de puissance ni de vrai appareil diplomatique ont fait des ONG (de celles qui l'acceptent, d'autres veulent garder leur indépendance) leur bras séculier ou leurs porte-parole. (...) C'est aux gouvernements démocratiquement légitimes de conduire les négociations et de décider.* »⁶⁶

⁶⁴ Henry Kissinger - *A la Maison blanche, 1968-1973* – Fayard, p. 58

⁶⁵ Samy Cohen, *Idem*, p. 238

B) La vision libérale : les institutions publiques sous influences

L'un des théoriciens du courant dit *libéral*, Andrew Moravcsik, voit, en « *les individus et les groupes privés (...) rationnels et répugnant au risque* », avec les gouvernants des Etats, « *les acteurs fondamentaux de la politique internationale* »⁶⁷. Dario Battistella, à qui est due cette citation, ajoute : « *Simple courroie de transmission des intérêts de la société civile sur la scène internationale, l'Etat, non seulement n'est pas l'acteur principal et a fortiori unique des relations internationales, mais en plus, il n'est pas un acteur unitaire. (...) Il n'existe aucune harmonie spontanée entre les intérêts des différents membres d'une société civile (qui tentent de faire avancer, seuls ou en groupe, leurs propres préférences.* »⁶⁸ Dès lors (et il cite à nouveau Moravcsik), « *la politique gouvernementale est contrainte par les identités, intérêts et pouvoirs sous-jacents des individus et des groupes qui (...) exercent en permanence une pression sur les décideurs (...)* ». Et Battistella commente : « *Les demandes sociétales (...) qui sont à l'origine de la politique poursuivie par un Etat sur la scène internationale, accèdent au pouvoir politique (...) à travers les institutions qui organisent les relations entre la société civile et le pouvoir politique.(...) (Dès lors) la nature du régime politique interne d'un Etat exerce une influence prédominante sur son comportement international. (...) Une démocratie, une autocratie, un régime totalitaire n'ont pas le même comportement international, car ils représentent des interprétations et des combinaisons différentes des intérêts sociétaux (...) exprimés par les membres les plus influents des sociétés civiles respectives .»*

Ce qui est exprimé ainsi c'est que, non seulement, comme le signalait Raymond Aron, les organisations des sociétés civiles ont des capacités d'influence sur leur gouvernement, mais elle utilisent les institutions politiques pour, lorsque celles-ci le permettent, organiser des débats enrichissant le mécanisme de prise de décision par confrontation des points de vue.

⁶⁶ Hubert Védrine - *Le monde va rester dur*, in *Les diplomates, négociier dans un monde chaotique*, dir Samy Cohen – Mutations Autrement, mars 2002, p. 69

⁶⁷ Andrew Moravcsik - *Taking preferences seriously. A liberal theory of intrnational politics* - International organisation, automne 1997

⁶⁸ Dario Battistella, *Ibid.*, p. 164-165

Ainsi, par exemple, « *au sein d'une même société, coexistent des pressions à la fermeture de la part des acteurs qui voient leur position relative se détériorer suite à l'ouverture des frontières, et des pressions à l'ouverture de la part de ceux qui s'estiment suffisamment compétitifs* »⁶⁹, entre lesquelles après débat, le gouvernement devra trancher.

La position diplomatique d'un gouvernement va donc être la résultante des influences (idéologies incarnées par les partis, intérêts économiques et sociaux identifiés aux lobbies, valeurs exprimées par les ONG...), pondérées par leurs poids politiques, qui s'exercent dans les mécanismes de prise de décision internes aux Etats.

La vision libérale transpose au plan diplomatique les réflexions de Locke, Hegel et Tocqueville sur les vertus du contrat. C'est dans la négociation, dont la forme la plus achevée est la coopération, que va s'organiser un ordre international : une société internationale dégagée de la guerre pourra se constituer dans le cadre d'accords internationaux entre Etats doués de raison au sein desquels interagissent des forces sociales, économiques et politiques qui ne s'interdiront pas de tenter de peser aussi sur la négociation internationale.

Promue au lendemain de la Première guerre mondiale par le président des Etats-Unis Woodrow Wilson, reprise par son successeur Franklin Roosevelt à la fin du second conflit mondial, cette « *vision* » va structurer, articulée à une politique volontariste, une partie importante des relations internationales jusqu'à nos jours. Ce seront la Société des Nations, puis l'Organisation Economique de Coopération Européennes et le système des Nations Unies. La dernière étape a été, en 1994, les accords de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce.

Présentée fréquemment comme opposée au *paradigme réaliste*, la *vision libérale* en demeure toutefois proche sur un point fondamental qui fera différence avec les autres approches exposées ci après : « *les individus, in fine, n'agissent sur la scène internationale qu'à travers l'Etat qu'ils se donnent comme mandataire* »⁷⁰.

⁶⁹ Dario Battistella, Ibid., p. 167

⁷⁰ Dario Battistella, Ibid., p. 177

C) La perspective transnationaliste : les acteurs dépassent les frontières

Ce qui caractérise ce courant de pensée, c'est d'une part de voir « *dans les individus et la société civile des acteurs à part entière de la politique mondiale ; de l'autre de soulign(er) les liens d'interdépendance reliant entre eux l'ensemble des acteurs, étatique et non étatiques*⁷¹ ».

Si cette « vision » a aujourd'hui acquis une certaine importance, c'est du fait de la mondialisation économique et en matière d'information, qu'accompagne notamment le développement des entreprises « transnationales » et des organisations non gouvernementales internationales : « *La mondialisation comprend des réseaux de collaboration complexes, qui mobilisent, par l'intermédiaire des organisations internationales, des ONG et des entreprises transnationales contrôlées par les élites socioculturelles du Nord et du Sud.*»⁷²

Mais la question a été soulevée bien avant la fin du XXe siècle . Ainsi, dès 1955 Quincy Wright, suggérait-il que « *c'est à des types de groupes divers - nations, Etats, gouvernements, peuples, régions (...) et même organisations industrielles, culturelles, religieuses - qu'il faut s'intéresser par l'étude des relations internationales.* »⁷³ En 1969 Karl Kaiser proposait « *de compléter l'approche classique (par les) termes de 'société transnationale', (c'est-à-dire) un système d'interaction (...) entre des acteurs sociétaux appartenant à des systèmes nationaux différents* ». Et il distinguait parmi eux des « *organisations relativement structurées avec des unités opérant dans différents Etats* »⁷⁴ : Eglise romaine, firmes multinationales, organisations internationales non gouvernementales, et d'autres, à peine organisées comme les mouvements d'étudiants et le tourisme.

⁷¹ Dario Battistella, Ibid., p 178

⁷² Pierre de Senarclens, Ibid., p. 174

⁷³ Quincy Wright - *The study of international relations* - Appleton-Century, 1955, p. 6

⁷⁴ Karl Kaiser - *La politique transnationale. Vers une théorie de la politique multinationale* - 1969, cité par Dario Battistella, Ibid., p. 181

Bertrand Badie et Marie Claude Smouts argumentent ainsi en faveur de la thèse transnationaliste : « *Les paramètres se multiplient sur lesquels les diplomaties n'ont que peu de prise : flux migratoire, ou flux de capitaux, circulation des idées ou des hommes, dégradation de l'environnement, dissémination des armements. Dans un tel contexte, la politique ne s'élabore plus dans un lieu unique mais se trouve de plus en plus éclatée en centres multiples de production internationale dont la coordination est de moins en moins assurée. Les acteurs économiques, les groupes de pression, les acteurs culturels, les villes, les partis politiques, les leaders d'opinion émettent chacun une politique extérieure et disposent de moyens, plus ou moins performants, pour en commencer l'application.* »⁷⁵

En des termes voisins, mais en situant sur le terrain de la philosophie du droit, Jürgen Habermas définit en ces termes les fondements de la pensée « transnationaliste » : « *Jadis, l'Etat-nation était la réponse convaincante à un défi historique : trouver un équivalent fonctionnel aux formes d'intégration sociale, en voie de dissolution, des débuts de la modernité. Nous sommes aujourd'hui, confrontés à un défi analogue. La mondialisation des échanges et de la communication, de la production économique et de son financement, du transfert de la technologie et des armes, et, surtout celle des risques écologiques et militaires, nous placent devant des problèmes qui ne peuvent plus trouver de solution, ni dans le cadre de l'Etat-nation ni par la voie, jusqu'ici courante, des accords entre Etats-souverains. Sauf erreur de ma part, la souveraineté des Etats-nations continuera à se vider de sa substance et appellera la construction et le développement de capacités d'action politique à un niveau supranational, dont les amorces sont déjà observables.* »⁷⁶

Une activité transnationale n'implique pas nécessairement la disposition ou la mise en œuvre d'une institution puissante et dont les moyens dépassent les frontières nationales. James N. Rosenau⁷⁷, qui établit un distinguo entre les acteurs de « *niveau micro* » et ceux de « *niveau macro* », affirme que tous, virtuellement, ont une capacité à jouer un rôle international aujourd'hui, du fait de l'intensité des réseaux de communication qui font, de chaque homme ou presque, un individu concerné par

⁷⁵ Bertrand Badie et Marie Claude Smouts, *Ibid.*, p. 228

⁷⁶ Jürgen Habermas - *L'intégration républicaine – Essai de théorie politique* – Fayard 1998, p. 97

⁷⁷ James N. Rosenau, *Ibid.*, p. 125-126

l'international, et ce d'autant plus qu'il le devient de plus en plus structurellement par le phénomène de la multi-appartenance : par exemple un Français est aussi citoyen de l'Union Européenne, membre de l'espace francophone... Les capacités d'action des citoyens, en particulier organisés, sur la dimension internationale apparaissent sans précédent.

Dans une filiation gramscienne, Thomas Risse souligne la capacité d'action internationale des « *'communautés épistémiques' définies comme des réseaux de professionnels exigeant avec force une transparence dans les conséquences des politiques. (...) Les réseaux d'organisations de défense, communautés épistémiques et autres acteurs transnationaux peuvent parvenir à des effets substantiels sur les politiques des Etats, sur la création de normes internationales et sur l'introduction de ces normes dans les pratiques domestiques*⁷⁸ ». La question du mode de constitution de tels groupements, appelés à exercer une influence sur les organismes normalisateurs lui semble essentielle.

Les transnationalistes, voient dans les relations internationales de nombreuses et diverses marques d'une participation directe et indirecte d'acteurs non gouvernementaux. Parmi les facteurs qui ont porté cette thèse sur le devant de la scène, figurent des événements comme l'intervention croissante d'entreprises multinationales dans les affaires internationales. Ainsi de celle de la firme ITT en tant qu'acteur du coup d'Etat militaire au Chili en 1973. De même l'impact accru des opinions publiques sur les décisions d'engagement militaire, par exemple pendant et depuis la guerre du Vietnam, a-t-il marqué les esprits.

Que ce soit dans une dimension nationale ou transnationale, politique ou économique, qu'elles soient parties prenantes ou non à des réseaux... les rôles joués par les acteurs non gouvernementaux, dans le cadre de relations interactives et intersubjectives avec les autres acteurs, semblent de plus en plus dignes d'intérêt pour les « transnationalistes ».

Mettant en exergue l'importance de l'interdépendance du monde contemporain, facteur d'optimisme parce que « *l'attractivité du recours à la violence à des fins*

⁷⁸ Thomas Risse - *Transnational actors and world politics* – Oxford University Press, 2002, p.264

*politiques diminue au fur et à mesure qu'augmente l'interdépendance*⁷⁹», la thèse transnationaliste peut déboucher sur des déclarations d'un certain lyrisme quant au pouvoir des ONG : « *La diplomatie transnationale des ONG (est) capable d'organiser des événements à l'appui d'un plaidoyer et des activités de lobbying en s'affranchissant des frontières. Les ONG transfrontalières opèrent au niveau international, telle Greenpeace, créateur de coalitions s'opposant à l'OMC, au Forum Economique Mondial, au FMI ou à des entreprises transnationales.* »⁸⁰

Les limites de cette thèse sont sans doute dans les excès de l'expression de certains de ses promoteurs : mettre sur le même plan l'individu politiquement conscient membre d'une micro-ONG d'une part, et le gouvernement d'une grande puissance d'autre part n'a pas de sens. Les « réalistes » ne manquent pas de le souligner : « *L'approche transnationaliste ignore la complexité des choses. C'est une théorie réductrice, fondée sur une logique binaire : plus d'acteurs transnationaux = incapacité de l'Etat. (...) Cette approche ne tient pas compte de l'extraordinaire hétérogénéité des 'deux mondes', celui des Etats et celui des acteurs non étatiques*⁸¹ ». Une analyse excessivement sévère, si l'on prend en compte le fait que des auteurs parmi les plus importants de la mouvance transnationaliste, Robert Keohane et Joseph Nye, « *constatent que les acteurs sont en situation d'interdépendance asymétrique les uns par rapport aux autres (... et que) la vulnérabilité des différents acteurs en général et (...) des Etats en particulier (est) variable selon les enjeux. (...) Il s'ensuit une redistribution, voire un éclatement de la puissance entre les différents Etats et entre Etats et acteurs non étatiques.*⁸² »

Au delà de ses excès, cette théorie mérite une attention particulière car c'est sans doute celle qui donne à l'acteur ONG (au sens large) la place la plus importante tout en soulignant son interdépendance avec les autres.

⁷⁹ Jaap de Wilde - *Saved from oblivion, interdependence theory in the first half of the twentieth century* - Aldershot 1991, p. 8

⁸⁰ Raymond Saner et Lichia Yiu - Site internet de l'Institut néerlandais de relation internationales - janvier 2003

⁸¹ Samy Cohen, Ibid., p. 235-236

⁸² Dario Battistella, Ibid. p. 185, résumant *Power and Interdependence* de Robert Keohane et Joseph Nye - Addison-Wesley, 2001

D) Les analyses marxistes : centre-périphéries

Les théoriciens s'inscrivant dans cette mouvance sont particulièrement intéressés par les phénomènes de dissymétrie de puissance qui caractérisent la scène internationale depuis la décolonisation et qui ont transformé en une fiction l'axiome « réaliste » de l'égalité des souverainetés entre les Etats. Il existe, de fait, des Etats beaucoup plus puissants que d'autres, constituant un « centre » qui est entouré d'une « périphérie » faite d'entités dont beaucoup ne réunissent que peu des attributs de l'Etat et qui procurent au centre ses matières premières. Et au centre de ce centre, se trouve une puissance dominante.

Immanuel Wallerstein complète la description en y ajoutant une « *quasi-périphérie (...) jouant un rôle vital dans la reproduction du système dans son ensemble grâce à la présence de gouvernements autoritaires garantissant (...) la délocalisation des entreprises du centre qui n'y sont plus rentables et (une) réserve de main d'œuvre permettant de contrecarrer la tendance à la hausse des salaires dans le centre.* »⁸³ Comme le système est interdépendant, il est relativement stable en moyenne période.

Or, derrière ce paysage, se trouvent dissimulés des rouages : ceux qui fabriquent la puissance. Ce ne sont pas seulement la force militaire et la capacité diplomatique qui organisent la répartition des rôles. C'est d'abord le dynamisme économique, fondé notamment sur la force innovatrice et la capacité d'épargne, l'attraction culturelle, scientifique et linguistique exercée sur les autres peuples... toutes sources de l'hégémonie. Or ce sont les sociétés civiles et leurs organisations qui, fondamentalement, créent ces dynamiques.

Selon l'approche marxiste, dont la trame demeure la lutte des classes transposée à l'échelle internationale, la notion de société civile organisée perd, en principe de son sens. Les évolutions récentes de la pensée marxiste, qui redécouvre Gramsci, permettent toutefois de distinguer un regain d'intérêt pour le concept.

⁸³ Immanuel Wallerstein - *Le système du monde du XV^{ème} siècle à nos jours* - Flammarion 1980, cité par Battistella, Ibid., p. 228

Ainsi Bernard Dréano propose-t-il l'analyse suivante : « *On peut, par exemple décrire la 'superstructure', au sens de Marx ou de Gramsci comme s'articulant autour de trois pôles, l'Etat (et tous les appareils qui lui sont rattachés), le Marché (la sphère de l'échange économique lucratif), la Famille (au sens des institutions privées, qui peuvent être cependant de vastes communautés, clans ou tribus). La Société Civile, c'est l'espace qui ne se réduit à aucune de ses sphères.(...) Dans une société démocratique la société civile occupe un espace fluide mais conséquent permettant l'exercice de la citoyenneté pour contrôler l'Etat, réguler le Marché, permettre la relation de l'individu et de la Famille et assurer le débat contradictoire. Ainsi donc, contrairement à ce que certains pensent parfois, le renouveau du concept de société civile n'est pas un produit de la Banque Mondiale ou de fondations américaines, c'est l'expression, confuse, complexe, et partiellement ambiguë, des luttes idéologiques, politiques et sociales des trente dernières années.* »⁸⁴

Dans la pensée marxiste, le concept de *société civile* devient à la fois un outil de transformation politique du réel national et international, et une expression qu'il serait dangereux de laisser confisquer par d'autres idéologies qui ambitionnent de vider l'espace politique de sujets essentiels comme la question de l'ordre économique mondial.

E) Les approches radicales ou post-positivistes : le leurre de l'autonomie

Sous ce vocable, Dario Battistella réunit les penseurs qui se sont préoccupés des limites des prétentions scientifiques des théoriciens des relations internationales, au nom des questionnements propres à l'ensemble des sciences sociales, affirmant l'impossibilité pour le chercheur d'échapper à sa culture et à son milieu.

Pour les post-positivistes, le danger principal est que la « *science* » des relations internationales ne soit qu'un habillage inconsciemment donné à l'hégémonie des puissances dominant le monde : caractériser les relations internationales par « *l'anarchie* », n'est-ce pas plaider implicitement pour que quelqu'un y mette de l'ordre, son ordre ?

⁸⁴ Bernard Dréano, Ibid.

Robert Cox est l'une des personnalités clés de ce post-rationalisme. Il emprunte notamment à Foucault et Habermas une partie de sa méthode d'enquête. Il souligne que « *écrivain au début du XXI^{ème} siècle, nous devons reconnaître que la tradition européenne de la pensée politique va apparaître comme celle d'une civilisation particulière en coexistence avec d'autres. Sa prétention à l'universalité ne peut plus demeurer incontestée, même si les concepts évolués produits par la pensée occidentale ont pénétré l'ensemble du monde au travers de la domination de l'Occident. De plus, la terminologie occidentale recouvre des réalités qui sont différenciées. Pour les Occidentaux, les concepts gommant ces différences car ils sont assimilables à des significations occidentales familières. Nous devons avoir cela en tête, à propos du concept de 'société civile'. Nous devons être attentifs non seulement à son sens superficiel, mais aussi à des significations non-occidentales éventuellement cachées profondément.* »⁸⁵ D'où son souci de resituer les différents mouvements de société civile organisée apparaissant en Asie, en Amérique Latine, en Europe de l'Est et en Afrique dans leurs contextes culturels et historiques en s'efforçant de s'abstraire des grilles de lecture occidentalocentrées.

Par nature étrangère à la tentation (à laquelle n'échappent pas les autres théories) d'être l'atelier où se forgent les outils d'une politique diplomatique, l'approche post-positiviste déconstruit les représentations sur lesquelles est fondée la souveraineté internationale de l'Etat et participe ainsi indirectement à la reconnaissance de l'existence d'autres types d'acteurs.

Parallèlement, tout un courant de pensée féministe souligne combien la représentation du monde faite par les différentes théories emprunte à une sémantique de type masculin : puissance, anarchie, rapports de force⁸⁶... Peu représentés en France, mais très actifs dans les univers anglo-saxon et latino-américain, les mouvements sociaux et organisations pacifistes qui mettent en avant les problématiques du « genre » (gender) s'inspirent directement de ce type de pensée.

⁸⁵ Robert Cox, Ibid, p. 1176

⁸⁶ Jane Elstain - *Women and war* - Basic books, 1987 - Anne Tickner - *Gender in international relations* - Columbia University Press 1992

Enfin le questionnement « radical » interroge sur la possibilité pour quelque organisation de la société civile que ce soit, dès lors qu'elle est dirigée par des citoyens non-apatrides, de s'abstraire de la culture politique et des valeurs que partagent aussi les responsables de l'Etat dont ils sont originaires ou dans lequel ils vivent. Même l'ONG la plus méfiante, voire hostile, vis-à-vis de « son » Etat, peut-elle jamais éviter d'avoir à son égard des connivences ? Une question à laquelle nous consacrerons plusieurs développements ultérieurs.

F) Le projet constructiviste (ou cognitiviste) : normes et valeurs

Ce courant privilégie une approche sociologique des relations internationales. Il met « *l'accent sur le contexte social, l'intersubjectivité et la nature constitutive des règles et des normes.* »⁸⁷

Trois postulats fondent cette approche :

- La structure cognitive composée des idées, croyances, valeurs, normes et institutions partagées intersubjectivement par les acteurs joue un rôle essentiel dans les relations internationales. Ainsi « *les intérêts des Etats dépendent non pas de la configuration objective des rapports de force matériels, mais des identités des Etats, c'est-à-dire de la représentation que les Etats se font d'eux-mêmes et d'autrui, du système international, et de leur propre place ainsi que de celle des autres au sein de ce système international.* »⁸⁸

- Ces normes partagées contraignent mais aussi façonnent l'identité des acteurs, en particulier les « *environnements culturels (qui) ont un impact non seulement sur les incitations à l'origine des différents comportements des Etats, mais (qui) affectent (...) leur identité.* »⁸⁹. Dans cette perspective, les Etats sont ancrés dans des réseaux de

⁸⁷ C Lynch et A. Klotz - *Le constructivisme dans la théorie des relations internationales* - Critique internationale n°2, 1999

⁸⁸ Dario Battistella, Ibid, p. 283

⁸⁹ P. Katzenstein - *The culture of national security* - Columbia University Press 1996, cité par Battistella, Ibid., p. 273

relations sociales transnationales et internationales qui façonnent leur perception du monde et de leur rôle dans le monde.

- Les structures des relations internationales sont composées de ces normes et valeurs, évoluent, s'organisent en cooptations et alliances.

Gérard Kébabdjian, qui préfère qualifier ce courant de « cognitiviste », l'illustre en citant R. H. Jackson pour qui « *la décolonisation a été avant tout un changement international d'idées à propos de la règle légitime ou illégitime, et non le produit d'un changement dans l'équilibre de la puissance ou les intérêts économiques de l'impérialisme.* »⁹⁰

Selon cette conception, les organisations des sociétés civiles participent de l'élaboration de ce système de normes, de valeurs et de représentations. Selon A. Wendt, l'identité corporative (les entités sociales qui le composent) fait partie de l'identité de l'Etat. Du fait de leur participation au fonctionnement politique de l'Etat, elles façonnent aussi son « *identité de type* »⁹¹. Les pays se reconnaissent dans des valeurs et cultures au plan de leurs comportements internationaux.

Proches de ce courant, Cohen et Arato « *observent (que les) « nouveaux » mouvements sociaux (...) poursuivent des objectifs à la fois offensifs et défensifs. (...) Ils tentent de lancer des thèmes significatifs pour la société dans son ensemble, de définir des problématiques, d'apporter des contributions permettant de résoudre les problèmes posés, de donner des informations nouvelles, de réinterpréter certaines valeurs, de mobiliser de bonnes raisons, d'en dénoncer de mauvaises, afin de provoquer un changement de l'opinion publique à grande échelle, de modifier les paramètres de la formation constitutionnelle de la volonté politique et d'exercer une pression sur les parlements, les tribunaux et les gouvernements pour favoriser certaines orientations politiques. Du point de vue défensif, ils s'efforcent de préserver certaines structures des associations et de l'espace public, de créer des espaces publics alternatifs et subculturels, ainsi que des institutions alternatives, de consolider des identités*

⁹⁰ Gérard Kébabdjian - *Les théories de l'économie politique internationale* – Points Economie, 2002, p. 263

⁹¹ A. Wendt - *Social theory of international politics* - Cambridge university press 1999, cité par Battistella, Ibid., p. 282 à 285

*collectives nouvelles et de conquérir un nouveau terrain sous la forme de droits élargis et d'institutions réformées. »*⁹²

Ainsi, le « projet constructiviste », dans une certaine analogie avec les réflexions de Gramsci sur le rôle de la culture dans la dialectique société civile/Etat, insiste-t-il sur la participation des organisations non gouvernementales, très présentes sur la scène publique, à l'élaboration de l'identité et de l'image internationale des pays et aux effets indirects qu'elles produisent en termes de capacités diplomatiques pour les gouvernants.

Si le concept *d'organisations des sociétés civiles* n'est central dans aucun des courants théoriques des relations internationales, il y est pourtant toujours présent, à des degrés d'explicitation différents. Ainsi, les approches libérale, transnationale et constructiviste, leur reconnaissent-elles une fonction importante dans l'élaboration des politiques, des identités diplomatiques et dans la fabrication des rapports internationaux. Elles identifient, à des degrés divers, une certaine interactivité entre elles et les autres acteurs, et au premier chef, les Etats. L'exploration de l'ensemble de ces théories éclaire donc la façon dont les organisations non gouvernementales interviennent dans les relations internationales, et soulèvent des questionnements stimulants sur leurs rapports avec les autres acteurs :

- sur la capacité d'influence des organisations non gouvernementales sur les diplomaties d'Etat et ses modalités (réalisme);
- sur leur position de co-acteurs parmi d'autres, dans un fonctionnement qui reste déterminé par la nature politique de l'Etat en place (libéralisme);

⁹² Cohen et Arato - *Société civile et théorie politique*, MIT Press - 1992, cités par Habermas - *Droit et démocratie*, Ibid., p. 397

- sur l'applicabilité de la notion de transnationalité à des entités dont la plupart ont d'abord une dimension nationale et sur l'effectivité des réseaux supranationaux qu'elles constituent (transnationalisme);
- sur leur participation à la constitution de la puissance diplomatique d'un pays et sur leur capacité à modifier une donne internationale fondamentalement inégalitaire de ce point de vue entre micro-Etats et grandes puissances (marxisme);
- sur la possibilité pour les responsables d'une ONG de se distancer suffisamment des valeurs et modes de penser du pays qui les a formés culturellement, et donc à échapper à une fonction de vecteur des idéologies fondatrices de ce dernier (radicalisme post-positivisme);
- sur leur contribution à la fabrication de l'image internationale d'une nation, élément constitutif de sa capacité à négocier, et de leur accès à la presse internationale (constructivisme et cognitivisme).

Une relecture d'un certain nombre des principaux événements historiques qui ont accompagné à la fois la maturation des thèses philosophiques et l'émergence des théories des relations internationales permettra d'esquisser de premières réponses à ces interrogations tout en contribuant à cerner un peu plus la définition de cet acteur ancien des relations internationales. Ce sera l'objet du chapitre II.

Chapitre II.

Une histoire qui est celle de relations de fécondation croisée avec l'Etat moderne

« *L'histoire est à la fois la matière et la forme de la philosophie politique. Les concepts politiques (qu'il s'agisse de la démocratie, de la liberté, de la nationalité, etc.) ne peuvent être compris que dans le travail historique de leur élucidation et dans la tentative conséquente de leur mise en œuvre.* »¹ Cette remarque de Pierre Rosanvallon invite à une recherche historique sur l'apparition des entités qui ont pris ultérieurement le nom d'ONG.

Cette recherche se heurte au même problème que celui rencontré avec la philosophie et les théories politistes : le concept est trop récent pour avoir été approprié par les historiens ; il en va de même de celui d'organisations des sociétés civiles.

Seuls quelques spécialistes, non historiens, des sciences sociales ont osé englober dans des termes génériques un certain nombre de ces organisations sociales. C'est en particulier le cas de Christian Chavagneux, économiste, qui s'est livré dans le numéro de janvier 2002 d'*Alternatives économiques*, sous le titre *Un pouvoir ambigu*, à une analyse originale des ONG qui emprunte au détour historique. De même Edith Archambault, personnalité qui préside aussi l'une des instances de concertation entre la société civile française et l'Etat, le *Conseil National de la Vie Associative*, inventorie-t-elle, dans un long premier chapitre de son ouvrage *Le secteur sans but lucratif, associations et fondations en France*², les premières manifestations de ce qu'elle qualifie de « *mouvement associatif* ». Dans *Civil society at the turn of the millenium : prospects for an alternative world order*³, Robert Cox, politiste, a, quant à lui, cherché à identifier les différents sens que l'expression *société civile* a connus au

¹ Pierre Rosanvallon - *La démocratie inachevée – Histoire de la souveraineté du peuple en France* – NRF Gallimard 2000, p. 33

² Edith Archambault - *Le secteur sans but lucratif, associations et fondations en France* – Economica, 1996

cours de l'histoire. Et, dans la longue conférence, déjà citée, qu'il a donnée, en septembre 2001, lors du colloque *Civil society* du *Center for Civil Society* de la *London School of Economics* sous le titre ironique, *La belle Irène, l'éléphant et le gouverneur*⁴, Bernard Dréano, juriste et militant associatif, s'est livré à un autre exercice intéressant de synthèse sur la genèse des organisations non gouvernementales. Enfin, paru en mai 2004, *Les ONG*⁵, écrit par le juriste Philippe Ryfman dédie son premier chapitre à une histoire de cette catégorie sociale qu'il fait remonter au XVIIe siècle tout en insistant sur l'enracinement du concept de fraternité, valeur qui fonde leur action, dans les trois grandes religions monothéistes.

Nous nous attacherons ici à présenter un résumé de ces travaux, complété de recherches complémentaires, avec le souci, en établissant une sorte d'arbre généalogique des principaux courants d'ONG contemporains, de signaler quelles problématiques de relations de dépendance et quelles batailles pour l'autonomie leurs ancêtres ont eu à affronter. Car « *la société civile (a), comme l'Etat et comme la nation – et en relation directe avec le développement de l'Etat et de la nation – sa propre histoire. Une histoire chaotique, souvent modeste, faite de timides initiatives, de petits succès, d'échecs, mais aussi de contestations de grande ampleur*⁶. » Nous signalerons plus particulièrement lorsque celles-ci sont susceptibles d'éclairer la problématique qui se pose à ces égards aujourd'hui pour leurs successeurs.

Ces organisations ont, naturellement, toujours connu une première phase de dimension principalement nationale, avant d'essaimer à l'étranger ou d'y trouver des homologues avec lesquels elles ont pu construire des mouvements à caractère international. Seules quelques unes de celles de ces organisations historiques qui ont inscrit explicitement et rapidement leur action dans une dimension internationale seront examinées ici. C'eût été tâche immense que de tenter de repérer et présenter, à chaque époque, les forces sociales qui ont participé de façon diffuse à la fabrication des positions de politique internationale de leurs Etats : par exemple les clans ecclésiastiques au Moyen Age, les

³ Robert Cox - *Civil society at the turn of the millenium : prospects for an alternative world order* - Economies et sociétés - Hors Série n°6 - 2003 - Cahiers de l'ISMEA

⁴ Dréano, Bernard - *La belle Irène, l'éléphant et le gouverneur*- Site Internet ATTAC - septembre 2003

⁵ Philippe Ryfman - *Les ONG – La découverte*, Repères 2004

⁶ Jean-François Soulet - *La révolte des citoyens – De la guerre des demoiselles à José Bovet* - Editons Privat 2001, p. 11

banquiers et armateurs pendant la Renaissance, les propriétaires fonciers et premiers industriels, opposés en intérêts et obtenant des arbitrages gouvernementaux variables sur la question du protectionnisme à partir du XVIIIe siècle.... On se souviendra que sur ces sujets Gramsci a apporté des éclairages décisifs.

D'autre part, cette thèse n'étant pas un travail de doctorat en histoire européenne, les recherches présentées ci-après se sont limitées à une approche franco-centrée, limitée à l'Europe jusqu'au XVIIIe siècle, élargie ensuite surtout aux Etats-Unis d'Amérique. Quelques commentaires s'efforceront d'élargir la perspective géographique ; ils auront surtout l'utilité de souligner combien nous connaissons peu l'histoire des organisations sociales des pays où l'histoire de la construction de l'Etat a suivi un cheminement différent du nôtre. L'ensemble de ces réflexions facilitera l'interrogation ultérieure sur la légitimité de la prétention à l'universalité des ONG contemporaines qui dominent la scène internationale.

Enfin, nous ne perdrons pas de vue que l'objectif n'est, à partir d'exemples significatifs, que d'apprécier le degré d'autonomie et le type d'interrelations qui se sont établis entre les organisations des sociétés civiles et/ou d'autres institutions à dimension internationale aux moments de notre histoire que notre mémoire collective juge principaux, et dans quelle mesure ce passé les a, en quelque sorte, dotés d'un viatique pour le présent.

Nous distinguerons les premières entreprises de promotion des droits civils et politiques de l'homme, puis les combats pour les droits collectifs, sur les plans économique, de la paix et de la solidarité avec les peuples moins nantis et enfin verrons comment la science historique s'est essayée à une modélisation du rôle des sociétés civiles.

I. Les premières entreprises de promotion des droits civils et politiques de l'homme

Si l'expression d'organisation non gouvernementale est née à la moitié du XXe siècle, le type d'acteur social qu'elle décrit est beaucoup plus ancien. On peut identifier dans des temps très anciens l'existence d'organisations sociales au moins partiellement autonomes par rapport aux pouvoirs cléricaux et régaliens. L'empire romain connaissait les corporations. Nous entrevoyons parfois, au travers des récits qui nous sont parvenus, leur participation à la vie publique. On devine le rôle que certaines d'entre elles, telles celles des commerçants et des armateurs, ont pu jouer dans la définition des principes mercantilistes qui ont régi, à certains moments, le commerce entre Rome et ses colonies dans le cadre de la *mondialisation* centrée sur la Méditerranée qui s'est réalisée à cette époque.

Les ancêtres des ONG, telles qu'elles se définissent aujourd'hui, se sont progressivement dégagées en Occident au fur et à mesure de la sécularisation (ou laïcisation) des sociétés. Leur émergence a ensuite accompagné l'inscription de la philosophie des Lumières dans le droit positif. Pierre de Senarclens suggère ainsi que « *depuis les Lumières et les grandes révolutions du XVIIIe siècle, mais déjà bien avant, les Etats n'ont cessé d'être confrontés à des mouvements de contestation idéologique et politique d'origine transnationale, dans l'espace européen en particulier.* »⁷

A) La lente sécularisation de la solidarité.

La stratégie de conquête du pouvoir par la secte des chrétiens – dont la religion plaçait le devoir de charité au centre du dogme - au travers du développement de réseaux d'influence dans les milieux politiques et économiques, depuis la Galilée jusqu'au cœur de l'Empire, peut être lue au travers du filtre d'une lente séparation du religieux et du séculier, amorcée dès l'Antiquité..

⁷ Pierre de Senarclens, Richard Rosecrance, Bertrand Badie et Pierre Hassner - *Débat sur l'Etat virtuel* – Presses de Sciences Po 2002, p. 167.

1) Des ordres caritatifs chrétiens de moins en moins cléricaux

Mais, c'est l'histoire plus récente qui retiendra notre attention. Dès le Moyen Age apparaissent des ordres religieux qui se dédient au soulagement des souffrances de leurs contemporains, initiées par des personnalités charismatiques en relative rébellion par rapport à la hiérarchie de l'Eglise. Les croisades encouragent l'apparition, tout au long des chemins terrestres et maritimes menant à Jérusalem, d'établissements hospitaliers animés par des congrégations qui revendiquent leur autonomie par rapport au pouvoir romain.

L'une d'entre elles a survécu jusqu'à nos jours et vient de fêter ses 900 ans : *l'Ordre Hospitalier de Saint Jean, de Jérusalem, de Rhodes et de Malte*. Elle est l'héritière de plusieurs confréries chevaleresques dévouées aux pèlerins qui se sont aussi imposées comme des institutions régissant la liberté de voyager et le commerce en Méditerranée et ont revendiqué et négocié une reconnaissance internationale. L'Ordre a été proclamé « *souverain* », c'est à dire revêtant les attributs d'un Etat, par le Vatican, suivi en cela par un certain nombre d'Etats catholiques et de pays du Tiers Monde où les Hospitaliers sont actifs. Par ses démarches régulières auprès d'autres gouvernements dont il espère la reconnaissance, l'Ordre de Malte soulève régulièrement une intéressante question de droit international qui signale une première incertitude quant à la frontière séparant grandes ONG internationales et institutions publiques souveraines.

D'autre part, « *au XIe siècle, les principales villes s'affranchissent de la domination seigneuriale et des impôts féodaux. Les organisations de citoyens, principalement commerçants et artisans, qui pendant ce temps ont combattu le pouvoir féodal, peuvent être considérées comme les ancêtres des associations de défense des droits civiques. Les Bourgeois de Calais, immortalisés par Rodin, en sont la figure emblématique.* »⁸ Apparaissent également, au sein de ces grandes cités marchandes et de leurs confréries bourgeoises, des institutions charitables laïques, particulièrement dans les cités du Nord-est de l'Europe. En France, la noblesse et la haute bourgeoisie développent, dans un lien fluctuant avec l'Eglise, à la fin du Moyen Age, dans les régions les plus commerçantes, des œuvres de bienfaisance. « *Liées aux corporations,*

les 'confréries de miséricorde', ancêtres des mutuelles, aident d'abord les membres nécessiteux de la corporation ; ce secours mutuel s'étendra ultérieurement aux malades (participant à une) laïcisation de la philanthropie. »⁹ De riches laïcs fondent des hospices destinés à l'accueil des pauvres et des malades, auxquels ils font donation de leurs biens. Le plus célèbre est l'institution des Hospices de Beaune, fondée par le Chancelier Rollin, dont le produit des ventes aux enchères annuelles de vin est, encore aujourd'hui, versé à des œuvres charitables. « L'apogée du Moyen Age est donc caractérisée par une personnalisation de la charité. Chaque riche a ses pauvres, qui constituent une sorte de clientèle (...) la philanthropie devient plus compétitive et plus institutionnalisée. »¹⁰ Lorsque commence de s'affirmer le pouvoir de monarques séculiers, elle va, dans un mouvement de bascule, s'organiser en réseaux de confréries rattachées nominalement au pape et se réclamant de sa protection. On pourrait qualifier de « transnationaux » ces premiers réseaux qui puisent leur force dans une légitimité supranationale, si l'expression n'était anachronique en l'absence d'Etats-nations à cette époque.

L'idée connaît apparemment un second souffle au XVIIe siècle, avec, en France par exemple, les Oeuvres de Vincent de Paul et de Madeleine de Lamoignon. Mais à cette époque, dite « westphalienne » parce qu'elle marque la naissance des Etats souverains, les ordres charitables sont priés de faire allégeance aux monarques qui prennent volontiers, par ce biais, la posture de bienfaiteurs de leurs peuples au travers d'une abondante iconographie populaire.

La Révolution française, consciente de l'enjeu, met un terme à l'activité charitable des ordres religieux, chassés du pays, en les transférant aux communes. Mais dès la Restauration l'action caritative des classes dirigeantes reprend dans une relation qui s'est fortement distendue par rapport aux Eglises. La haute bourgeoisie y trouve une légitimation de son nouveau statut social¹¹. Ainsi, pendant la guerre de Crimée, qui oppose franco-britanniques et ottomans d'une part, Russie de l'autre, « Florence

⁸ Edith Archambault, Idem, p. 19

⁹ Edith Archambault, Ibid., p. 20

¹⁰ Edith Archambault, Ibid., p. 20

¹¹ Voir, par exemple, square Boucicaut, à Paris, le monument dédiée à l'épouse du fondateur du Bon Marché, qui immortalise l'activité philanthropique de cette personnalité représentative de la haute bourgeoisie du XIXe siècle, classe en quête de reconnaissance sociale et reprenant, dans cet esprit, les pratiques de l'aristocratie des siècles précédents.

Nightingale, la 'Dame à la lampe' organise les premières équipes d'infirmières et pose les fondements d'une quasi-organisation humanitaire entièrement privée (qui) agira ensuite (...) aussi bien sur le territoire américain durant la guerre de Sécession qu'en France lors de la guerre de 1870, ou encore dans l'Inde coloniale auprès des victimes de famines. »¹²

L'homme d'affaire suisse Henri Dunant, frappé par les horreurs de la guerre qui se révèlent à lui lors de la meurtrière bataille de Solferino (près de 40 000 morts au total le 24 juin 1859), l'un des épisodes de la campagne menée en Italie par Napoléon III contre l'empire d'Autriche, crée une organisation caritative privée qui prend pour symbole une croix rouge. Ses statuts seront progressivement complétés par une série de quatre conventions internationales et de deux protocoles additionnels. *« C'est à l'initiative d'un simple particulier (...) que les Etats ont accepté, en 1864, de confier à un organisme privé, le Comité International de la Croix Rouge, la mission de porter secours aux blessés sur les champs de bataille et, par la suite, de venir en aide aux victimes de tous les conflits armés. En droit strict, la Croix Rouge demeure une association régie par le droit suisse, investie, avec l'aide des sections nationales qui lui sont rattachées, d'une véritable mission de service public international. »¹³* Un embryon de ce qui sera appelé plus tard le « droit international humanitaire » est né, portant témoignage de ce que, dès son aube, le mouvement ONG entretient des relations étroites avec la diplomatie publique.

Au début du XXe siècle apparaîtront d'autres organisations poursuivant dans cette voie. *«Elles se donnent pour mandat d'agir (..) en faveur des populations civiles victimes de conflits.(...) Au Royaume Uni, Fight the Famine (est) créée en 1919 pour assister femmes et enfants allemands (et) deviendra plus tard Save the Children Fund.¹⁴ »* L'American Relief Association naît à la même époque pour porter secours aux victimes des famines qui affectent la population russe prise dans la tourment de la guerre civile.

¹² Philippe Ryfman, Idem, p. 10

¹³ Marcel Merle - *Un imbroglio juridique : le « statut » des OING, entre le droit international et les droits national* – Bulletin UATI n° 1, 1996.

¹⁴ Philippe Ryfman, Ibid., p. 13

Aujourd'hui les ONG d'origine chrétienne, qui ont laïcisé leur travail, en ce sens qu'elles ne se livrent pas à des actes de prosélytisme explicite, sont une réalité puissante de par les moyens qu'elles mobilisent et de la popularité dont elles jouissent au travers de figures emblématiques comme Mère Thérèse, Sœur Emmanuelle, l'Abbé Pierre¹⁵ ou encore le Père Wrezinski¹⁶. Elles jouent un rôle important dans des secteurs comme la santé, l'éducation, le micro-crédit. Elles sont au premier rang au niveau international également dans certains mouvements de défenses des droits, comme celui visant à l'annulation de la dette des pays pauvres. Si elles demeurent ancrées essentiellement sur les thèmes qui ont fondé, dès leur origine, leurs pratiques caritatives, elles se sont très fortement sécularisées, ce qui leur permet de tenir des discours publics parfois en rupture avec ceux des Eglises de leur obédience : par exemple sur le SIDA, la contraception, les droits des femmes...

Il arrive que certaines, en particulier dans l'univers anglo-saxon, n'aient toutefois pas totalement fait aboutir ce processus, si l'on pense, parmi d'autres, à certaines ONG chrétiennes qui entourent de publicité les rachats, auxquels elles procèdent, de jeunes esclaves asservis à des populations musulmanes. C'est plutôt l'exception.

Le courant caritatif chrétien est aujourd'hui, globalement, l'un des principaux vecteurs de la promotion des droits civils les plus fondamentaux, ceux à la vie, à la santé, à l'alimentation et à l'éducation, et a accompli pour cela une importante évolution, celle d'une laïcisation qui a accompagné et favorisé celle, plus générale, des sociétés occidentales, tout en ayant le souci d'éviter la soumission à ou la confusion avec quelque pouvoir que ce soit, temporel ou religieux. Son histoire a marqué, de ce point de vue, en profondeur la plupart des autres ONG, nées, pour la plupart postérieurement.

2) Une évolution similaire sous d'autres cieux ?

Puisant dans les propres traditions culturelles des peuples qui les adoptaient, d'autres religions que le christianisme ont vu apparaître à différentes époques de leur histoire des organisations caritatives tentées par une certaine sécularisation, frayant leur voie

¹⁵ L'abbé Pierre a fondé la Communauté d'Emmaüs en 1950

¹⁶ Le père Joseph Wrezinski a fondé Aide à toute détresse (ATD Quart Monde) en 1957

entre pouvoirs religieux et profane. Notre vision historique européo-centrée a certainement tendance à minorer ce phénomène.

Si les ONG caritatives du monde islamique sont, hors d'Europe occidentale, parmi celles que nous connaissons le moins mal, ce savoir est très limité et fortement biaisé par notre perception politique.

On sait que dans l'histoire de l'empire ottoman, des organisations charitables et de bienfaisance sont nées à l'initiative des bourgeoisies locales dont la Sublime Porte favorisait l'émergence. Ivo Andric signale¹⁷ des activités philanthropiques de ce type dès le XVIe siècle, dues au Vizir Mehmet pacha Sokoli, constructeur d'un pont et d'un caravansérail à Visegrad. Il y fit graver l'inscription : « *De son vivant il a mis son or et son argent dans des fondations et nul ne peut dire qu'est gaspillée une fortune qui est ainsi dépensée* ». L'Islam ottoman, relativement tolérant par rapport aux autres religions, a admis en son sein certaines formes d'autonomie prenant la forme de confréries ; plusieurs de celles-ci vont développer des activités charitables. Quelques siècles plus tard la nébuleuse des fondations philanthropiques présidées par l'Aga Khan poursuit une tradition familiale : le grand père de l'actuel Khan a présidé l'assemblée générale de la Société des Nations ; son père a dirigé le Haut Comité des Réfugiés. Les œuvres de cette famille de la communauté ismaélienne (l'un des courants du chiisme) suscitent une admiration qui va au delà du monde musulman. Il en va de même de la Grameen Bank, banque des pauvres fondée au Benglah Desh par Monadir Yunus, considérée comme le modèle le plus achevé des organisations de micro-crédit dont les institutions financières internationales recommandent le développement.

A différents moments de l'histoire de l'Islam, des associations de bienfaisance œuvrant aux côtés de courants religieux radicaux, ont participé avec ceux-ci à la lutte pour conquérir le pouvoir. Le phénomène a connu une actualisation récente, d'abord en Egypte et en Algérie..., puis dans le soutien au terrorisme islamique apparu au début du XXIe siècle : la « nébuleuse Ben Laden ». Est-ce la confirmation de l'idée que les ONG auraient plus de difficulté à s'autonomiser par rapport aux pouvoirs religieux et politique en terre d'Islam qu'ailleurs ? Samuel P. Huntington défend cette

thèse et affirme que « *dans la plupart des pays, l'islamisation s'est surtout traduite par le développement d'organisations sociales islamiques et la prise de contrôle des organisations existantes par des groupes islamiques. (...) Les groupes islamistes ont fait naître une 'société civile' islamiste qui a côtoyé, surpassé et souvent supplanté en étendue et en activité les institutions souvent fragiles de la société civile laïque.*¹⁸ »

Mais ce jugement manque peut-être de recul : le caritatif chrétien s'est laïcisé au fur et à mesure que les peuples concernés atteignaient à un certain état de bien être et que se dégageait en leur sein une classe politique soucieuse de jouer un rôle dans la sphère sociale.

Les religions traditionnelles d'Asie semblent, quant à elles, partagées entre différentes tendances et sensibilités sur la question de l'autonomie du caritatif par rapport au religieux : du bouddhisme, philosophie de vie dont les clercs ne revendiquent nul monopole, à l'hindouisme, tenté par une cléricisation de la vie publique, il y a de grandes différences ; et deux des grands pays de référence sont laïcs dans leurs pratiques : Japon et Chine.

S'il n'y a donc pas aujourd'hui universalité du modèle quant aux relations entre ONG caritatives et pouvoirs politiques et cléricaux, mais une assez grande variété de situations et un questionnement commun, le fait que, dans toutes les civilisations, leurs origines communes les plus anciennes soient religieuses a deux conséquences majeures : d'une part, leurs références s'inscrivent dans les principes moraux qui sont ceux de la société à laquelle ils appartiennent, évoluant avec elle. D'autre part, elles sont imprégnées de traditions de respect de l'autorité politique et politico-religieuse. Ceci a façonné l'un des traits dominants de leurs relations aux institutions publiques, la recherche du compromis.

¹⁷ Ivo Andric – *Le pont sur la Drina* – Livre de poche biblio 3321, 1994, p.73

¹⁸ Samuel P Huntington - *Le choc des civilisations* – Editions Odile Jacob 1997, p. 120

B) Les enfants de la philosophie des Lumières.

Dès le XVIIe siècle, dans le prolongement de la révolution anglaise, puis autour des idées lancées par les philosophes des Lumières au XVIIIe siècle, des groupes de lettrés et de notables se constituent par affinités intellectuelles en Europe et dans ses colonies : franc-maçonneries, salons littéraires et philosophiques, comités de rédaction des premiers journaux, tous mouvements qui ignorent les frontières et propagent un même respect des droits de l'homme. Ils connaissent leurs premières organisations formelles autour du thème de l'abolition de la traite des esclaves, avec la Société de Pennsylvanie (1775) et la Société des amis des Noirs (1788).

1) Le combat pour les droits politiques

« Selon le juriste américain Steve Charnovitz, les premières mobilisations internationales des ONG démarrent à la fin du XVIIIe siècle. Leur première cible a été le commerce des esclaves : un peu plus de cinquante années se sont écoulées entre la création des associations anti-esclavagistes et les premières mesures d'abolition. »¹⁹

En Grande Bretagne, la *Society for the extinction of the slave trade* mène une campagne vigoureuse au travers de publications et de réunions publiques. Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink évaluent à 400 000 les signataires des pétitions qui circulent à ce sujet en 1791, à 750 000 en 1814, soit un adulte sur huit, et *« en 1833 à un adulte sur sept, soit deux fois le nombre des votants lors des élections les plus récentes. »²⁰* Derrière son leader, Wilberforce, elle obtient, en 1803, l'interdiction de la traite.

« Au siècle des Lumières, la société civile est très vivante et on y rencontre presque tous les types d'organisations sans but lucratif ; à côté des institutions charitables héritées des siècles passés, on voit apparaître des sociétés savantes, des cercles littéraires ou musicaux, des sociétés récréatives et des clubs d'affinités. En France, comme dans le reste de l'Europe, la franc-maçonnerie est très active.²¹ »

¹⁹ Christian Chavagneux – *Un pouvoir ambigu* – Alternatives économiques, janvier 2002

²⁰ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink - *Activists beyond borders* - Cornell Paper backs - 1998, p. 44

²¹ Edith Archambault, *Ibid.*, p 24

La franc maçonnerie est certainement le réseau le plus structuré au niveau international. « *Les écrivains du XVIIIe siècle, dit des Lumières, envahirent littéralement les Loges*²² » ; une sorte d'internationale intellectuelle s'organise dans la maçonnerie, irriguée par les exils que suscitent les condamnations papales et les humeurs des souverains. Maçons, Goldoni (« *les donne curiose* »), Helvétius, Klopstock, Casanova (initié à Lyon), Lessing, Goethe (qui impute les excès de la Révolution aux maçons français), Burns, Kotzebue et Fichte parcourent l'Europe, de loge en loge. D'autre part « *tout le monde sait que Mozart était Franc-Maçon ; (...il avait été précédé par des musiciens tels que Rameau, Glück, Piccini et Haynd. Après Mozart, la Maçonnerie inspirera Beethoven, Boieldieu, Berlioz, Liszt (...)* »²³

Le rapport au pouvoir politique est étroit : en France, les maçons Condorcet (président de l'Assemblée Législative), Choderlos de Laclos (général après Valmy), Alfieri (qui émigre après 1792) et Rouget de Lisle participent aux événements révolutionnaires. Sous le Consulat puis le Premier empire, la maçonnerie est instrumentalisée : Joseph Bonaparte devient grand maître d'une obédience désormais unifiée. « *Jamais la maçonnerie n'a été davantage associée à la politique du gouvernement que pendant la période impériale. Patronnée par l'empereur, placée sous l'autorité de ses frères, de ses parents et de ses plus proches collaborateurs, fréquentée par les plus hauts dignitaires, elle fut un instrument du pouvoir*²⁴ .» Le siècle suivant perpétuera le cosmopolitisme littéraire maçon avec Stendhal, Heine, Pouchkine, Mark Twain, Wilde...Léon Tolstoï n'en fut pas membre, mais il a fait d'un maçon, Pierre Bezoukhov, le héros positif de « *Guerre et Paix* ».

« *D'autres associations politiques et philosophiques voient le jour au XVIIIe siècle et luttent contre l'esclavage et l'antisémitisme, et pour la tolérance religieuse et l'habeas corpus. Ancêtres des organisations civiques de défense des droits de l'homme, elles portent la marque de l'esprit pré-révolutionnaire par leur réflexion philosophique sur les droits et les devoirs réciproques de l'Etat et de l'individu, résumés par le concept de contrat social, introduit par Rousseau.* »²⁵ Parmi ceux-ci, les Encyclopédistes. Kant en Allemagne, David Hume en Écosse, Cesare Beccaria en Italie, Benjamin

²² Henri Prouteau - *Littérature et Franc-maçonnerie* – Ed Henri Veyrier, 1991, p. 19

²³ Henri Prouteau, *Idem*, p. 19

²⁴ François Collaveri – *La Franc-maçonnerie des Bonaparte* – Payot 1982, 4^e de couverture

²⁵ Edith Archambault, *Ibid.*, p 24

Franklin et Thomas Jefferson dans les colonies britanniques d'Amérique entretenaient d'étroits contacts avec Diderot et D'Alembert. La presse, qui prend son essor à cette époque, va aussi jouer un rôle important : *« Du point de vue historique, le lien entre espace public et sphère privée se manifeste à travers le tissu associatif et les formes d'organisation d'un espace de lecteurs privés qui se cristallise autour des journaux et revues. »*²⁶

Ces organisations présentent certaines caractéristiques sociologiques présentes dans les organisations non gouvernementales contemporaines : intellectuels et juristes y sont sur-représentés. Ceux-ci entretiennent simultanément une relation d'assez grande proximité avec le pouvoir politique. Voltaire défenseur de Callas et hôte de Catherine II illustre une contradiction qui perdure jusqu'à nos jours.

2) L'invention de la démocratie participative

La Révolution française, si elle supprime les corporations (décret d'Allarde, mars 1791) et toute association volontaire ou coalition (loi Le Chapelier juin 1791), adopte une attitude hésitante par rapport à ce qui s'appellera plus tard associations.

*« La loi les ignore quand elle ne les interdit point. Mais elle ne peut totalement les empêcher de se reformer : elles se constituent donc et se développent en marge de la législation jusqu'au moment où elles parviennent à s'imposer à l'attention des pouvoirs et même à la considération du législateur. C'est l'histoire des sociétés populaires : surgies spontanément de la curiosité du citoyen pour la chose publique et de son désir de participer à la politique, d'abord cantonnées dans des activités très réduites, enfermées dans un cadre restrictif, puis s'arrogeant des attributions que l'évolution contraint bientôt la convention à sanctionner. »*²⁷

Ainsi le développement des clubs politiques et des sociétés patriotiques se produit-il hors de tout cadre juridique.

²⁶ Jürgen Habermas - *Droit et Démocratie, entre faits et normes* - NRF essais Gallimard – 1992, p. 393

²⁷ René Rémond - *La vie politique en France 1789 – 1848* – Armand Colin 1971, P. 173

« Depuis les années 1770 s'étaient multipliées les sociétés de pensée, en liaison plus ou moins directe avec les loges maçonniques, en étroite communauté de recrutement, en tous cas (...) Le club des Jacobins, à Paris, qui poussera ses filiales sur toute la province (...) pour constituer un tissu dense de sociétés affiliées (...), naît des transformations d'une réunion de députés aux états généraux (et) attira très vite d'autres représentants (...). A Paris, il a 1200 membres en juillet 1790.(...). On compte 152 sociétés (d'affiliations diverses) en août 1790, 227 en mars 1791, 406 en juin de la même année (...), un millier en septembre. (...) A la chute de la royauté (...) pas loin de 2900 à 3000. (...) La correspondance entre sociétés est l'une des pièces essentielles du système. L'ensemble n'est pas centralisé verticalement : l'affiliation à la société mère parisienne se double d'affiliations multiples de société à société (formant) des réseaux qui jouent un très grand rôle dans l'activation de l'engagement politique des régions. »²⁸

Quant à leur impact politique : « Le club des Jacobins (orchestre) l'ampleur et le spectaculaire succès d'opinion des affrontements Brissot-Robespierre sur le problème de la guerre (...). Le club des Cordeliers (...) est en pointe du combat qui se tourne contre la monarchie,(...) anime le Comité central des sociétés fraternelles parisiennes, (et, en juillet 1792 , prend) l'initiative de la préparation de l'insurrection. (...) Dans le Midi, la 'dictature' de grands clubs tels que Montpellier, ou surtout Marseille, n'a jamais été aussi incontestée. Les administrations en place s'effacent ou tremblent devant ces structures parallèles »²⁹. « Les clubs des Jacobins, des Feuillants, des Cordeliers ou encore la Société 1789 (sont les) piliers du mouvement révolutionnaire. »³⁰ Ce qui se conquiert dans cette ébullition révolutionnaire, ce sont de nouvelles formes d'expression des droits politiques. « L'espace public est renforcé (...) brutalement par la Révolution Française, les clubs rendant possible les réunions publiques où se discutent les nouvelles diffusées par une presse en expansion rendant compte des débats, eux-mêmes publics, des diverses assemblées³¹ ». Sur cet objectif, de nombreux clubs clandestins naissent, partout en Europe, entretenant des contacts avec les homologues français. Ils apparaissent au grand jour lorsque les armées de la

²⁸ Michel Vovelle - *La Chute de la monarchie* - Points Histoire p. 209

²⁹ Michel Vovelle, *Idem*, p. 212

³⁰ Edith Archambault, *Ibid.*, p.26, citant Furet et Ozouf, 1988.

³¹ Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Philippe Braud – *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques* – Armand Colin 2000, p. 100

Révolution poussent plus loin leurs conquêtes, en particulier lors de la Révolution de Mayence et lors des Révolutions des grandes villes d'Italie. En France, toutefois, « *de nouveau la méfiance prévaut et le souvenir du pouvoir exorbitant des sociétés dicte aux assemblées des précautions de plus en plus rigoureuses. La Convention, trois mois après Thermidor, adopte une loi générale sur les associations (16 octobre 1794) qui interdit les affiliations entre sociétés, régleme[n]te strictement leurs activités. (...) La Constitution de l'an III comporte deux articles expressément consacrés à prévenir la restauration d'un pouvoir concurrent dans les clubs.*³² »

Préparée par le mouvement philhellénique qui s'épanouit en Europe occidentale au début du XIX^{ème} siècle, relayée par les intellectuels et une riche diaspora, la guerre d'indépendance grecque (1821 - 1829), soulève un mouvement de solidarité dans le monde aristocratique et bourgeois chrétien et européen. Des fonds et des vêtements sont envoyés de toute l'Europe aux insurgés en lutte contre l'occupant ottoman. Lorsque la répression se radicalise (massacres de Scio d'avril 1822, siège de Missolonghi 1824-1826) émerge un martyrologue de la cause grecque qui fait de la « question grecque » une affaire européenne. Goethe, Chateaubriand, Byron et d'autres intellectuels appuient la cause hellénique, relayés par la création de nombreuses sociétés philhelléniques disséminées à travers l'Europe. L'indépendance arrachée fonde une partie de la mythologie de l'Europe romantique et révolutionnaire. Les textes de Victor Hugo sur l'enfant grec désirant de « *la poudre et des balles* »³³, les *Massacres de Scio* d'Eugène Delacroix (1824) ou encore le choix de lord Byron d'aller mourir à Missolonghi, témoignent du poids symbolique de l'aventure grecque au-delà de ses frontières.

La filiation entre les différentes formes d'organisations des sociétés civiles issues du siècle des Lumières et de l'époque romantique, et les mouvements contemporains militant pour la reconnaissance des droits civils, politiques, économiques sociaux et culturels est évidente. Thomas Risse note : « *Les précurseurs des réseaux transnationaux modernes des domaines des droits humains et des femmes incluent la campagne pour l'abolition de l'esclavage aux Etats-Unis, du début des années 1800 à la moitié du siècle (Kaufmann and Pape 1999), le mouvement international*

³² René Rémond : La vie politique en France 1789 – 1848 – Armand Colin 1971, p. 173

électorale pour donner le droit de vote aux femmes à la fin du XIXe siècle, de même que les campagnes menées par les missionnaires occidentaux et les réformistes chinois pour mettre fin à la pratique du bandage des pieds en Chine à la même époque (Keck et Sikkink, 1998 ; ch.2). Alors que des premiers mouvements transnationaux ne bénéficiaient pas des technologies modernes de communication du type d'Internet, leurs stratégies étaient remarquablement similaires et parfois pas moins efficaces que celles de leurs successeurs modernes. »³⁴

« La Ligue des droits de l'homme voit (...) le jour à Paris en juin 1898 à la suite du procès intenté à Emile Zola pour son 'J'accuse !' »³⁵ et deviendra internationale en 1922 avec la fondation de la Fédération internationale des droits de l'homme. D'autres mouvements issus de la société civile et qui se dressent face à certaines logiques d'Etats apparaissent à la même époque qui inventent la grammaire du militantisme contemporain.

Sylvain Cypel attribue ainsi à la *Congo Reform Association* l'invention du « *lobbying humanitaire international (car elle) récolte des fonds, publie des informations régulières, actualisées à partir d'un réseau de correspondants, rencontre pouvoirs publics et célébrités partout dans le monde, fait signer des pétitions, organise des meetings* » pour mettre fin aux massacres perpétrés par l'armée belge dans l'Etat libre du Congo, propriété de Léopold II. Elle fonda le « *premier grand mouvement international de défense des droits de l'homme au XXe siècle.* »³⁶ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkinka aperçoivent, dans le combat pour l'abolition de la traite, « *un répertoire d'actions collectives comme les boycotts, les pétitions massives où les barricades furent expérimentés (...) puis diffusés qui ont inspiré les autres mouvements sociaux* ». Et elles citent Eric Foner, pour qui « *la croisade antiesclavagiste a été une gare centrale d'où sont parties des voies conduisant à toutes les tentatives sérieuses de réformer la société américaine après la Guerre Civile.* »³⁷

³³ Victor Hugo : *l'Enfant grec*, 1823

³⁴ Thomas Risse - *Transnational actors and world politics* – Handbook of international relations -2002, Oxford University Press, p. 256

³⁵ Philippe Ryfman, *Ibid.*, p. 12-13

³⁶ Sylvain Cypel – *La Congo Reform Association stoppe le massacre* - *Le Monde* du 10 décembre 2003, p. 1 ; dernière citation reprise de Adam Hochschild - *Les Fantômes du roi Léopold* - Belfond .

³⁷ Eric Foner - *Politics and ideology in the age of the civil war* - Oxford University press 1980 p. 76

Une bonne partie des méthodes de l'activisme contemporain est issue de cette période, avec ses interrogations sur la frontière avec le combat politique.

Leur histoire questionne sur le rapport des ONG aux pouvoirs politique et économique. Ainsi, deux géantes des droits de l'homme, Amnesty International et Human Rights Watch n'apparaîtront qu'en 1961 et 1988.

II. Les premiers combats pour les droits collectifs

Les promoteurs des droits civils et politiques ont mené leurs luttes au cœur du champ politique. Ils ont, de ce fait, posé différemment des « caritatifs » la question de leur insertion dans le débat public, en s'affirmant comme acteurs de la transformation des Etats, y compris au nom, parfois, d'une vision internationaliste. L'héritage du philhellénisme débouche ainsi sur l'affirmation du « *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* » et du « *principe des nationalités* ». Ils ont produit une seconde filiation, celle des partis politiques. Le XIXe siècle, qui fait émerger la « question sociale » va susciter la naissance d'organisations qui se consacrent à la promotion de droits collectifs.

A) Les acteurs du combat social

Dès le XVIIe siècle étaient apparues des sociétés de secours mutuel organisant une solidarité entre les employés des premières manufactures : à Lille dès 1580, à Paris dès 1691, à Londres en 1701. Elles avaient suscité la méfiance des autorités. « *La théorie américaine selon laquelle il existe un conflit inhérent et inéluctable entre l'Etat et le tiers secteur (James 1989) s'applique bien à la France pendant la période 1789-1901. L'Etat combat alors, autant, à droite, les associations corporatistes et cléricales que, à gauche, les associations autogestionnaires et anarchisantes.* »³⁸

Les révoltes et révolutions, de même que les organisations sociales qui les préparent tout au long du XIXe siècle, à partir de racines nationales développent une dimension internationale.

1) Le combat syndical au XIXe siècle

C'est en Grande Bretagne, où la Révolution industrielle démarre avec plusieurs décennies d'avance par rapport au continent, que le mouvement prend naissance. Dès « *1825 la liberté d'association y est accordée qui permet la naissance de puissants syndicats d'ouvriers qualifiés et de métiers qui cherchent à défendre leurs acquis. Les cotisations sont très élevées et constituent une caisse de garantie contre les risques*

³⁸ Edith Archambault, Ibid., p. 48

*sociaux et la grève. (Ils se) regroupent au sein du TUC (Trade Unions Congress) (qui), en 1833, comprend déjà 500 000 adhérents. »*³⁹

En France, des sociétés de secours mutuel se développent dès le début du XIXe siècle, tolérées à la condition qu'elles acceptent un contrôle étatique minutieux et ne jouent en aucun cas le rôle de caisses de solidarité en cas de grève. En 1840, on en dénombre 234 à Paris. Dès qu'une grève éclate, elles sont dissoutes car soupçonnées, non sans raison, de l'avoir favorisée. Mais, « *malgré l'interdiction des coalitions, des sociétés de secours mutuel s'organisent, en liaison la plupart du temps avec le mouvement ouvrier clandestin ; elles soutiennent les chômeurs et les grévistes, grâce à la solidarité professionnelle (...). Un durcissement de la législation (se produit avec) une loi de 1834 (qui) fait l'objet d'une violente opposition : des sociétés secrètes de résistance se forment : elles seront à l'origine de la Révolution de 1848 (...). Simultanément, des notables, souvent inspirés par la franc-maçonnerie, créent des cercles, tels la Société philanthropique des dispensaires ou encore les fameuses 'soupes populaires'.* »⁴⁰

En février 1848, en France, la 2^{ème} République accepte la création d'un organisme paritaire, la *Commission de Gouvernement pour les Travailleurs*, dont les 242 délégués ouvriers et les 231 délégués patronaux sont élus par leurs pairs. Louis Blanc la préside. Son rôle est d'arbitrer les conflits du travail. Très vite elle s'oriente vers la négociation de normes : durée du travail, salaire minimum... Le décret des 25-29 février 1848 proclame la liberté d'association, que la Constitution adoptée en novembre confirme. « *Plus de 10 000 associations et plus de 400 sociétés de secours mutuel* » se créent.⁴¹ En décembre naît la Chambre du Travail, composée des représentants des associations professionnelles, premier syndicat ouvrier en France. Deux ans plus tard, on dénombre près de 300 associations professionnelles. « *A Lyon, (s'observe) une floraison de réalisations, tant en coopératives de consommation que de production. (...) Les Fraternités, ou Associations ouvrières fraternelles se multiplient.* »⁴²

Les révolutions, qui éclatent simultanément en Europe, sont le fruit des mêmes ferments : Paris, puis Berlin, l'ensemble de la Confédération germanique, la Prusse,

³⁹ Source, un chercheur dont le site Internet est : perso.club-internet.fr/fmonthe – consulté en septembre 2003

⁴⁰ Edith Archambault, Ibid., p.28

⁴¹ Edith Archambault, Ibid., citant Agulhon 1973, p. 30

⁴² Pierre Rolland - *La coopérative, une autre façon d'entreprendre* - 2001, édition SCOPEDIT, p. 34

l'Autriche, les royaumes et duchés italiens... Les conquêtes politiques et sociales seront, pour la plupart, éphémères, mais seront la base de revendications qui triompheront ultérieurement.

Le Second Empire français, né du coup d'Etat du 2 décembre 1850 du Prince-président Louis Napoléon Bonaparte, devra composer avec cet héritage et cherchera à contrôler les organisations sociales. Dans un premier temps, il lève « *l'interdit de la loi Le Chapelier sur les associations (par un) décret bonapartiste de 1852 sur l'organisation des sociétés de secours mutuels ; (il) visait autant à soulager la misère des classes laborieuses qu'à instaurer la paix sociale par un patronage serré des sociétaires.* »⁴³ Mais le régime ne tolère que 15 associations professionnelles, étroitement surveillées. « *Malgré les précautions prises, elles masquent fréquemment des sociétés de résistance, car l'action ouvrière se traduit toujours par des grèves assez fréquentes (109 d'entre elles donnent lieu à des poursuites en 1853, 73 en 1856). (...) (Proudhon) conseille de s'attacher à résoudre (les) problèmes sans s'occuper du gouvernement (par le) mutuellisme (et) un collectivisme pluraliste et décentralisé (...), la 'démocratie industrielle-agricole'* »⁴⁴. Le régime contre-attaque : dès 1852, « *avec la réforme de la Mutualité lancée par Napoléon III, une coupure s'instaure entre les organisations émanant du monde du travail qui revendiquent et celles qui prennent en charge différents risques sociaux. Dirigée par les notables, la mutualité devient un instrument de contrôle social, aux antipodes des premières Chambres syndicales.* »⁴⁵

Puis, « *l'empereur essaye, après 1860, d'obtenir un soutien ouvrier pour contrebalancer la perte du soutien catholique (due à la guerre en Italie): en 1862, 183 représentants ouvriers parisiens peuvent aller à l'exposition universelle de Londres et établissent d'étroits rapports avec les « trade unions » anglais. (...)* » Leur voyage est financé par l'Etat. « *En 1867, une loi officialise l'existence des Sociétés ouvrières de*

⁴³ Patricia Toucas Truyen - *La régulation sociale par la mutualité en France dans la seconde moitié du XIXe siècle: de la volonté politique à la réalité des pratiques* - site Internet de l'Université du Maine, octobre 2004

⁴⁴ Alain Plessis - *De la fête impériale au mur des fédérés*- Point Histoire 1973, p. 212

⁴⁵ Michel Dreyfus - *Prendre en charge ou revendiquer ? La mutualité comme instrument d'intégration sociale en France* – Site Internet octobre 2004

*coopération, leur donnant un nouvel élan : 80 sont fondées, dont quinze à Paris et en région parisienne et vingt à Lyon. »*⁴⁶

En 1864 naît *l'Association Internationale des Travailleurs* (AIT), suite à la réunion constitutive précitée tenue à Londres. Son bureau s'installe à Paris, avec l'accord de l'empereur. Lors de l'exposition universelle de Paris, en 1867, *une Commission d'encouragement pour les études des ouvriers* de 316 membres est élue. Elle se réunira 80 fois en 2 ans et reprendra souvent les revendications de l'AIT. Les premiers pas du syndicalisme européen présentent donc toutes les caractéristiques de l'ambiguïté politique : les pouvoirs publics espèrent canaliser ainsi la « question sociale » vers des demandes pratiques à caractère social et couper l'herbe sous le pied des revendications politiques qui remettraient en cause les principes du nouveau capitalisme industriel.

Dans le même temps émerge un syndicalisme patronal : *« Le mouvement patronal français, avant de trouver sa dynamique propre, s'est développé par saccades, en réaction à des impulsions venues de son environnement. La première de ces impulsions ne fut pas la nécessité de faire face au mouvement ouvrier (même si cette nécessité constituera la seconde impulsion au développement du mouvement patronal), mais une opposition farouche aux velléités libre-échangistes de l'Etat. La décision du Ministère Villèle (monarchie de Juillet) d'abaisser légèrement les taxes à l'importation sera ainsi le révélateur de l'aptitude des patrons à l'organisation collective. Leur regroupement se fait naturellement par professions puisque les chefs d'entreprise français sont partisans convaincus du libre-échange pour tous les secteurs de l'industrie, à la seule exception de leur propre branche professionnelle. Sont ainsi créés : Le Comité des industriels de l'Est (fondé en 1835 par Jules-Albert Schlumberger pour préserver les droits de douane sur les fils et les tissus de coton) ; le Comité des intérêts métallurgiques (1840) ; l'Union des constructeurs de machines (1840). Ces institutions lutteront contre le libre-échangisme de Napoléon III. Cette vigilance est renforcée par l'incursion de l'Etat dans le domaine social, sous la*

⁴⁶ Pierre Rolland, Idem

*pression croissante du mouvement ouvrier. Ainsi, profitant de la suppression du délit de coalition, se créent en 1864 le Comité des forges et le Comité des Houillères. »*⁴⁷

Le développement du libre-échange reçoit en revanche le soutien organisé des milieux agricoles : *l'Association du libre-échange* (en France) et *l'Association pour la liberté commerciale* (en Belgique). D'autre part, *l'Association internationale de droit* (1873) favorise, par son travail, la codification du droit international.

Le retour de la République en France, après la Commune, remet sur le métier la question de la liberté d'association. De 1876 à 1884, plusieurs projets de lois sont élaborés. La loi du 21 mars 1884 reconnaît la liberté syndicale, que la loi du 12 mars 1920 complètera. Et la loi du 1^{er} juillet 1901 consacre enfin la liberté associative.

2) De la question sociale à celle de la mondialisation

Passée la Première guerre mondiale, *l'Organisation internationale du travail* (OIT), créée en 1919 sur une proposition de *l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs* (fondée en 1900), vient consacrer au plan institutionnel cette évolution. Elle est dotée de ce fait d'une structure tripartite, accueillant dans son organe directeur des délégués d'ouvriers et d'employeurs. « *La période 1919- 1934 voit la montée en puissance du rôle des ONG, grâce à leur reconnaissance par l'Organisation internationale du travail et, surtout, par la Société des Nations. D'abord actives de l'extérieur, les ONG ont ensuite été directement associées à un grand nombre de comités créés par la SDN, travaillant en permanence en contact étroit avec les représentants des Etats et les fonctionnaires internationaux. Leur influence s'est fait sentir dans de nombreux domaines : transports, santé, lutte contre le trafic de drogue, droits de minorités, droits des enfants, des femmes, etc.* »⁴⁸

L'héritage des organisations prenant en charge les luttes sociales est important et suffisamment connu pour que l'on ne s'y attarde pas : mutualisme, coopératisme, syndicalisme... et partis politiques socio-démocrates, communistes...

⁴⁷ Sybille Gollac - *Le syndicalisme patronal en France* - site Internet de l'auteur, octobre 2004

⁴⁸ Christian Chavagneux – *Un pouvoir ambigu – Alternatives économiques*, janvier 2002 n° 199, p. 9

L'histoire de la « question sociale » et de l'apparition d'organisations qui en traitent est également intéressante du fait de l'ambiguïté des relations qui se sont nouées entre organisations sociales et institutions politiques, notamment gouvernementales. Les hésitations du Second Empire vis-à-vis du mouvement ouvrier sont caractéristiques de la tentative des gouvernements, dès cette époque, de contrôler les organisations de la société civile, quitte à susciter le contraire de ce qu'ils espéraient: la naissance d'une internationale syndicale. Cette époque est également instructive sur le dynamisme des réseaux internationaux qui se constituent dans le cadre de cette première (ou seconde, selon les calculs) mondialisation.

D'où une filiation contemporaine qui mérite d'être soulignée : le mouvement anti-mondialisation (ou alter-mondialiste) inscrit volontiers ses pas dans cette histoire et est très attentif à nouer des alliances avec les organisations syndicales et mouvements des « sans-droits ». « *Le mouvement de contestation de la mondialisation est né, en 1994, avec l'émergence d'une guérilla menée par des zapatistes au Chiapas au nom d'une 'rébellion anti-néolibérale', organisatrice de la première 'Réunion intercontinentale pour l'humanité et contre le néolibéralisme', en juillet août 1996 à San Cristobal de las Casas, laquelle a entraîné la création de l'Action mondiale des peuples contre le libre-échange et l'OMC en 1998.* »⁴⁹ Emilio Zapata a, quant à lui, incarné les luttes sociales en Amérique Latine au tout début du XXe siècle.

B) Les porte parole du désir de paix

L'histoire de la philosophie, brièvement résumée par rapport au sujet de la *société civile*, a montré que la question de la paix était, dès l'origine, centrale dans la réflexion politiste sur les relations internationales. Les philosophes de Lumières, réseau international structuré d'abord par ses denses échanges épistolaires puis par la réalisation de l'Encyclopédie, a constitué la première ONG dédiée largement à ce thème. L'abbé de Saint-Pierre écrit un *Projet de paix perpétuelle* (1713) qui inspire notamment Jean-Jacques Rousseau, Emmanuel Kant (*Pour la Paix Perpétuelle*, 1795), Claude Henri de Rouvroy, Saint-Simon (*De la réorganisation de la société*

⁴⁹ Eddy Fougier - *L'émergence de la société civile, problématique d'ensemble* – IFRI conférence du 11 décembre 2001

européenne, 1814) et Jeremy Bentham. Pendant les phases non belligérantes de la Révolution française, des Clubs lui dédient une partie centrale de leur intérêt.

1) Le pacifisme des temps innocents

À partir du XIXe siècle se développent de véritables mouvements pacifistes dans les pays occidentaux, tels *l'American Peace Society* aux États-Unis ou la *Ligue internationale et permanente de la paix*, fondée en 1867 par le Français Frédéric Passy, titulaire avec Henri Dunant, fondateur de la Croix-Rouge, du premier prix Nobel de la paix en 1901. Ces mouvements concentrent leurs efforts sur l'action en faveur du désarmement et du règlement pacifique des différends, et sont à l'origine des conférences de La Haye (1899 et 1907) et de la création de la Société des Nations (SDN). Ils se situent dans le droit fil de l'esprit des Lumières et sont étrangers aux approches idéologiques qui, chez des auteurs tels Karl Marx, considèrent que le système économique mondial (capitaliste) contient en lui-même le ressort de la guerre.

Avant et pendant la Première guerre mondiale, de nombreux groupes privés travaillent à un plan pour la création d'une institution intergouvernementale pour le maintien de la paix, notamment la *Ligue de renforcement de la paix*, la *Ligue de la Société des nations* de Londres et *l'Union Internationale des associations*. C'est devant la *Ligue pour imposer la paix* que le président américain Wilson déclare, au cours de son premier mandat : « *Les Etats-Unis s'efforceront, à la fin de la guerre, de créer une association universelle des nations destinée à garantir la sûreté des grandes routes maritimes pour l'usage commun et libre de toutes les nations du monde, et pour empêcher toute guerre de recommencer.* »⁵⁰

Après la Première Guerre mondiale, on assiste à l'émergence d'un pacifisme né dans les rangs des anciens combattants. Ceux-ci « *se sentent directement concernés par les questions de politique internationale* (liées à l'application du Traité de Versailles) (...) *Les 2 et 3 septembre (1921...), les (associations d'anciens) combattants français, anglais, belges et italiens d'un côté, allemands et autrichiens de l'autre, étaient*

⁵⁰ Marc Agi - *De l'idée d'universalité comme fondatrice du concept des droits de l'homme d'après la vie et l'œuvre de René Cassin* – Editions Alpazur – 1980 p. 41

*mis(es) en présence autrement qu'un fusil à la main (sous l'égide du BIT) »⁵¹. Grand blessé de guerre, René Cassin, animateur de cette rencontre raconte : « *Le représentant des mutilés et anciens combattants français précisa (...) que ses mandants (...) voulaient collaborer à (...) la reconstruction pacifique. (...) Le représentant du Reichsbund des mutilés allemands proclama (...) leur résolution de lutter contre les fauteurs de revanche.* »⁵² Puis, en 1925, « *René Cassin prend l'initiative de créer une fédération internationale regroupant les anciens ex-ennemis. (...) Le but fondamental de cette 'Conférence internationale des associations de mutilés et anciens combattants' est de soutenir les institutions de paix.* »⁵³ En 1933, René Cassin « *organise le rassemblement à Genève de 8 000 anciens combattants des deux camps décidés à lutter pour la paix.* »⁵⁴*

L'action de Gandhi, animateur du mouvement de désobéissance civile contre l'occupant britannique en Inde, a de fortes répercussions en Europe. Mais la Guerre d'Espagne provoque des déchirements dans le mouvement pacifiste, dont les leaders sont des intellectuels comme les romanciers Romain Rolland, Emmanuel Berl et Bertrand Russell, le théologien Reinhold Niebuhr et le philosophe Alain. « *Les années 1935-1944 voient un net recul de l'influence internationale des ONG. Le déclin de la SDN et les politiques économiques non coopératives des Etats ont réduit leur rôle, qui s'est éteint durant la guerre.* »⁵⁵

Celle-ci est le berceau de la naissance de grandes ONG. Aux Etats Unis, *CARE (Cooperative for American Remittancies in Europe – puis - Everywhere)*, *IRC (International Rescue Committee)*, *World Vision*, *Catholic Relief Service*, *Church World Service*, *Joint Distribution Committee*, *CROP (Christian Rural Overseas Programm)*. En Grande Bretagne, *Oxfam (Oxford Committee for Famine Relief)*.

2) Le pacifisme au milieu de la mêlée idéologique

⁵¹ Marc Agi, Idem, p. 44

⁵² René Cassin - *Les anciens combattants français et la SDN*, P.U.F., 1925

⁵³ Marc Agi – *René Cassin, 1887 – 1976, Prix Nobel de la Paix, père de la Déclaration universelle des droits de l'homme* – Perrin 1998, p. 48

⁵⁴ Marc Agi - *De l'idée d'universalité*, Idem, p. 299

⁵⁵ Christian Chavagneux, Idem, p. 9

A l'approche de la fin du conflit, les fondateurs de l'Organisation des Nations Unies s'efforcent de tirer les leçons de l'échec du pacifisme de l'Entre-deux-guerres (nous rapportent René Cassin et Stéphane Hessel, qui participent aux discussions): l'apocalypse qui allait s'achever n'était-elle pas aussi la conséquence d'une défaite philosophique et morale due à l'abdication de la pensée européenne devant le racisme, la xénophobie et le culte primitif du héros ? Les fondateurs des Nations Unies, en institutionnalisant des concertations avec les organisations intellectuelles et morales, cherchèrent en elles des relais potentiels dans le combat pour l'établissement d'un nouvel ordre international pacifié.

Dès février 1945 des représentants des affaires et du travail sont inclus comme « conseillers » dans la délégation américaine à la *Conférence interaméricaine sur les problèmes de guerre et de paix*. « *L'article 63 de la Charte des nations unies portant création de la Commission des droits de l'homme (...) est 'du pour une large part (à ces) consultants' »*⁵⁶. A partir de cette expérience, l'administration du président Roosevelt désigne 42 ONG comme conseillers de la délégation américaine pour la conférence des Nations Unies sur les organisations internationales⁵⁷.

En réponse à la sollicitation explicite des fondateurs de l'Organisation des Nations Unies, des fédérations et des unions internationales sont fondées qui ambitionnent de seconder celle-ci dans sa mission de consolidation de la paix et des libertés publiques et privées : ligues et unions internationales d'éducateurs, de femmes, de militants antiracistes, de défenseurs des droits de l'homme, de protecteurs du patrimoine, de l'enfance et des minorités.... En 1947 René Cassin déclare : « *La clé de voûte des droits de l'Homme repose, sur le plan international comme à l'intérieur de chaque pays, sur le contrôle et le soutien de l'opinion publique (..) Je milite depuis 1918 dans les ONG, travaillant pour la paix et l'amélioration de la condition humaine »*⁵⁸.

Les institutions naissantes du système des Nations Unies s'appuient ostensiblement sur les *clubs UNESCO*, les *sections nationales de l'UNICEF*, *l'Association Internationale de Médecins contre le Nucléaire* et le *Mouvement pour une Alternative Non-violente* pour l'information des opinions publiques sur les valeurs de la paix et du

⁵⁶ Marc Agi - René Cassin, Idem, p. 308

⁵⁷ Site Internet de la *Commission internationale des Droits de l'Homme*, octobre 2004

⁵⁸ Marc Agi – René Cassin , Ibid., p. 308

désarmement. La *Dotation Carnegie pour la Paix* joue un rôle essentiel dans l'adoption, en 1967, du *Protocole portant révision de la convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés*.

Mais le pacifisme a, à cette époque, en Europe, « *une double connotation négative. D'une part, il est présenté comme une recherche de la paix 'à tout prix', qui peut conduire aux pires errements, ceux des 'Munichois', (...qui ont) cru naïvement qu'on pouvait 'pactiser' avec Hitler. D'autre part, (comme) le pacifisme des 'partisans de la paix' et de l'appel de Stockholm (1948) dévoyé par les manipulations staliniennes* ». ⁵⁹ L'affaire Rosenberg illustre dramatiquement la difficulté, pour ce mouvement, de s'autonomiser par rapport au conflit Est/Ouest. L'attribution du prix Nobel de la paix, en 1962, au déjà prix Nobel de chimie (1956), l'Américain Linus Pauling, très engagé dans le mouvement pacifiste, qui avait eu maille à partie avec le Maccarthysme, a, de ce fait, suscité une vive controverse.

Certaines ONG travaillent, sur d'autres champs. Ainsi le *Mouvement Européen* est-il à l'origine directe de la création du Conseil de l'Europe, organisation dont il espérait qu'elle rendrait structurellement les guerres impossibles sur ce continent et qui a inspiré pour partie le projet politique de l'Union Européenne ; l'*International Lawyers Association* a fondé le Comité maritime international, producteur d'un droit maritime qui doit mettre fin aux conflits commerciaux en mer...

Dans le contexte des affrontements idéologiques et guerriers entre démocraties et dictatures fascistes d'une part, démocraties libérales et dictatures communistes d'autre part, la question de la paix a soulevé, tout au long des deux tiers du XXe siècle, des questions qui dépassaient largement l'approche philosophique héritée des Lumières. Beaucoup d'organisations des sociétés civiles se sont rangées dans l'un ou l'autre camp. Celles qui s'en sont tenues à une orientation non partisane ont trouvé dans les organisations multilatérales, dont elles ont été des partenaires très proches, le champ véritable de leur pratique. D'où un jeu de miroirs en abîme sur lequel nous reviendrons plus loin.

⁵⁹ Bernard Dréano, président de l'Assemblée des citoyens d'Helsinki – *La belle Irène, l'éléphant et le gouverneur* - site Internet d'ATTAC, octobre 2003

La fin de la Guerre froide offre une marge de manœuvre nouvelle pour une action militante en faveur de la paix. Le troisième volet des *Accords d'Helsinki* (1975), le plus important, accepté par tous les signataires, concernait le respect des droits de l'Homme, notamment la liberté de pensée et de religion, et les contacts entre les personnes. Les mouvements de dissidence (par exemple les signataires de la Charte 77) prirent au mot les dirigeants communistes, leur demandant de respecter les accords, et en profitèrent pour se relier à des organismes internationaux comme Amnesty International.

« Dans l'appel de la Fondation britannique Bertrand Russel pour la Paix (1980) on pouvait lire: 'Il faut que nous commençons à agir comme si l'Europe unifiée, neutre et pacifique, existait déjà. Nous devons apprendre à orienter notre allégeance non pas vers l'Est ou vers l'Ouest, mais les uns vers les autres et nous devons négliger les interdictions et les limitations imposées par un Etat-nation quel qu'il soit.' (...) Dans de nombreux pays, les gens se sont organisés par professions ou groupes d'affinités, pour le désarmement : médecins contre la guerre nucléaire, ménagères, employés de banques, enseignants... soldats et même officiers généraux de l'OTAN pour le désarmement ! A côté des manifestations traditionnelles (manifestations considérables en 1981 et 1983 impliquant des millions de personnes), les chaînes humaines (parfois longues de plusieurs centaines de kilomètres !), où chaque individu paraît à la fois plus vulnérable et plus engagé, illustrent cette dimension. De manière très significative, les mouvements féministes radicaux ont imprimé leurs marques à ces manifestations, loin des images véhiculées auparavant de femmes pacifistes parce que 'douces'. Ces 'nouveaux mouvements de paix indépendants' s'étaient dotés de divers lieux de débats et de confrontations, en particulier les conventions annuelles END, vastes forums de plusieurs centaines de militants.(...) En juillet 1988 certains d'entre eux décidaient de pérenniser leur action Est-Ouest dans une organisation : la Helsinki Citizens' Assembly »⁶⁰

Ces pressions ont joué un rôle important dans les révolutions démocratiques qui secouent le bloc de l'Est à partir de la fin 1989 et qui s'achèvent par la chute du Parti communiste soviétique en août 1991 et l'éclatement de l'Union soviétique.

Au seuil du XXI^e siècle, alors que la situation internationale est en plein bouleversement, et que le système multilatéral issu de la Seconde guerre mondiale est placé devant un certain nombre de défis graves, ce mouvement semble rencontrer des difficultés à se renouveler. *« Aujourd’hui les luttes pour la paix (...) demeurent trop isolées et ne porteront leurs fruits que si leurs expériences se diffusent au sein d’un mouvement alter mondialiste trop indifférent à leur égard. (...). En lutte contre un système planétaire, de surcroît dominé par l’hyper puissance militaire américaine, nombre de militants alter mondialistes simplifient les réalités concrètes des nouvelles guerres au nom d’analyses schématiques de type économiste (les causes des conflits se réduisent aux effets du néolibéralisme) ou anti-impérialistes (les conflits s’expliquent d’abord par les stratégies américaines). Cette presbytie empêche toute action concrète pour la paix sur le terrain, elle explique par exemple la scandaleuse non-intervention d’une partie de la gauche européenne face aux ultra nationalismes serbes et croates en 1990-95 en Yougoslavie, ou la difficulté de cette même gauche à faire face à la guerre civile algérienne ou à la sale guerre en Tchétchénie ».*⁶¹

Thomas Carothers, vice-président du service de politique internationale de la Fondation *Carnegie Endowment for International Peace*, confirme ces difficultés du mouvement pacifiste, qui remâche l’amertume de son échec des années 30 et doute de son avenir, quitte à entraîner tout le mouvement ONG dans son introspection négative : *« Dans un essai que certains ont ironiquement baptisé ‘Bowling with Hitler’, Sheri Berman, de l’université de Princeton aux Etats-Unis, a présenté une étude dégrisante sur le rôle de la société civile pendant la République de Weimar. Dans les années 1920 et 1930, l’Allemagne avait une vie associative d’une richesse exceptionnelle. Nombre d’Allemands étaient affiliés à des fédérations professionnelles ou à des associations culturelles, des groupements que l’on compte parmi les piliers les plus importants d’une société civile favorable à la démocratie. Or Berman constate que cette société civile particulièrement active non seulement n’a pas soutenu les valeurs libérales, mais les a aussi franchement sapées. Les institutions politiques faibles n’étaient pas en mesure de répondre aux exigences de nombreux groupements de citoyens, ce qui incita ceux-ci à se tourner vers les groupements populistes,*

⁶⁰ Bernard Dréano, Idem

⁶¹ Bernard Dréano, Ibid

*nationalistes, puis finalement nazis. En fin de compte, le dense réseau de la société civile allemande a même facilité l'établissement de l'appareil politique nazi. »*⁶²

D'où des relations complexes avec les institutions publiques contemporaines, qui vont de la collaboration étroite (les témoins de paix en Colombie, qui interviennent à l'appui des initiatives de l'Union Européenne, les boucliers humains qui, en Palestine, protègent le chef de l'autorité palestinienne) à la dénonciation (manifestations contre les sommets de l'OTAN). Et toujours l'angoisse de se tromper.

De l'histoire du mouvement pacifiste se dégage, finalement, une leçon centrale : la nécessité pour certaines ONG, pour atteindre leurs objectifs, de nouer des alliances avec des institutions publiques, Etats et organisations intergouvernementales, d'être attentives à ne pas se trouver réduites au rôle de supplétifs et de conserver une lucidité leur permettant de percevoir les conséquences à long terme de leurs engagements. Des critères subtils qui s'imposent à la démarche d'un nombre finalement assez grand d'entre elles.

Une problématique voisine s'est posée aux organisations issues de la décolonisation.

C) Les filles de la décolonisation

Une nouvelle génération d'ONG est apparue au début des années 1960, née du désir d'accompagner les jeunes Etats issus des décolonisations. Ces dernières ont souvent été acquises au terme d'affrontements qui avaient mis indirectement aux prises les deux blocs idéologiques dominants. Certains des nouveaux Etats ont opté pour le socialisme et formé un « groupe des non alignés » qui ne cachait pas ses affinités avec les régimes communistes. Les ONG ont été amenées à faire des choix qui, majoritairement sont allés vers ce qu'on a appelé le « tiers-mondisme ». En France le *Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)*, *Frères des Hommes* et *Terre des Hommes* naissent (respectivement 1961 et 1965), parmi bien d'autres, à cette époque, et deviendront des « *ONG de développement* » Elles sont au nombre d'un millier environ aujourd'hui. Ailleurs, ce sont *OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief)*, *Brot für die Welt...*

⁶² Thomas Carothers, site Internet de la Fondation Carnegie Endowment for International Peace, 2002

1) Les « french doctors » et l'ingérence humanitaire

En 1968 la guerre de sécession du Biafra, province du Nigeria, est réprimée notamment par l'arme de la famine. Les hôpitaux du Comité International de la Croix Rouge eux-mêmes sont bombardés, au mépris du droit international. Quelques médecins du CICR décident, en 1969, « *d'alerter une opinion publique qui laissait mourir les Biafrais dans l'indifférence et la charité. (Ils créent) un Comité international contre le génocide au Biafra et un Groupe d'intervention médico-chirurgical d'urgence. (...) La route était tracée (...) qui conduirait les 'french doctors' (...) partout dans les endroits malades du monde.* »⁶³ Ces jeunes praticiens fondent, en 1971, Médecins Sans Frontières. La guerre du Vietnam, la sécheresse du Sahel, la sécession katangaise puis l'invasion soviétique en Afghanistan leur donneront d'autres occasions de rôder leurs méthodes qui s'appuient beaucoup sur les médias pour sensibiliser les donateurs et faire pression sur les diplomaties publiques.

Leur nouveauté tient en plusieurs aspects : elles se veulent, sinon apolitiques, du moins en rupture avec les approches idéologiques de l'époque. Elles entendent affranchir l'aide humanitaire de la tutelle des Etats, tirant le bilan des premières graves déconvenues de la décolonisation. Leur poids dans l'opinion est rapidement considérable et interroge sur ses fondements. Pour Philippe Ryfman, « *l'une des figures emblématiques de l'imaginaire social français de l'époque (l'après guerre) est celle du médecin, luttant sur le terrain contre les grandes endémies. La médecine coloniale, dont les succès furent réels, sera donc portée au pinacle. Le missionnaire constitue une autre illustration exemplifiée positivement de la colonisation, avec l'accent mis (...) sur les actions éducatives et sanitaires.* »⁶⁴ ». La notoriété des « french doctors » est telle que les gouvernements jugeront opportun de développer eux-mêmes une politique humanitaire : en France, un ministère éponyme est créé dont les responsables seront, par trois fois, les anciens présidents de grandes ONG.

Les ONG « humanitaires » parviennent aussi à peser sur les organisations intergouvernementales ; elles font adopter par les Nations Unies trois résolutions qui

⁶³ Bernard Kouchner et Mario Bettati - *Le devoir d'ingérence* - Denoël 1987, p.18

⁶⁴ Philippe Ryfman, Ibid, p. 12

constituent les prémisses d'un « *droit d'ingérence humanitaire* » : le 8 décembre 1988, l'Assemblée Générale adoptait une résolution, intitulée « *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre* », qui reconnaissait le rôle des ONG agissant de manière impartiale et neutre, ainsi que le principe de la liberté d'accès aux victimes. Puis la résolution du 14 décembre 1990 priait le Secrétaire Général de créer des « *couloirs d'urgence humanitaire* ». Enfin la résolution 688 du Conseil de sécurité exigeait « *un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak.* »

Après 1989 et l'effondrement du bloc soviétique, un très important courant de solidarité s'est manifesté, en Europe de l'Ouest et aux Etats Unis, en faveur des populations des pays qui recouvraient la liberté. Outre les ONG humanitaires déjà existantes, de nombreuses associations se sont portées à leur secours, beaucoup créées spécialement à cet effet. Passées quelques années, on observe que la plupart des liens qui se sont noués alors perdurent, et que les interventions évoluent progressivement de l'urgence vers l'aide au développement et la formation.

2) Les ONG de développement promues porte parole des sans-voix

Le Conseil Economique et Social et l'Assemblée Générale des Nations Unies ont peu à peu trouvé intérêt à inviter des ONG « *de développement* » à participer à des conférences internationales thématiques qu'ils avaient décidé d'organiser sur différents enjeux du développement, sollicitant leur présence en tant que témoins de pratiques alternatives à celles des Etats et en tant qu'alliés face à la prudence de la majorité de ces derniers. Les ONG de développement se trouvent, de fait, promues porte parole des populations dont les droits sont violés : les « sans-voix » mal représentés par des Etats naissants et aux mains de bourgeoisies prédatrices.

En 1972, leur soutien était ainsi requis pour la *Conférence des Nations Unies sur l'homme et son milieu*, à Stockholm, puis, en 1974, pour les *Conférences sur la population mondiale et sur l'alimentation*, ainsi qu'en 1975, pour la *Conférence sur l'année internationale de la femme*. La montée des préoccupations écologiques, puis celle de l'intérêt pour de nouveaux types de solidarité (avec les peuples indigènes,

avec les femmes...) ont produit une diversification de la famille du « *développement* ». La *Conférence sur l'environnement* de Stockholm est un moment décisif pour la participation des ONG au système des relations internationales : 225 ONG accréditées sont autorisées à présenter un rapport formel en séance plénière. Elles publient un journal quotidien. Cette manifestation servira de modèle à l'organisation des suivantes, chacune faisant un peu plus de place à l'expression des acteurs non gouvernementaux. En 1980, les ONG ne disposaient que d'un temps de parole de 15 minutes pour la *Conférence des femmes des Nations unies*. En 1987, elles étaient autorisées à parler sans limite de temps lors de la session plénière de la *Conférence sur le protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone*.

La vague des ONG qui accompagne le mouvement de décolonisation fait donc une entrée sur la scène internationale au travers d'opportunités que lui offre le système des Nations Unies, au moment même où les Etats nouvellement indépendants y prennent place. De quelques centaines, le nombre des ONG répertoriées par le système des Nations Unies passe à quelques milliers. Elles contribuent à l'élaboration d'un système international plus complexe où elles ont élargi le nombre et la typologie de leurs alliés.

Cette histoire en strates successives de la naissance des ONG, qui débute au moins quatre siècles en amont du temps présent, est porteuse de sens par rapport aux rôles qui leur sont reconnus aujourd'hui dans les relations internationales. Leur activisme pour la promotion des différentes catégories de droits humains, individuels et collectifs, est ancien et légitime à ce titre. L'autorité morale dont elles jouissent est, pour partie, due à la mémoire diffuse de leur participation active aux principaux événements qui ont forgé la *modernité* de nos sociétés, en particulier la démocratie.

Elles ont dû lutter pour conquérir une certaine autonomie par rapport aux gouvernants, que ceux-ci aient exercé un pouvoir d'essence théocratique, monarchique ou républicaine. Mais cette histoire nous enseigne aussi qu'à certains moments, elles ont été la production plus ou moins maîtrisée d'un pouvoir politique et institutionnel soucieux de diversifier ses modes de contrôle et d'action sur la société.

Du moins ceci est-il assez clair pour ce qui concerne les sociétés occidentales. Reste ouverte en revanche la question de savoir si cette histoire est spécifique à l'Occident, voire à la Chrétienté.

Maxime Haubert incite à la prudence: « *Encore faudrait-il que la société civile existe vraiment (dans les pays en développement). Or, ce concept est pour le moins nébuleux. Et le discours hégémonique présente une vision déformée et même inversée de la réalité d'un monde post colonial où de grandes masses de population se trouvent rejetées dans l'exclusion, où les groupes convoqués pour participer à la société civile se caractérisent par leur composition sociale relativement privilégiée, leur faible importance relative et l'extrême divergence de leurs projets, où seulement certains d'entre eux sont tournés vers l'espace public, où les organisations considérées comme représentatives de la société civile (notamment les 'ONG') n'ont souvent qu'une faible légitimité sociale et une faible autonomie par rapport aux acteurs du secteur public et du secteur privé lucratif, et où ceux-ci ne manifestent pas précisément une grande volonté de dialoguer effectivement sur les actions entreprises, que ce soit à l'échelle nationale ou à l'échelle internationale.* »⁶⁵

⁶⁵ Maxime Haubert - *L'idéologie de la société civile*, article paru dans l'ouvrage collectif *Les sociétés civiles face au marché* - Karthala

Conclusion du titre I

L'histoire de la philosophie occidentale montre que les principaux auteurs, longtemps concentrés sur les rapports que devrait entretenir le monarque et son peuple, ont découvert le concept de société civile à partir de la question des sources de la légitimité du pouvoir. Pour eux, du reste, l'expression *société civile* a été durablement synonyme de ce que nous appelons aujourd'hui *nation*. C'est lorsque se révèle un autre acteur, le mécanisme de l'économie privée, qui met l'Etat en position d'arbitre entre les intérêts de catégories sociales devenues antagonistes (« classes »), que l'existence *d'organisations de la société civile* est identifiée. Et celles-ci deviennent même nécessaires à la pensée philosophique parce qu'elles lui permettent de préciser la nature de la relation existant entre l'homme, entité individuelle, et la société publique, être collectif.

Elles sont la manifestation du besoin humain de s'associer par affinités morales et/ou d'intérêts et de s'organiser dans l'espace qui se situe entre les liens qu'imposent l'hérédité (la famille), la société marchande et le pouvoir politique (la religion, l'Etat). Gramsci ajoutera qu'elles sont le ferment du changement social et politique, au travers d'alliances qu'elles nouent entre forces sociales et politiques auxquelles elles sont structurellement liées. Il est aussi le premier à souligner explicitement leur dimension transnationale. L'approche philosophique, en mettant en avant la lenteur de l'émergence du concept *d'organisation de la société civile*, permet aussi de déduire la force des liens avec les structures politiques et les déterminants culturels et sociaux de leur environnement.

En complément, l'inventaire des principales théories des relations internationales montre tout d'abord la diversité des opinions sur la légitimité politique de l'action des ONG.

Celles qui considèrent que la place de l'Etat est centrale dans les relations internationales reconnaissent qu'une partie des voies par lesquelles s'élabore la position internationale d'un gouvernement est soumise à la pression de certaines organisations sociales qui parviennent à peser sur ses décisions.

Celles qui rejettent un modèle stato-centré voient aussi dans les rapports internationaux l'affrontement d'entités plus ou moins structurées de nature transnationales, au nombre desquelles se trouvent les ONG les plus puissantes, les réseaux auxquels un plus grand nombre participe, et les idéologies à l'élaboration desquelles elles participent.

D'autres insistent sur le caractère inégalitaire du système international et posent la question du rôle que les ONG jouent dans le renforcement ou l'atténuation de ces déséquilibres structurels.

D'autres nous alertent sur le fait que les valeurs que promeuvent les organisations non gouvernementales sont nécessairement enracinées dans la culture de leurs dirigeants, ce qui interroge sur les prétentions de certaines à l'universalité, mais aussi sur la possibilité même qu'elles accèdent à une autonomie par rapport aux institutions publiques de leurs pays.

Enfin « *la guerre par d'autres moyens* ⁶⁶ » qu'est la diplomatie étant de plus en plus fondée sur la capacité à inspirer crainte et soumission chez l'adversaire au travers de l'élaboration d'images qui impressionnent, certaines théories suggèrent que les ONG participent à leur façon de cette guerre symbolique par leur capacité à imposer de nouveaux concepts frappants pour les opinions publiques. Dans l'ensemble, ces théories soulignent la difficulté de penser l'autonomie des ONG par rapport aux institutions publiques.

L'histoire des mouvements sociaux permet, pour sa part, d'établir des filiations relativement longues rattachant les familles d'organisations contemporaines à des combats anciens où se sont forgées certaines de leurs caractéristiques et méthodes.

Elle enseigne que la reconnaissance de l'autonomie des acteurs de la société civile par le pouvoir politique et institutionnel n'a pu se faire qu'au terme de luttes au cours desquels les adversaires ont déployé tout un éventail d'attitudes : du soutien à l'hostilité, de l'alliance contre un tiers à la recherche conjointe de solutions à un problème de société. « *Les séparations à la base de la société 'moderne' sont issues d'une différenciation de longue durée entre 'registres sociaux' de pratiques et discours : autonomisation du juridique dans le monde romain, du politique, du religieux et de l'économique dans le monde médiéval, tout particulièrement avec l'affranchissement des villes au Moyen Age et avec la mise sous tutelle des pouvoirs féodaux et ecclésiastiques à parti de la Renaissance. L'émergence de la notion de 'société civile' au cours des XVIIe et XVIIIe siècles montre bien la nécessité de séparer nettement, dans l'espace social de l'époque, les domaines respectifs du politique, du religieux et de l'économique.* ⁶⁷ »

Ces rapports dialectiques ont forgé au moins deux des constituants de la modernité politique : le partage du pouvoir politique entre plusieurs types d'institutions d'une part ; les droits humains fondamentaux d'autre part.

L'objectif fixé à ce titre premier était de contribuer à préciser, au travers des idées et des phénomènes sociaux et historiques qui ont précédé et produit le concept d'organisation non gouvernementale, les contours contemporains de ce dernier ; sur ces bases pourrait être entreprise une étude des rapports existant entre les entités sociales que l'on peut ranger aujourd'hui sous cette terminologie et les autres acteurs des relations internationales. Deux conclusions clés se dégagent de ce long préalable :

- l'extrême diversité des objets concernés, tant au plan de la forme que des contenus : au plan juridique le spectre va d'institutions assises depuis plusieurs siècles sur des statuts garantis par des Etats, comme l'Ordre de Malte et le Comité International de la Croix Rouge, jusqu'aux nébuleuses hétérogènes et fluctuantes d'organisations informelles en butte à l'hostilité des institutions publiques qui participaient hier aux

⁶⁶ selon la célèbre expression de Clauswitz

⁶⁷ Evelyne Baumann : *Marché du travail, réseaux et capital social*, in Leindorfer, François et Marie, Alain (dir): *L'Afrique des citoyens* – Karthala 2003 p. 277

combats pour les droits politiques et sont engagées aujourd'hui dans la dénonciation des excès de la mondialisation libérale ; les thèmes qu'elles prennent en charge pour leur donner une existence politique et sociale vont du « local au global ⁶⁸ » et couvrent une gamme de sujets très divers : soulagement des pauvres, des malades et des blessés, libération des esclaves, défense des victimes d'injustices, accès égalitaire aux droits politiques, démocratie participative, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, protection sociale et droit de grève, promotion de la paix, aide au développement, combat contre les inégalités sociales dans le monde, devoir d'ingérence humanitaire...

- l'existence d'un double plus petit commun dénominateur : leur origine, qui procède toujours d'une dissidence par rapport à des institutions dont le fonctionnement est contesté (de l'Eglise romaine aux institutions de Bretton Woods) ; la référence à des principes supérieurs non respectés, religieux hier, laïcs aujourd'hui et qui se résument pour l'essentiel à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux deux Pactes des Nations Unies de 1966, sur les droits civils et politiques d'une part, sur les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part.

De ces deux conclusions résulte une critériologie subtile. Certaines organisations disposant des attributs juridiques de l'ONG ne seront pas considérées comme telles par leurs pairs, la presse, l'opinion publique, ... bref, les institutions par lesquelles passe en réalité la reconnaissance de la qualité d'ONG, si leur histoire n'est pas issue d'une rupture ou d'une situation de vulnérabilité et si leur activité n'est pas dédiée, de façon désintéressée (ainsi les corporations juridiques ou médicales sont-elles rejetées), à la réalisation de droits humains (ce qui exclut les syndicats patronaux et lobbies). A l'inverse, seront considérés comme ressortissant de l'acception étendue du concept d'ONG les mouvements et mobilisations informels, spontanés et éphémères qui se consacrent à des causes de nature philanthropique. Cette critériologie n'est pas en rupture avec celle, empruntée au vocabulaire juridique internationaliste, présentée en introduction, elle la précise : la condition juridique d'une création de nature contractuelle en droit privé a pour écho le principe, plus exigeant, d'une rupture ou d'une défiance vis-à-vis d'institutions publiques jugées en deçà des attentes de leur peuple ; la nature

⁶⁸ Allusion au slogan alter-mondialiste « penser global, agir local ».

bénévole de l'activité et la dimension internationale des objectifs ont pour correspondant plus ambitieux l'objectif de la promotion désintéressée de droits humains fondamentaux.

Ainsi, des analyses philosophique, politiste et historique, se dégage une sorte de *profondeur* du concept d'organisation non gouvernementale qui permet d'envisager avec davantage de nuance la question centrale de l'autonomie des ONG contemporaines par rapport aux autres acteurs des relations internationales.

On distinguera successivement les acteurs institutionnels publics, organisations intergouvernementales et Etats (titre II), et les acteurs non institutionnels, que sont les opinions publiques (et à cette occasion, les médias) et les entreprises (titre III).

Titre II.

Les ONG et les acteurs publics
des relations internationales :
entre contestation et symbiose

La fondation de l'Organisation des Nations Unies marque, on l'a vu, l'acte de naissance de la notion agrégative d'organisation non gouvernementale. Mais si les rédacteurs de l'article 71 de la Charte ont fait œuvre linguistique, ils ont, au passage, légitimé un acteur déjà présent depuis longtemps sur la scène internationale qui peinait à faire reconnaître son rôle dans le nouvel espace constitué par les institutions multilatérales. L'entre deux guerres avait été source de grandes déconvenues. « *Le Pacte de la SDN ne faisait même pas mention des institutions privées internationales, et les rouages de l'Organisation genevoise ne leur avaient pas accordé d'attention¹* ». Un lien de cause à effet est ainsi établi entre l'absence de statut juridique et la faiblesse du poids.

Au lendemain d'une guerre apocalyptique qui débouche sur une division de la planète en deux camps idéologiques, les Etats vainqueurs qui s'emploient à définir de nouvelles règles du jeu ne sont pas enclins à la naïveté. L'institutionnalisation de l'acteur non gouvernemental fait partie du jeu faussement ouvert qui va avoir pour enjeu la définition de principes supérieurs aux *raison d'Etat*. La question des droits de l'homme, avec le clivage qu'elle porte en germe entre droits individuels (portés par l'Ouest) et droits collectifs (portés par l'Est), devient centrale.

René Cassin a rendu compte, dans plusieurs de ses ouvrages, de la guerre idéologique qui se déroule autour de ce sujet dans les années 1946 et 1947. En février 1946 la première réunion du *Conseil Economique et Social des Nations Unies* désigne un comité de neuf membres chargés de rédiger une *Déclaration internationale des droits de l'homme* et de définir les statuts et missions d'une *Commission des droits de l'homme*. Pour ses membres, dit-il, cette « *Commission des droits de l'homme devra constituer une sorte de Conseil international des sages dont la mission sera de venir au secours de tout homme souffrant dans le monde pour quelque discrimination que ce soit (...). Le Conseil Economique et Social des Nations Unies repousse en bloc l'ensemble de ces vœux : (...) composé lui-même de représentants des gouvernements (il) n'entend pas que soit donnée à la Commission des droits de l'homme la possibilité de s'opposer à ses décisions, et par là de se heurter constamment, au sein même des Nations Unies, à la souveraineté des Etats (...)* Sur proposition de l'Union soviétique,

¹ Marcel Merle - *Un imbroglio juridique : le « statut » juridique des OING, entre le droit internationale et les*

les Etats membres de la Commission seront donc choisis par leurs gouvernements et sur même inspiration, celle-ci ne pourra pas examiner, en attendant la création d'un organe spécialement qualifié comme auxiliaire des organes principaux des Nations Unies, les cas concrets faisant l'objet de plaintes ou de pétitions au sujet de violations alléguées des droits de l'homme. » De cette expérience, il tire, avec certains Etats occidentaux, la leçon que « plus qu'aucun autre, c'est le soutien de l'opinion publique qui forme la clé de voûte des droits de l'homme, sur le plan international, comme sur le plan national. Notre Commission l'a bien senti. Dès sa naissance (...) elle avait signalé aux Etats la nécessité d'encourager, chacun dans leur territoire, la formation d'un groupe ou de comités locaux d'information capables de l'aider dans sa tâche en éclairant l'opinion et en la tenant au courant' ». ²

Le camp occidental va donc pousser à faire de l'article 71 de la charte une réalité allant bien au delà de ce que la rédaction, timide, prévoit.

L'espace multilatéral est dès lors celui où l'acteur ONG va prendre son essor et acquérir les attributs qui expliquent la place particulière qu'il occupe aujourd'hui dans les relations internationales. C'est la raison pour laquelle c'est par l'examen des relations qu'entretiennent les ONG avec les différents types d'organisations intergouvernementales qu'il convient de commencer.

L'espace étatique, déjà aperçu au travers de l'histoire des idées et des faits, sera l'objet du second chapitre.

droits nationaux – Bulletin de l'UATI, n°1 1996. p. 6

² Marc Agi - René Cassin, *Prix Nobel de la Paix*, Denoël, p. 199, 201 et 215

Chapitre I.

Les relations de légitimation réciproque existant ou espérées entre les ONG et les organisations intergouvernementales

Dès le lendemain de la Première Guerre mondiale, certaines organisations non gouvernementales avaient obtenu des rôles modestes dans certains comités de la Société des Nations: elles soumettaient des pétitions pour garantir les droits des minorités, participaient aux représentations officielles lors des conférences économiques. « *On évalue que la SDN maintenait des contacts réguliers avec 450 ONG internationales.* »³ Par ailleurs, certaines ONG organisaient des réunions visant à faire reconnaître des besoins de normalisation internationale. Ainsi, la 8^{ème} conférence inter-américaine pour la protection de la nature à Lima en 1938. Mais l'opinion est généralement que les ONG ne jouent qu'un rôle très limité dans le premier système multilatéral du XXe siècle.

Le lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, alors qu'un nouvel ordre international se cherche, inaugure un autre type de relations. Pendant l'affrontement idéologique que représente la Guerre froide, les droits de l'homme deviennent un motif de belligérance ayant pour champ de bataille notamment les nouvelles instances intergouvernementales. Les logiques de concurrence à l'œuvre au sein de ces dernières, et entre celles-ci et les Etats, favorisent dès lors les organisations non gouvernementales en leur donnant le rang d'alliés potentiels et donc courtisés.

Chaque camp idéologique cherche à conquérir les opinions publiques de nombreux pays où la situation politique est, à cette époque, incertaine. Le rêve de la fraternité est opposé à celui de l'égalité des chances : deux conceptions des droits de l'homme s'affrontent. Les organisations de la société civile, auxquelles chaque camp donne le visage correspondant à sa lecture de l'histoire (associations abolitionnistes,

³ John Foster – Site Internet de la *Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung* – juillet 2002.

caritatives... pour l'un, syndicats et ligues anti-coloniales pour les autres) apparaissent comme des instruments de conquête des opinions publiques.

Le glacis soviétique qui se répand en Europe après 1948, puis en Asie et dans une partie de l'Afrique un peu plus tard, suscite sa contrepartie, le *MacCarthyisme* et le soutien à des régimes dictatoriaux, restreignant les possibilités pour des ONG d'exercer un rôle non seulement au niveau de la plupart des Etats, mais aussi au sein des instances intergouvernementales, où une majorité de membres adopte une attitude méfiante à leur égard. C'est ainsi qu'un projet de *Convention concernant la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés, associations et fondations étrangères* adopté à La Haye le 15 juin 1956 par 15 pays européens et le Japon, ne pourra devenir réalité faute d'avoir obtenu les cinq ratifications nécessaires à sa mise en œuvre. Au début des années 1970, des rapports d'ONG à la *Commission des droits de l'homme* qui montraient du doigt certains régimes politiques provoquent une réaction de ceux-ci : en 1975, la *Commission* demande au *Conseil Economique et Social* de faire en sorte que les ONG ne soient plus autorisées à nommer les pays violateurs dans leurs rapports à la Commission

Echapper à l'instrumentalisation par l'un ou l'autre bloc est pendant la *Guerre froide* fort difficile. Certaines institutions multilatérales, tenant compte de la marge de manœuvre qui leur est laissée par les Etats membres en fonction des enjeux qu'elles représentent au plan politique, affinent alors leurs mécanismes internes pour essayer d'associer certaines ONG à leurs travaux tout en essayant de les tenir au moins partiellement à l'écart des pressions partisans. Ce sera l'un des objets des « statuts consultatifs ». Une grande inventivité se déploie souvent, qui a aussi pour conséquence une complexité croissante.

Il faut toutefois attendre les premiers soubresauts des sociétés civiles en Europe de l'Est, puis la chute du mur de Berlin, fin 1989, pour que l'espace politique des organisations intergouvernementales redevienne suffisamment divers en sorte que les organisations non gouvernementales puissent y jouer à nouveau un rôle intéressant parce que plus autonome. Le bilan tiré de l'échec du développement de la plupart des pays dits du *Tiers monde*, l'apparition de nouvelles zones d'instabilité dans les relations internationales, de même qu'un certain essoufflement de la démocratie

représentative ouvrent d'autre part un espace d'interrogation qui est aussi un temps de redistribution des cartes entre les organisations intergouvernementales.

Cette époque, qui vient à peine de s'ouvrir, est difficile à analyser, mais semble avoir déjà entraîné une évolution du rôle des organisations non gouvernementales par rapport aux institutions multilatérales : leur capacité à mobiliser l'opinion publique d'un certain nombre de pays puissants apparaît plus que jamais comme un enjeu, d'autant que cette force semble s'employer à pousser à une réorganisation du système multilatéral.

Pour saisir les modes de relations qui se sont établis entre organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales (avec en arrière plan, bien entendu, les Etats membres), on procèdera en trois temps.

- Tout d'abord sera présentée la matrice : le modèle créé par l'Organisation des Nations Unies, le plus ancien et le plus complexe du fait du grand nombre d'organismes qu'il comprend . Souvent imité, nous présenterons quelques unes des institutions qui s'en sont inspirées en l'interprétant, quitte à lui imprimer un sens assez différent : Conseil de l'Europe, Organisation Internationale de la Francophonie et Association des Etats du Sud Est Asiatique.
- On décrira ensuite les deux modèles alternatifs principaux qui ont été élaborés par la Banque Mondiale et l'Union Européenne. Ils ont eux-mêmes été imités : on présentera leur enfant (juridique) commun, l'Union Africaine, ce qui permettra d'explicitier davantage le sens que portent ces modèles en termes de relations souhaitées avec les ONG.
- Dans un troisième temps, on essaiera de schématiser la dynamique présidant aux rapports mutuels existant entre les principales organisations intergouvernementales et le rôle important que jouent, dans ce cadre, les organisations non gouvernementales, partenaires ayant fait le choix d'alliances et qui contribuent à des évolutions.

C'est au terme de cet examen en trois temps qu'on répondra de façon synthétique à la question de savoir dans quel type d'équilibre se situe aujourd'hui le rapport de dépendance/autonomie existant entre organisations intergouvernementales et ONG.

L'essentiel des informations techniques utiles à cette investigation est issu de l'étude effectuée sur ce sujet par le Haut Conseil de la Coopération Internationale, que l'auteur a pilotée.⁴

⁴ *Etude des relations entre les organisations non gouvernementales et les institutions internationales* – Haut Conseil de la Coopération Internationale – octobre 2002 – site Internet hcci.gouv.fr

I. La matrice originelle : le système des relations entre l'Organisation des Nations Unies et les ONG

Le système des Nations Unies a bâti progressivement, à partir de l'article 71 de sa Charte, des mécanismes codifiant les relations avec les organisations non gouvernementales. Ils ont été imités par un bon nombre d'autres institutions internationales au point de constituer le principal modèle de référence : « *L'article 71 devait servir de modèle aux institutions spécialisées et à la plupart des organisations régionales (par exemple le Conseil de l'Europe).* »⁵.

Le modèle qui s'est progressivement bâti, comporte trois composantes : les statuts consultatifs - entendus comme une règle qui tire sa force de ses exceptions, incohérences et concurrences - , les commissions et organisations satellites paritaires et les grands rassemblements que sont les Conférences thématiques.

A) Les statuts consultatifs

Le *statut consultatif* qui est proposé aux organisations non gouvernementales par l'article 71 de la Charte n'est qu'un « *régime de la consultation (qui) ne concerne que les rapports bilatéraux entre les organisations internationales gouvernementales et les OING concernées. Symboliquement un terme agrégatif qualifie les acteurs non publics des relations internationales. Il n'instaure aucun droit objectif susceptible d'être opposé à des tiers (...) ne confère pas à ses destinataires la personnalité internationale ; le statut consultatif est un trompe l'œil.* »⁶ Un strapontin juridique donc qui « *ne confère pas à ses destinataires la personnalité internationale (ni) le droit de vote, (n'offrant) aux OING (que) très peu de chances de peser sur les décisions des OIG* ». ⁷ Mais il marque en soi un grand pas : la reconnaissance du rôle positif des organisations non gouvernementales, dignes d'être consultées.

⁵ Marcel Merle, Idem, p. 8

⁶ Marcel Merle - *L'internationalité des institutions et le droit* – Pedone 1995

⁷ Marcel Merle – *Un imbroglio juridique*, Ibid., p. 9

Le « *statut consultatif* » du Conseil économique et social des Nations Unies a été accordé pour la première fois à une ONG en 1948. Le premier ensemble de règles en régissant le mécanisme a été adopté en 1950. Une révision a eu lieu en 1968⁸. Celle-ci a permis au système perdurer pendant près de trente ans, jusqu'à ce que la mobilisation des ONG lors du *Sommet sur le Développement durable* tenu à Rio en 1992 pousse à une nouvelle modification, intervenue en 1996. La résolution 1996/31 du Conseil économique et social des Nations Unies adoptée le 25 juillet 1996 est désormais la base juridique qui organise aujourd'hui les *relations aux fins de consultation entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales*.

La réforme de 1996 a cherché à mieux définir tout d'abord qui peut être éligible au statut. L'un des critères qui a été considéré comme les plus importants a été l'autonomie des ONG par rapport aux Etats. Le nouveau règlement définit en effet une ONG comme « *une organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental, même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques, à condition que ceux-ci ne nuisent pas à sa liberté d'expression. Ses moyens financiers doivent provenir essentiellement des cotisations de ses affiliés. Toute contribution financière reçue directement ou indirectement d'un gouvernement doit être déclarée à l'ONU* ». Le Conseil économique et social souhaite avoir pour interlocuteurs des organismes indépendants, qui ne soient pas des chevaux de Troie des Etats membres, sans être trop puissants toutefois.

D'autre part, les organisations non gouvernementales doivent exercer leur activité « *dans les domaines de compétence* » du Conseil économique et social. Leurs buts et leurs objectifs doivent être en harmonie avec ceux de l'ONU, et elles doivent s'engager à soutenir ces derniers et les faire connaître. La réforme de 1996 attend des ONG une indépendance d'esprit encadrée par le partage de valeurs et de stratégies.

La forme institutionnalisée que constitue le *statut* s'est diversifiée et emprunte aujourd'hui trois formes : la *consultation*, l'*accréditation* et l'*association*. Initialement conçues pour le Conseil économique et social, elles ont été progressivement étendues, avec des variantes, à l'ensemble des organes qui lui ont été rattachés : Organisation

⁸ Résolution 1296 du Conseil Economique et Social des Nations Unies, site Internet ONU, 2004

Mondiale de la Santé (OMS), Commission des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la Culture (UNESCO), Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA) ... à quelques exceptions près.

1) Trois statuts offrant des avantages différenciés

La résolution 1996/31 établit 3 types de relations de *consultation*, en fonction de la nature et de l'ampleur du champ des activités de l'ONG, et du concours qu'elle peut apporter au Conseil économique et social et à ses organes subsidiaires :

a) le *statut consultatif général* (dit usuellement « de catégorie I ») est accordé aux ONG qui, à la fois, s'intéressent à la plupart des activités de la galaxie des institutions rattachées au Conseil économique et social des Nations Unies et ont de nombreux adhérents représentatifs des différentes régions du monde.

b) le *statut consultatif spécial* (« de catégorie II ») est attribué aux ONG compétentes et actives dans un certain nombre de domaines seulement.

c) l'inscription sur la *liste (roster)* signifie que l'ONG peut apporter une contribution utile au Conseil économique et social des Nations Unies dans un domaine déterminé. Les ONG bénéficiant déjà d'une reconnaissance de type consultatif auprès d'une institution spécialisée ou d'un autre organe des Nations Unies figurent également sur cette liste (avec mention de l'organisation qui les a reconnues). Celle-ci est aujourd'hui composée aux 2/3 d'ONG ayant été reconnues selon des mécanismes autres que ceux du Conseil économique et social.

Les ONG admises au titre des catégories I et II doivent remettre un rapport quadriennal susceptible de remettre en cause leur admission au statut, (alors qu'aucun mécanisme de surveillance des 640⁹ ONG inscrites sur la *liste* n'est prévu). Elles bénéficient de privilèges importants en termes d'accès à l'information dans toutes les instances de l'ONU (à l'exception d'une partie des séances du Conseil de sécurité) et

⁹ fin 2001

de la possibilité de diffuser leurs propres analyses. Celles ayant le statut I ont, en outre, régulièrement, un droit à un temps de parole collectif dans les réunions intergouvernementales (qu'elles doivent se partager). Elles sont en outre associées à la préparation de certains événements.

Un *Comité chargé des ONG* composé de 19 Etats-membres élus se prononce sur les candidatures au *statut consultatif* et à ses différentes catégories. Marcel Merle souligne que le *statut* est « *octroyé unilatéralement et discrétionnairement (...), n'est pas acquis de plein droit et (...) demeure précaire et révocable* »¹⁰

La préparation technique du travail du Comité chargé des ONG incombe à la *Section des ONG du Département des Affaires économiques et Sociales (DESA)* du Secrétariat de l'ONU. Elle est chargée de recevoir les demandes nouvelles (plusieurs centaines par an), de vérifier que les dossiers concernant l'octroi ou la modification du statut consultatif sont complets ainsi que de sélectionner et traiter toutes les demandes soumises au Comité des ONG. La Section doit, à ce titre, vérifier que l'ONG répond aux critères juridiques et politiques d'admission : origine privée de la création, autonomie par rapport aux Etats, caractère bénévole de l'activité et ancienneté d'au moins trois ans.

Cette *Section* doit aussi recevoir et traiter les rapports quadriennaux que les 2091 ONG¹¹ déjà dotées d'un statut consultatif sont tenues d'adresser. Elle participe également au processus d'accréditation des ONG auprès des très nombreuses conférences organisées par les Nations Unies, et doit entretenir des relations étroites avec les organes directeurs de la *Conférence des ONG dotées d'un statut consultatif* (sorte de syndicat de celles-ci). La faiblesse de ses effectifs rend très improbable l'accomplissement intégral de ces obligations.

2) Les exceptions à la règle théorique

Les dispositions adoptées en 1996 ont été perçues par de nombreuses ONG nationales comme une incitation à demander à être admises au bénéfice du statut consultatif

¹⁰ Marcel Merle – Un imbroglio juridique, Ibid., p. 8

¹¹ fin 2001, plus de 2500 début 2005

auprès du Conseil économique et social, possibilité qui leur était offerte jusque là de manière beaucoup plus restreinte : l'article 71 de la Charte stipule en effet que « *ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du membre intéressé de l'organisation.* » La *Section des ONG* a dû faire face, depuis la réforme, à une inflation de demandes nouvelles : 600 en 1998, 750 en 1999, près de 1000 les années suivantes, dont un cinquième émanant d'ONG nationales.

Du fait de l'impossibilité pour la *Section*, faute d'effectifs suffisants, d'assumer sérieusement ses tâches de vérification, l'appréciation de l'opportunité d'admettre ou de maintenir une ONG au bénéfice du statut consultatif, relève essentiellement de l'appréciation des Etats membres. Or ceux-ci ne s'intéressent qu'aux aspects politiques des dossiers. Les objections qui ont été formulées à l'admission ou les demandes d'exclusion n'ont, depuis que le dispositif existe, été dues qu'à des critères politiques : prosélytisme chrétien en terre d'Islam, attitude violemment critique à l'égard d'un gouvernement...

De ce fait, toute ONG candidate et « *sans histoire* » - y compris grâce à une existence discrète ou une complicité intellectuelle avec le gouvernement - pourvu qu'elle existe formellement depuis trois ans, est accueillie sans difficulté. Et, si elle répond ponctuellement aux enquêtes quadriennales, elle ne sera jamais inquiétée. En conséquence, l'écrasante majorité de la confrérie des ONG bénéficiant des statuts consultatifs des catégories I et II est constituée d'organismes inconnus du grand public : organismes professionnels et syndicaux, associations philosophiques et sectes iréniques, groupes d'experts du développement et de l'environnement, voire créatures des gouvernements. A ce sujet, le journaliste Jean Claude Buhner remarque que « *par leur ténacité, les ONG sont devenues des partenaires indispensables de la communauté internationale, mais leur franc-parler n'est pas toujours pour plaire (...) L'ONU a accepté un nombre croissant d'ONG qui n'en portent que le nom et défendent les positions de leurs gouvernements, dont elles sont censées en principe être indépendantes .*»¹²

¹² Jean Claude Buhner - *A l'ONU, les ONG dérangent* - le Monde du 18 janvier 2000, p.1

D'autre part, la *Section* et le *Comité* sont assez démunis pour s'opposer aux candidatures de sectes. Selon les époques, selon la composition des secrétariats et des comités chargés d'instruire les dossiers de candidature, les efforts de ces dernières pour être admises sont plus ou moins couronnés de succès. On reviendra sur ce point un peu plus loin.

B) Un mécanisme contourné : la multiplication des autres formes de relations

Le fonctionnement du mécanisme de sélection attribuant le statut manifeste donc des signes d'insuffisance. Il est question régulièrement de le réformer ; mais ce projet se heurte au fait qu'il est en concurrence avec d'autres mécanismes.

1) L'accréditation auprès des conférences internationales

La résolution 1996/31 concerne également *l'accréditation*, c'est-à-dire l'autorisation donnée à une ONG de participer à une conférence internationale convoquée par l'ONU. Elle prévoit que c'est le *Comité préparatoire de la Conférence*, composé seulement d'Etats-membres, qui statue sur les demandes. Un document d'août 2001, établi par le *Bureau du Président de l'Assemblée du Millénaire*, a fait un bilan de la participation des ONG aux Conférences et Sessions spéciales de l'Assemblée générale qui se sont tenues depuis 1992. Il souligne l'extrême variabilité des règles adoptées par les *Comités préparatoires*, liée aux thèmes des conférences et à la sensibilité politique des pays hôtes : des accréditations recommandées par le *Secrétariat de la conférence* ont été refusées, des dispositions spécifiques (notamment en matière de prise de parole en plénière de la part des ONG) ont été décidées au coup par coup et, si la pratique des *Forums d'ONG* organisés en parallèle à la Conférence est de plus en plus courante, elle dépend toujours du bon vouloir du pays hôte. Le nombre d'ONG invitées à participer aux débats intergouvernementaux lors des plus récentes conférences a été, de ce fait, très variable : plus de 1000 à Rio en 1992, Copenhague en 1995 et Istanbul (Habitat II) en 1997, mais seulement 41 à Monterrey en 2002, où l'on traitait des questions de financement du développement.

2) Les relations d'association avec le Département de l'Information

Les ONG peuvent d'autre part établir des relations d'association avec le Département de l'Information (DPI) sur la base d'une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU de 1946, complétée en 1969¹³. Cette procédure a été conçue dans l'objectif d'associer les ONG à la politique de communication de l'Organisation des Nations Unies. Elle prévoit des critères moins rigoureux que ceux théoriquement en vigueur auprès du Conseil économique et social, et surtout une sélection d'un autre type.

Les candidates doivent simplement déclarer partager les idéaux des Nations Unies et s'employer à faire connaître les travaux de ces dernières auprès de différents publics. Les ONG bénéficiant déjà d'un statut consultatif bénéficient d'une procédure allégée. Et, surtout, les demandes ne sont examinées que par la *Section des ONG du DPI*, sans intervention de quelque comité où des Etats-membres seraient représentés.

Le *DPI* offre aux ONG, ainsi associées à ses activités, des services voisins de ceux offerts par la *Section des ONG* du Conseil Economique et Social des Nations Unies, en particulier des informations sur les travaux de l'ONU et la diffusion de nombreux documents. Chaque semaine, il leur propose une réunion d'information. On compte environ 1600 ONG¹⁴ ainsi associées.

Une situation de concurrence s'est donc de fait instaurée entre deux instances d'une même organisation internationale. On peut en mesurer les conséquences dans l'exemple de l'admission de la secte Moon qu'a décrit le Haut Conseil de la Coopération Internationale dans l'étude précitée consacrée aux relations entre ONG et institutions internationales.¹⁵

¹³ Résolution 1296 du Conseil économique et social

¹⁴ fin 2001

¹⁵ La secte Moon a tout d'abord travaillé à ce que trois organisations de son obédience soient associées au Département de la presse et de l'information. Le représentant de l'une d'elles est même devenu, en 1998, secrétaire du Comité exécutif des ONG associées au DPI. La secte a obtenu ensuite qu'une troisième, la *Women's Federation for World Peace International*, obtienne le statut consultatif auprès du CES. Ultérieurement, « la *World Association of Non-Governmental Organizations*, autre membre de la galaxie Moon, a lancé, alors qu'elle ne bénéficiait d'aucune reconnaissance officielle de la part de l'ONU, à la veille du Sommet du Millénaire, une série de manifestations grandioses, parfois dans les locaux même de l'organisation, entretenant une astucieuse confusion quant à son statut ». Si, toutefois, début 2001, le statut consultatif demandé par un autre membre du groupe Moon, la *Youth Federation for World Peace (YFWP)*, a finalement pu être refusé, ce n'est que « parce que l'entrisme de la secte a paru menacer les équilibres internes à la galaxie des

Pour établir un semblant d'harmonie, la *Section ONG du DPI* co-organise, une fois par an, avec la *Section ONG du DESA*, une conférence destinée à « *favoriser le dialogue entre ONG, fonctionnaires des Nations Unies et représentants des Etats-membres* ». Des conférences analogues sont tenues par les *Bureaux d'Information* de l'ONU à Genève, Nairobi et Vienne.

Mais, en fait, il y a lieu de se demander si ce dysfonctionnement apparent n'est pas l'un des aspects de la stratégie conduite par les Nations Unies vis-à-vis des ONG

C) Les commissions et organisations proposant des relations plus organiques

1) Les commissions à statut particulier

Plusieurs des commissions spécialisées du système des Nations unies ont développé la pratique de relations plus ouvertes et plus souples que ne le prévoient les règles du Conseil Economique et Social des Nations Unies. A l'occasion de la tenue de ces commissions, les ONG ont la possibilité de diffuser des documents et rapports, et d'organiser des réunions d'information. Nous détaillerons ci-après le fonctionnement de quelques unes de ces commissions du point de vue de leurs relations avec les ONG.

a) La Commission des Droits de l'Homme et sa Sous-Commission de lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités – créée en 1946, souvent appelée tout simplement « *Sous-commission des droits de l'homme* » – ont pour mission d'élaborer des propositions pour le respect et la promotion des droits de l'homme dans tous les domaines. Les ONG sont un partenaire intrinsèque du travail de la Commission. Elles participent aux débats en tant qu'observateurs, intervenants oraux, diffuseurs de documents écrits. Elles peuvent suggérer la réalisation de rapports ou de nouveaux instruments juridiques et participer à la rédaction de ceux-ci. Dans le cadre de la *procédure 1503*, elles peuvent, en outre, déposer par écrit des plaintes destinées à être examinées de manière confidentielle par la Commission. Dès 1964, la

sectes présente au sein des Nations Unies ». Haut Conseil de la Coopération Internationale - *Etude sur les relations entre ONG et institutions internationales* – 29 octobre 2002– Site Internet hcci.gouv.fr

Commission des droits de l'Homme des Nations unies a pris en compte, officiellement, des commentaires d'ONG.

Les liens entre la *Commission des droits de l'homme* et les ONG ne se limitent pas à celles d'entre elles qui ont un statut consultatif auprès du *Conseil Economique et Social des Nations Unies* : ils s'étendent à toute entité non gouvernementale qu'elle estime susceptible de faire avancer la cause des droits de l'Homme. Le *Groupe de travail sur les populations autochtones* de la Sous-commission travaille ainsi avec près de 1000 ONG identifiées dont peu bénéficient du statut du *Conseil économique et social*.

Les associations de défense des droits de l'Homme saisissent ces instances comme des tribunes d'information sur les violations de ces droits à destination des opinions publiques.

b) La Commission de la Condition de la Femme est chargée d'examiner la mise en œuvre de la *plate-forme* adoptée lors du Sommet de Pékin en 1995. Les ONG peuvent y présenter, selon une procédure confidentielle, des informations sur des violations des droits de la femme commises par un gouvernement.

c) Les comités conventionnels sont des instances qui ont pour mission de surveiller la mise en œuvre par les Etats-membres d'engagements qu'ils ont pris en ratifiant un traité. Ils ne sont pas composés d'Etats-membres, mais d'experts indépendants. Ceux-ci sont souvent en relations étroites avec des ONG et leur donnent, de fait, un rôle important dans le fonctionnement du Comité. En outre *de jure*, les ONG agréées assistent aux séances de discussions orales entre le Comité et les délégations gouvernementales, ainsi qu'à l'adoption des observations du Comité. Le **Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels**, chargé de surveiller l'application du *Pacte des Droits économiques, sociaux et culturels* entré en vigueur en 1976, le **Comité pour l'élimination de la discrimination raciale**, le **Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes**, le **Comité contre la Torture** et le **Comité des Droits de l'Enfant** fonctionnent selon ce principe très ouvert.

d) La Commission du Développement Social réserve aux ONG des moments d'intervention dans son *débat général* et leur permet de participer à des tables rondes.

e) La Commission du Développement Durable a été créée par le Sommet de Rio de 1992 et est un des objets de l'Agenda 21. Dans la mesure où le développement durable suppose la participation de tous les types d'acteurs, individus, groupes et organisations, il a été convenu, lors de sa création, qu'un grand nombre de composantes de la société civile internationale pourrait légitimement participer à ses travaux. Plus de 1000 d'entre elles ont obtenu une accréditation particulière. Pour organiser une participation efficace des représentants de ces ONG, des *groupes principaux* (major groups) ont été constitués, et un *Comité directeur d'ONG*, composé de 80 représentants élus, a été mis en place.

La participation des ONG à ces commissions et comités ne va pas sans poser certains problèmes : les débats débouchent sur l'adoption de *conclusions agréées* à destination du *Conseil économique et social des Nations Unies*, qui sont renégociées entre les Etats-membres lors de réunions informelles. Il est arrivé que des ONG ne se soient pas contentées d'assister à ces négociations et y soient intervenues. D'où des incidents de la part de représentants de certains Etats-membres qui considéraient qu'elles outrepassaient leurs droits.

2) La participation aux organes de direction de certaines organisations intergouvernementales du système des Nations Unies

La relation entre ONG et organes directeurs peut, dans certains cas, conduire jusqu'à une véritable symbiose. C'est en particulier le cas lorsque les ONG disposent, par exception, du droit de vote dans certaines institutions relevant du système Nations unies : l'Organisation Internationale du Travail, l'Organisation des Nations Unies contre le SIDA, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance et la Famille, et le Fonds des Nations Unies pour la Population.

a) L' Organisation Internationale du Travail (OIT), a été créée dès 1919, puis est devenue, en 1946, la première institution spécialisée de l'ONU. Son caractère tripartite

donne une place exceptionnelle aux syndicats et organisations professionnelles, deux formes d'ONG : chaque Etat-membre y siège à la fois à travers deux représentants du gouvernement, un du patronat et un des syndicats. Les organisations des partenaires sociaux se trouvent paritairement parties intégrantes de l'organisation. Chacune de ces trois composantes siège dans des collèges distincts qui désignent des représentants dans plusieurs instances de l'organisation. L'OIT peut accorder son *statut consultatif*, qui comprend trois catégories, à d'autres partenaires sociaux que ceux siégeant dans les organes directeurs en tant que représentants officiels des pays. La première catégorie du statut permet d'assister à toutes les réunions de l'OIT, soit au niveau central, soit au niveau régional.

b) Le Programme des Nations Unies contre le SIDA (ONUSIDA) accorde une place institutionnelle aux ONG, dont cinq représentants siègent à son *Conseil de coordination*, qui administre le programme, aux côtés des représentants de 22 Etats-membres et d'autres agences de l'ONU. Par ailleurs, une collaboration opérationnelle est très développée entre ONUSIDA et les ONG, qui s'appuie sur un document établi en 1999 : le *Position Paper on Collaboration with NGOs*. Elle consiste à la fois en des échanges d'information et de bonnes pratiques, et en une assistance technique à des associations directement impliquées dans la lutte contre le sida, ainsi qu'en la diffusion de messages de prévention.

c) Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) est chargé du secrétariat de plusieurs conventions internationales portant sur l'environnement. Il a vu son fonctionnement bouleversé à la suite du Sommet de Rio de 1992. A été alors décidé un renforcement de la présence institutionnelle des ONG et leur participation à la définition de ses orientations. Des ONG participent donc avec voix délibérative au *Conseil d'administration*. Des partenariats stratégiques ont été en outre conclus avec les représentants des 9 *groupes principaux* définis par l'Agenda 21, dont des ONG. Ces derniers sont associés à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets du fonds.

d) Le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance et la Famille (UNICEF), créé en 1946, a pour mission la réponse aux besoins des enfants et la mise en œuvre de leurs

droits. 191 ONG bénéficient du statut consultatif auprès de cet organisme¹⁶. Elles peuvent participer, selon des règles établies, aux trois sessions annuelles du *Conseil d'administration* composé de 41 Etats membres. 131 de ces ONG ont constitué un *Comité des ONG auprès de l'UNICEF* qui travaille de manière très étroite avec le *Secrétariat* de l'organisation. Par ailleurs, la mise en application des dispositions contenues dans la *Convention des Droits de l'enfant* de 1989 nécessitant un travail assidu auprès de l'opinion publique au travers des médias, l'UNICEF a constitué un bataillon de 179 *Ambassadeurs de bonne volonté* issus principalement du milieu des ONG.

Sur certains sujets, ce sont celles-ci qui sont motrices, avec la complicité de l'UNICEF : ainsi, les Conférences de Stockholm, en 1996, puis de Tokyo, en 2001, sur la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants, organisées sous l'impulsion de l'ONG *End Child Prostitution and Traffic (ECPAT)*, ont-elles débouché sur un protocole à la *Convention des Droits de l'Enfant*, entré en vigueur au début de l'année 2002.

D'autre part, certaines ONG ont, au sein de l'UNICEF, un rôle financeur important : les 37 *Comités nationaux pour l'UNICEF* assurent un tiers du budget annuel de l'organisation.

e) Le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP) est géré par un *Conseil d'administration* où, depuis la *Conférence de l'ONU sur la population et le développement*, tenue au Caire (1994), le *Comité consultatif des ONG*, créé en 1995, est représenté. Ce *Comité* est chargé de donner des avis sur les questions d'orientation. Il est composé d'une trentaine d'ONG et se réunit une fois par an.

Ainsi, dans ces enceintes des Nations Unies, des ONG, sans nécessairement disposer d'un *statut consultatif*, bénéficient de droits qui leur offrent des possibilités d'action qui vont bien au-delà du rôle d'observateur, de conseiller et de témoin proposé par ce dernier.

¹⁶ fin 2000

Dans son discours devant la 53^{ème} session de l'Assemblée générale, le Secrétaire général des Nations Unies a applaudi les audaces de son organisation quant aux relations développées avec les ONG : « *De nombreux organes d'application des traités des Nations Unies mettent, de façon commune, sur le même plan les rapports alternatifs des ONG et ceux, officiels, des gouvernements. Parfois des ONG ont pris la parole devant les réunions plénières de conférences et ont participé à des discussions formelles avec les délégués gouvernementaux. (...)Le Conseil de Sécurité a aussi adopté des mesures innovantes et créatrices pour permettre que des voix non gouvernementales soient entendues de ses membres. La formule Arria, par exemple, autorise les ONG à apporter, devant les membres du Conseil de Sécurité, leur témoignage sur des situations spécifiques de crise, mais aussi sur des questions comme les enfants dans les conflits armés, hors des séances officielles.* »¹⁷ Le Conseil de sécurité, saint des saints de la pensée *réaliste*, s'ouvre donc, lui-même, aux organisations non gouvernementales !

Les grandes conférences que l'ONU a organisées depuis le début des années 1990 et dans lesquelles les ONG sont apparues comme une force de proposition ont aussi joué leur rôle dans cette évolution.

D) Les grands rassemblements et conférences thématiques

L'ONU a, dès sa création, tenu nombre de conférences sur les sujets les plus divers, et elle y a invité, dans des rôles variables selon les sujets, de celui d'expert à celui d'auditeur, des ONG. Dès le lendemain de la Guerre, une trentaine d'ONG a été invitée à prendre part à la première *Conférence pour la convention des réfugiés* ; en 1955, le Conseil économique et social des Nations Unies organisa une conférence pour les ONG intéressées par l'éradication des préjudices et des discriminations ; en 1956, certaines participèrent à la *Conférence des Nations Unies sur la Convention supplémentaire pour l'abolition de l'esclavage*. C'est avec le tout début des années 1990, toutefois que l'ONU a développé une formule faisant aux organisations des sociétés civiles une place significative, tant au niveau de la préparation, qu'à celui de

¹⁷ 2 septembre 2002

l'apport en concepts et projets de normes, et encore quant à la communication : les conférences thématiques avec mécanisme de révision régulier.

Le *Sommet de la Terre*, tenu à Rio de Janeiro en 1992, fondé sur le rapport Bruntland, dont l'auteure s'était livrée à une vaste consultation associant un bon nombre d'organisations non gouvernementales, est généralement considéré comme ayant inauguré une ère nouvelle.

Ce rapport, largement communiqué, avait suscité un très important intérêt. La procédure d'enregistrement des ONG accréditées pour cette conférence fut placée sous le contrôle d'Etats favorables à une participation large. Un bon millier a reçu l'accréditation à participer et a pu déployer un lobbying de tous les instants sur les délégations, s'attachant à présenter des contre-propositions aux textes en négociation. Elles sont parvenues à accaparer l'attention de la presse, démontrant un grand professionnalisme dans la communication. Les délégations gouvernementales ont dû accepter d'adopter *une Déclaration sur l'environnement et le développement* assortie d'un *Agenda 21* dotés d'un mécanisme de vérification périodique des engagements pris (déjà évoqué). Un certain nombre de protocoles traitant de l'environnement en est issu.

Le moule était coulé. Les autres conférences mondiales, qui vont se succéder à rythme rapproché, vont, le plus souvent, imiter, parfois essayer de se démarquer de Rio : dans ce dernier cas, le souci des organisateurs est d'éviter une trop grande pression des organisations des sociétés civiles.¹⁸ Leurs impacts sont variables, quelques fois importants non pas tant par les résultats concrets produits (souvent décevants et pour cela suscitant une prise de conscience ex post) que par le rapport de forces qui a été mis à jour (avec l'aide de la presse), les coalitions d'intérêt qui se sont formées, les

¹⁸ Ce sont la *Conférence mondiale des droits de l'homme* de Vienne (1993), la *Conférence internationale sur la population et le développement* du Caire (1994), le *Sommet mondial du Développement social* de Copenhague (1995), la *Conférence mondiale sur les droits des femmes* de Pékin (1995), la *Conférence mondiale sur les établissements humains* d'Istanbul (1996), le *Sommet mondial de l'Alimentation* de Rome (1997), la *Conférence des Nations Unies pour l'Établissement d'une Cour Pénale Internationale* de Rome (1998), la *Conférence sur l'éducation pour tous* de Dakar (2000), la *Conférence sur les pays les moins avancés* de Bruxelles (2001), la *Conférence mondiale contre le racisme* à Durban (2001), la *Conférence sur le financement du développement* de Monterrey (2002), le *Sommet mondial du développement durable* de Johannesburg (2002) et le *Sommet mondial de la société de l'information* de Genève (2003).

propositions innovantes qui ont été formulées, les nouveaux acteurs qui sont apparus (collectivités locales à Istanbul). Chaque conférence se conclut par un calendrier comprenant de nouveaux rendez-vous, en général cinq ans plus tard. Dans les mécanismes de suivi et de vérification des engagements pris, les *secrétariats* qui en sont chargés font souvent une place aux ONG les plus représentatives et compétentes. Ainsi s’instaure une quasi co-gestion du suivi des conférences mondiales.

« Dans le cadre des ‘forums’ qui leur ont été attribués, les OING se sont comportées comme les représentants d’une sorte d’opinion publique mondiale au sein de laquelle se sont souvent affrontées des propositions contradictoires. En fait, ces manifestations ont surtout joué le rôle de groupe de pression tentant d’influencer les travaux des experts ou des délégués gouvernementaux qui siègent dans les conférences officielles. Le dialogue entre les deux catégories d’instances a parfois souffert de certaines formes de surenchère démagogique et de la confusion qui en résultait. Mais, de toute façon, ces expériences ne valaient aucune reconnaissance au profit des invités, en dehors de la durée des sessions.¹⁹ »

L’actuel Secrétaire général des Nations Unies a montré un intérêt tout particulier pour ces grands rassemblements thématiques qui se sont multipliés depuis le début de son mandat. Il a, ainsi, attaché un grand soin à organiser, en septembre 2000, un *Sommet du millénaire* (à New York), qui avait été précédé de la réunion d’un *Forum du millénaire* auquel un bon millier d’ONG avait participé. La déclaration finale du *Sommet* a recensé l’ensemble des engagements pris par les gouvernements au cours de la décennie passée, les a réunis et mis en cohérence en les assortissant d’un calendrier à horizon de 15 ans : les *Objectifs du sommet du millénaire pour le développement* (the development millenium goals). Dans son discours devant les nombreux chefs d’Etat qui avaient fait le déplacement, Kofi Annan a longuement cité les conclusions du *Forum des ONG*, laissant entendre qu’il en était le porte parole, et au-delà, des sociétés civiles du monde entier.

¹⁹ Marcel Merle- *Un imbroglio juridique*, Ibid, p.9

Cette circonstance et d'autres permettent d'entrevoir la stratégie du Secrétaire général vis à vis des ONG et, au delà, comment fonctionnent souvent de façon symbiotique, au sein du système des Nations unies, les rapports entre les administrations des instances onusiennes et les acteurs non gouvernementaux.

L'intérêt que le Secrétaire général des Nations Unies porte à la participation des ONG aux différentes instances des Nations Unies n'est pas partagé par la majorité des Etats membres. Mais cela ne l'arrête pas. Au contraire : suite à une décision du Conseil économique et social, il a été « *procédé à un examen d'ensemble de la participation des ONG à tous les domaines de travail de l'ONU* »²⁰. Les résultats de l'enquête ont mis en évidence de fortes divergences entre Etats-membres quant à l'importance de la contribution des ONG aux activités de l'ONU et le fait que, même parmi ceux qui l'apprécient, leur éventuelle participation à la prise de décision n'est que très rarement admise, qui remettrait en cause « *le principe d'égalité souveraine des Etats et l'examen équitable des intérêts de toutes les régions du monde .* »²¹

Pourtant, dans un rapport présenté à l'Assemblée Générale sous le titre « *Renforcer le système des Nations Unies : un programme pour aller plus loin dans le changement* », Kofi Annan a exprimé le désir d'aller plus loin encore dans les « *partenariats* » avec les ONG, souhaitant qu'on lui propose « *des recommandations pratiques visant à l'amélioration des échanges* »²².

Le Secrétaire général a livré ultérieurement les raisons de cette orientation : « *Nous vivons dans un système international dans lequel l'influence est un outil maîtrisé de mieux en mieux par les acteurs non-étatiques que sont les organisations de la société civile, les organisations de volontaires, les groupes d'intérêts, les compagnies privées, les fondations philanthropiques, les universités, les think tank et, bien sûr, les artistes. Pour mener à bien le changement aujourd'hui, il est nécessaire de mobiliser leur soutien et de s'intéresser aux idées des divers réseaux d'acteurs non étatiques. Les Nations Unies ont essayé d'en tirer des leçons. Notre travail avec les ONG dans le combat contre la faim, pour réduire la pauvreté, soulager les souffrances après les*

²⁰ Décision 1996/297 du CES

²¹ Rapport A/54/329 § 16

²² Rapport à l'Assemblée générale A/57/387 présenté en septembre 2002

catastrophes est aujourd'hui si connu qu'il n'appelle pas de commentaire(...) Mon initiative « Global Compact » a entraîné des centaines d'entreprises du monde entier dans un effort de promotion de la citoyenneté entrepreneuriale et de valeurs universelles dans le respect des droits de l'Homme, des droits sociaux et de l'environnement. De nos jours, une initiative majeure des Nations Unies sans la participation de la société civile dans ses formes variées serait à peine imaginable. »²³

Le choix que fait le chef de l'administration de l'Organisation des Nations Unies, au nom de la nécessaire affirmation des *valeurs universelles*, de travailler avec les ONG, milieux intellectuels et grandes entreprises du secteur de la communication, fait penser à la place que Gramsci accordait aux *intellectuels organiques* dans la construction d'alliances pour conquérir l'Etat. Ce faisant, le haut responsable d'une institution affaiblie par le développement d'autres organisations intergouvernementales, contestée par un certain nombre d'Etats importants, fonctionnaire lui-même dont la marge d'autonomie par rapport à ces derniers est en principe inexistante, trouve dans la *société civile* (concept auquel il donne un sens très extensif), une alliée qui lui est utile à plusieurs titres :

- avec leur capacité de captation de l'attention des opinions publiques, les ONG, très actives dans différentes instances du système des Nations unies, participent à l'accroissement de l'audience des responsables de ce dernier dont les positions sont proches des leurs;
- dans l'affrontement qui oppose depuis les années 1980 le système des Nations Unies avec une fraction de lui-même qui s'est rendue très indépendante, les institutions de Bretton-Woods, quant à la responsabilité de la définition de règles gouvernant la mondialisation, les ONG se sont avérées des alliés intéressants pour le premier.
- Il en va de même dans le rapport de force qui s'est instauré depuis 1995 avec l'Organisation Mondiale du Commerce.
- plus spécifiquement au travers des commissions spécialisées et de la préparation des conférences internationales, s'opèrent de nombreux échanges d'informations qui permettent au secrétariat général des Nations Unies de jouer

²³ Kofi Annan - *Renforcer le système des Nations Unies* – Rapport A/57/150 septembre 2002

d'influences réciproques avec ce milieu et de puiser des idées de normalisation sur des thèmes nouveaux, plaçant ainsi son organisation à la pointe d'une certaine modernité.

John P. Humphrey, premier directeur de la division des droits de la personne de l'ONU, a clairement exprimé cet intérêt des Nations Unies pour une alliance poussée avec les ONG : « *Les ONG ont exercé des pressions sans précédent dans l'histoire des relations internationales en faveur des droits de la personne, et c'est en grande partie grâce à cela que la Charte comporte des clauses à ce sujet. Elles ont (ainsi) joué un rôle essentiel pour assurer que les Américains soutiennent la participation pleine et entière de leur pays aux Nations Unies, corrigeant ainsi le refus tragique de ce pays d'appuyer la Société des Nations après la Première Guerre Mondiale* »²⁴. Exactes ou non, ces affirmations, expriment quelle est la logique du partenariat avec les ONG vue par l'institution onusienne. La poursuite de la participation des USA au système multilatéral international était et demeure une question essentielle. On mesure à cet aveu l'importance que peuvent jouer les ONG aux yeux du Secrétaire général des Nations Unies. Celui a donc pu déclarer que « *'la révolution des ONG' constituait 'la meilleure chose' qui soit arrivée à l'ONU depuis longtemps* » et souhaiter « *'enrôler' des acteurs non étatiques comme partenaires* »²⁵.

Et l'on peut discerner alors dans l'apparent désordre, voire les dysfonctionnements des mécanismes prévus pour encadrer les relations des ONG avec les organes des Nations Unies, le contraire d'une incohérence, une stratégie offrant aux Etats les plus hostiles à la société civile des leurres dans lesquels ils peuvent investir leur énergie censurante, pendant que de plus en plus nombreuses s'ouvrent des brèches permettant une symbiose allant jusqu'à la codécision sur certains sujets.

La promotion du rôle des ONG au sein du système onusien, que l'administration des Nations Unies a pragmatiquement favorisée au cours des cinquante dernières années, peut s'analyser dès lors comme le résultat d'une ambition, celle d'affirmer une marge d'autonomie face aux Etats et aux autres organisations intergouvernementales. Corisne

²⁴ Marc Agi – René Cassin, Ibid., p 308

²⁵ Jean-François Soulet - *La révolte des citoyens – De la guerre des demoiselles à José Bovet*, Editons Privat – 2001, p. 104

Lesnes, journaliste au Monde, citait récemment M. Boutros Boutros-Ghali, ancien Secrétaire général des Nations unies qui « *pense qu'il est temps de préparer la 'troisième génération d'organisations internationales' qui succèdera à l'ONU, tout comme celle-ci a succédé à la Société des Nations. Les Etats ne seront bientôt plus les structures adaptées pour résoudre les problèmes à l'échelle globale (...), il faudra associer les mégapoles, les ONG, les multinationales.* »²⁶ Le prédécesseur de Kofi Annan exprimait ainsi la stratégie à long terme d'une organisation intergouvernementale, qui s'appuie sur les acteurs non-étatiques pour renforcer son rôle.

Les ONG y trouvent, réciproquement intérêt : tribune internationale, respectabilité, légitimité, émancipation vis à vis de leurs propres Etats.

Se pose toutefois la question : quelles sont plus particulièrement les ONG, parmi les milliers en relation avec les Nations Unies, qui bénéficient le plus de cette complicité avec le secrétariat général de cette organisation intergouvernementale ?

Lors de la préparation du *Forum du Millénaire*, en 2000, la délégation d'ONG françaises s'était émue de l'absence de notoriété et de la faible représentativité des organisations composant le *Comité préparatoire* (et de la présence, parmi elles de « sectes »). Elle avait d'autre part regretté que le projet de résolution finale fût essentiellement un hommage à la pensée du Secrétaire général. Et elle était parvenue assez facilement à en obtenir la réécriture complète, découvrant avec étonnement que c'était un pouvoir « mou » qui s'exerçait au sein de ce *Comité préparatoire*. Les grandes ONG puissantes et connues se tenaient en dehors de ce mécanisme.

Enquête faite, il leur est apparu que cette situation était celle, générale, des dispositifs de préparation de la majorité des manifestations où les Nations Unies offrent aux ONG la possibilité de s'exprimer. Les ONG les plus connues n'investissent pas plus les comités d'organisation de conférences thématiques, demeurant à l'extérieur. Elles adoptent cette position pour échapper au risque de devoir participer à la recherche de

²⁶ Corine Lesnes – *La crise irakienne relance le débat sur la réforme de l'ONU* - Le Monde du 21 septembre 2003, p.2

consensus a minima, conservant ainsi leur pouvoir de protestation et de mobilisation des opinions publiques.

Aussi, à la question « *les ONG ne fonctionnent-elles pas de plus en plus comme des organisations internationales classiques, notamment comme celles dépendant des Nations Unies ?* » , le directeur de recherche de la Fondation Médecins sans Frontières, l'une de celles qui se tiennent précautionneusement à l'écart, répond-il : « *Elles s'en rapprochent d'autant plus qu'elles ont progressivement adopté le langage des organisations du système des Nations Unies. Il y a aujourd'hui un front plus ou moins formalisé entre les ONG et les Nations Unies (jusqu'à la) confusion des genres (...) On voit des ONG se glisser dans (...) des institutions internationales, faire du 'lobbying', toutes actions qui les éloignent de leur mission première.*²⁷ »

L'administration des Nations Unies (dans tous ses organes) tient naturellement compte de cette configuration double des ONG et l'intègre dans ses propres tactiques de négociation.

²⁷ Rony Brauman – *Les ONG et l'Afrique* – Question internationales n° 5, janvier 2004, p. 51

II. Quelques organisations internationales ont interprété le modèle onusien

Un certain nombre d'organisations intergouvernementales étrangères au système des Nations Unies a adopté et adapté les principes de méthodologie conçus et mis en œuvre par celui-ci pour leurs relations avec les ONG. Ce sont en particulier des organisations à vocation régionale ou identitaire. Autour d'un socle normatif réglementant l'accès à la communication, elles ont fortement diversifié les formes de celle-ci.

La description de cette ingénierie relationnelle informe sur les attentes de ces organismes inter étatiques vis à des organisations des sociétés civiles et, réciproquement, et sur les rôles qu'ils jouent les uns par rapport aux autres.

Trois exemples, qui balayent un registre assez large d'interprétations, permettent de repérer quelques différences significatives des relations de tension/osmose qui peuvent exister entre organisations intergouvernementales et ONG : le Conseil de l'Europe, l'Organisation Internationale de la Francophonie et l'Association des Nations du Sud Est Asiatique (ASEAN).

A) Le Conseil de l'Europe explorateur du renforcement de la personnalité juridique internationale des ONG.

Créé en 1949, le Conseil de l'Europe, première construction politique visant à organiser une coopération sur ce continent, a, dans une logique voisine de celle de l'ONU, organisé des relations formelles avec les ONG. Mais, c'est aussi au plan de la créativité juridique que cette institution se signale dans ses rapports avec celles-ci : le Conseil leur a aménagé un rôle actif d'une part dans les processus d'élaboration de ses conventions et d'autre part dans certaines procédures judiciaires ; enfin, sa Convention 124 porte « *reconnaissance mutuelle de la personnalité juridique des Organisations Internationales Non Gouvernementales* » et est l'unique instrument juridique international ayant créé un droit applicable à ces dernières.

1) Des mécanismes de concertation sophistiqués

a) un système de statuts consultatifs maîtrisé principalement par l'administration

Dès 1952 le Conseil de l'Europe a prévu la possibilité d'octroyer à des ONG un statut consultatif. Après une modification intervenue en 1972, le dispositif actuel a été redéfini le 18 octobre 1993. Il débute par une véritable déclaration de foi : « *Considérant que le système de coopération introduit par le statut consultatif a largement permis de renforcer les liens entre le Conseil de l'Europe et le monde associatif en donnant des résultats positifs et particulièrement encourageants pour les deux parties...* »²⁸.

Les caractéristiques principales du règlement sont : un statut unique ; une procédure qui confie au Secrétariat Général la décision de la recevabilité des candidatures puisqu'il ne demande qu'une approbation tacite au Comité des ministres et à l'Assemblée Permanente : ceux-ci disposent d'un délai de trois mois pour signaler leur refus éventuel ; la procédure est analogue pour le retrait du statut ; la liste des bénéficiaires (423²⁹) est réexaminée par lui tous les trois ans ; les bénéficiaires doivent soumettre au Secrétaire général, tous les deux ans, un rapport rendant compte de leur participation aux travaux du Conseil de l'Europe ; les OING agréées peuvent assister aux séances publiques de l'Assemblée ainsi qu'à certaines réunions organisées par le Secrétariat général ; ce dernier a aussi la possibilité d'engager *une coopération pratique, à titre occasionnel* avec d'autres ONG, y compris nationales ; les OING dotées du statut consultatif ont été invitées à constituer 10 regroupements thématiques correspondant aux principaux domaines d'activité du Conseil de l'Europe.

La participation des OING aux travaux du Conseil de l'Europe s'appuie sur plusieurs structures :

²⁸ Règlement annexé à la Résolution 93(38) du Comité des Ministres adoptée le 18 octobre 1993

²⁹ au 22 janvier 2001

- La *Conférence Plénière*, qui rassemble les délégués représentant l'ensemble des OING dotées du statut consultatif, se réunit au moins une fois par an, en présence de membres du Secrétariat général. Ce forum annuel consacre chaque fois du temps à un bilan du fonctionnement du statut consultatif. Les ONG peuvent y exprimer leurs observations, critiques et propositions quant à leur place au sein de l'institution internationale et à leurs relations mutuelles. Des objectifs sont dégagés, que la *Commission de liaison*, dont la Conférence élit à cette occasion les membres et le président, est chargée de mettre en œuvre.

- La *Commission de liaison*, composée de 25 représentants élus d'ONG auxquels sont associés ceux des 10 *regroupements thématiques* précités. Elle a pour fonction de coordonner et de faciliter le travail des ONG en liaison avec les différentes instances du Conseil de l'Europe. Elle se réunit au moins trois fois par an.

- Le *Secrétariat*, qui a mis en place une *Division des ONG et de la société civile* au sein de la *Direction des Relations extérieures*.

- Les représentants de collectivités locales bénéficient d'un mode de représentation distinct, à travers le *Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux*.

b) des modalités poussées de collaboration dans les processus d'élaboration de conventions

Des représentants d'ONG sont parfois associés comme consultants à des travaux de commissions, à des colloques et des séminaires.

Chacun des groupes thématiques d'OING est associé de façon permanente, souvent de façon étroite, aux travaux de normalisation et d'expertise des services de l'institution internationale qui lui correspondent : droits de l'homme, éducation et culture, dialogue et solidarité Nord/Sud, appui à la société civile dans les pays d'Europe de l'Est, parité entre femmes et hommes, cohésion sociale...

De ce fait, les OING participent à l'élaboration des nombreuses *Chartes* et *Conventions* proposées par le *Secrétariat* à l'adoption du Conseil des Ministres, y

jouant parfois un rôle fondamental. La *Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants*³⁰ a, par exemple, été essentiellement élaborée par la *Commission internationale des juristes*, une ONG qui a su persuader un nombre suffisant d'Etats de la proposer au vote de l'Assemblée du Conseil de l'Europe.

c) les OING sont aussi acteurs dans la mise en œuvre des conventions du Conseil de l'Europe

Elles jouent un rôle particulièrement actif dans l'application de celles-ci :

- elles peuvent représenter des personnes ou des groupes de personnes qui souhaitent introduire un recours devant la *Cour Européenne des Droits de l'Homme*.

- le *Protocole n° 11 à la Convention européenne des Droits de l'Homme* prévoit qu'elles peuvent être invitées par la Cour à « *contribuer à l'analyse des questions soulevées* ».

- le *Protocole à la Charte sociale européenne*³¹ prévoit la possibilité de réclamations collectives qui peuvent être introduites notamment par 47 des ONG dotées du statut consultatif. Son article 1^{er} énonce que : « *Les parties contractantes au présent Protocole reconnaissent aux organisations internationales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe(...) le droit de faire des réclamations alléguant une application non satisfaisante de la Charte* ».

- les ONG peuvent apporter des informations sur les conditions de détention et d'incarcération au *Comité européen pour la prévention de la torture*.

2) La convention 124, berceau d'un statut juridique international des ONG

Le 24 avril 1986, après un an de travaux, le Conseil de l'Europe adoptait une convention internationale formalisant la jurisprudence qui s'était progressivement

³⁰ du 26 novembre 1987

³¹ entré en vigueur en 1998

élaborée au travers du système des Nations Unies, tout en lui donnant un contenu de droit positif.

La convention 124 du Conseil de l'Europe sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales reprend en effet l'essentiel des critères établis par les Nations Unies pour l'admission au bénéfice du statut consultatif (rappelés dans l'introduction générale). Une différence apparaît toutefois : elle ajoute l'exigence de la démonstration d'*utilité internationale*. Ce dernier point a fait question et a été interprété de façons assez diverses par les Etats ayant ratifié la convention. La France, pour sa part, au travers d'une déclaration interprétative à laquelle le service juridique du Conseil a apporté sa caution, y a vu la transposition au plan international du concept, plus classique, de l'*utilité publique*.

Cette convention a créé, dans les 9 pays adhérents³², une situation relativement nouvelle : elle organise la possibilité, pour une OING née dans l'un, d'exciper de la capacité qu'elle a acquise selon le droit de ce dernier, pour exercer, sans requérir d'autorisation ni de nouvel enregistrement, des activités régulières dans un autre pays si les deux Etats concernés ont ratifié la convention. La nouveauté se situe sur deux plans :

- l'inutilité de créer des filiales nationales. Jusqu'ici, le droit international privé autorisait les ONG, au même titre que toute autre personne morale privée, à exercer des actes juridiques isolés dans un autre pays. Mais pour le faire régulièrement, les ONG étrangères devaient créer un établissement de droit national (local), par exemple une association. Elles peuvent désormais s'en dispenser.

- le primat du droit d'origine. La convention innove aussi en autorisant une ONG étrangère disposant, selon son droit d'origine, de droits différents de ceux admis dans un autre pays, à s'en prévaloir. Le gouvernement de ce dernier peut toutefois s'y opposer au nom d'« *un intérêt public essentiel* ».

³² Autriche, Belgique, Ex République Yougoslave de Macédoine, France, Grande Bretagne, Grèce, Portugal, Slovénie et Suisse. Chypre et Pays Bas l'ont en outre signée.

Cette convention est le premier texte à avoir fondé un embryon de droit international applicable aux ONG, remettant en cause le principe de localisme qui prévalait jusque là. Il est intéressant de noter qu'elle a repris presque mot à mot la *Convention concernant la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés, associations et fondations étrangères* adoptée à La Haye le 15 juin 1956 qui n'a jamais obtenu les cinq ratifications nécessaires à sa mise en œuvre. Le fait que seuls neuf des pays du Conseil de l'Europe l'aient ratifiée, et deux signées, à ce jour, en dit long sur l'inclination des Etats à consolider le droit de s'associer.

Le Conseil de l'Europe utilise la *Convention 124* comme la matrice des recommandations qu'il fait aux Etats candidats à une adhésion, à qui il est souvent demandé de transformer leur droit associatif dans un sens plus libéral. En pratique les gouvernements des pays anciennement communistes ont bénéficié, ces dernières années, sous cette forme, de conseils alternatifs à ceux proposés par la Banque Mondiale et son bras séculier, l'ONG ICNL (International Council for Non for profit Law).

L'ouverture assez grande que manifeste apparemment le Conseil de l'Europe vis-à-vis des ONG, est à mettre en regard du rôle affaibli qui est le sien aujourd'hui dans la galaxie des institutions multilatérales. A l'instar de l'Organisation des Nations Unies, cette institution voit dans les ONG un moteur qui la tire vers de nouvelles avancées dans le domaine où elle affirme sa différence et sa crédibilité, la défense des droits de l'homme. La place qui a été progressivement ménagée aux ONG dans les activités judiciaires du Conseil est le ressort principal de cette dynamique.

Le Secrétariat voit aussi dans les ONG un élément stratégique renforçant sa légitimité et son pouvoir de négocier avec des Etats-membres qui, depuis la chute du mur de Berlin, sont en majorité des novices en matière de société civile. Il s'appuie pour cela sur le *Comité de Liaison des ONG* en lui donnant les moyens techniques d'être entendu pour exprimer ce qu'il ne peut pas dire directement, ou pour se poser en modérateur ou conciliateur.

C'est ainsi qu'un groupe de travail du *Comité de Liaison* a fait aux délégués des ministres la proposition de créer, pour les ONG les plus actives, un statut dit

« participatif » les mettant sur le même pied que les Etats et de l'associer à l'octroi et au retrait du statut consultatif³³.

Une analyse de la composition du bureau du *Comité de liaison des ONG* du Conseil de l'Europe conduit aux mêmes interrogations que celles suscitées par celle de l'organe équivalent placé auprès du Conseil économique et social des Nations Unies : on y trouve peu d'ONG connues.

B) A l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), une relation sous contrôle

De création très récente, en 1998, l'Organisation Internationale de la Francophonie exprime, dans les dispositions statutaires qui organisent ses relations avec les ONG, formellement empruntées au modèle onusien, une partie des évolutions de la communauté internationale vis-à-vis des acteurs non gouvernementaux, tant en ce qui concerne leur identification que pour ce qui est du type de coopération recherché. L'observation de son attitude vis-à-vis des organisations de la société civile est d'autant plus intéressante qu'il s'agit d'une institution internationale à caractère politique (créée en réponse au Commonwealth et plus encore à l'expansion internationale de la culture anglo-saxonne) qui met en présence, centralement, une ancienne puissance coloniale et ses ex-colonies qui ne partagent pas, sur un certain nombre de valeurs essentielles, les mêmes choix.

Le *Sommet de Hanoi* de novembre 1997 a adopté une *Charte de la Francophonie* visant à refonder et compléter une architecture institutionnelle dont certains éléments avaient été mis en place dès les années 1960. La Charte a, en particulier, cherché à redéfinir les dispositions qui lient l'Organisation Internationale de la Francophonie et les *Organisations Internationales Non Gouvernementales (OING)*. Les relations entre les instances de la francophonie et les ONG ont été formalisées lors de la 1ère Conférence des OING francophones organisée à Paris les 24 et 25 octobre 1994 par l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), devenue Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF) en 1996.

³³ Comité de Liaison du Conseil de l'Europe - *Bilans et perspectives de la collaboration du Conseil de l'Europe*

1) Trois catégories de relations organisées en filtres successifs

Les directives prévoient que l'Organisation Internationale de la Francophonie peut entretenir des relations avec des ONG internationales répondant à certaines conditions : exercer ses activités dans des domaines jugés prioritaires par les instances de l'institution, disposer d'une administration et de « *moyens lui permettant de communiquer régulièrement avec ses membres dans les différents pays.* » Cette dimension internationale peut être d'échelle régionale, « *au sens géographique ou culturel de ce mot.* » Des dispositions veillent à assurer une large représentation aux OING des pays du Sud.

Trois catégories de relations sont prévues, calquées sur les trois statuts consultatifs onusiens, mais selon un système de probation et de gradation. L'admission dans la catégorie la moins intéressante, dite C, est de la responsabilité du seul Secrétaire général de la Francophonie, « *s'il le juge utile à la réalisation des objectifs de l'Agence et au rayonnement de la Francophonie* », qui se contente d'informer de ses décisions – positives ou négatives - le *Conseil Permanent de la Francophonie*. Le passage dans les catégories supérieures se fait par décision du *Conseil Permanent* sur proposition du *Secrétaire général de la Francophonie*.

Les OING candidates se soumettent à des obligations de transparence analogues à celles que demandent les Nations Unies. Le bénéfice des statuts consultatifs donne accès à l'information la plus large sur les activités de l'organisation et, pour les deux premières catégories, en tant qu'observateur, à certaines réunions si, de l'avis du *Secrétaire général*, elle est susceptible d'apporter une « *contribution importante aux travaux.* »

La catégorie intermédiaire, dite catégorie B, ne concerne aujourd'hui que 18 OING. Elle délivre un statut de *consultant* : à la demande du *Secrétaire général de la Francophonie*, ces ONG peuvent être invitées à fournir des avis et à apporter leur concours à des enquêtes, études ou publications de l'Agence, à contribuer par leurs

activités à l'exécution de certaines parties des programmes. En outre ces organisations sont consultées sur certains projets et invitées aux conférences périodiques de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

La catégorie A, dont la composition est décidée par le *Conseil permanent*, c'est à dire les représentants des chefs d'Etat et de gouvernement, également sur proposition du Secrétaire général, ne comprend aujourd'hui que 13 OING et donne accès à des relations de concertation et d'association. Seules les OING ayant une composition largement internationale, une *compétence éprouvée* dans l'un des domaines prioritaires dégagés par la *Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement* et ayant, d'une manière régulière, apporté une *contribution majeure* à l'action des instances de la Francophonie peuvent y prétendre. Les organisations admises dans cette catégorie bénéficient de tous les avantages reconnus aux deux catégories précédentes et sont en outre associées « *aussi étroitement et régulièrement que possible* » aux programmes définis par les instances et relevant de leur champ d'intérêt, tant au stade de la réflexion qu'à celui de la mise en œuvre.

C'est aussi le *Secrétaire général de la Francophonie* qui propose au *Conseil Permanent de la Francophonie* de rétrograder une OING à la catégorie inférieure.

Le dispositif de consultation prévu par la *Charte de l'Organisation Internationale de la Francophonie* est donc un système de filtres successifs donnant au Secrétaire général de la francophonie un pouvoir très étendu d'appréciation des ONG méritant d'en bénéficier, tant quant aux modalités qu'aux thèmes de la concertation. On trouve essentiellement dans ce « club » des organismes à profil parapublic créés à l'instigation de personnalités politiques, inconnus du grand public.

2) Les instances de concertation

Les directives prévoient l'organisation, tous les deux ans, d'une *Conférence des OING francophones* regroupant les catégories A et B. L'article 18 de la *Charte de la Francophonie* a placé cette *Conférence* sous la responsabilité du Secrétaire général de la Francophonie. « *Cette conférence est destinée à informer les organisations internationales non gouvernementales francophones sur les orientations et la*

programmation arrêtées par le Sommet ; identifier les organisations susceptibles d'apporter une contribution concrète et efficace à la mise en œuvre des programmes de la Francophonie ; mener des consultations en vue d'obtenir des avis et suggestions concernant les grandes lignes de la programmation ; favoriser la coopération entre les organisations ayant des intérêts communs ».

Ce même Article 18 de la *Charte de la Francophonie* prévoit un *Comité de suivi* issu de la *Conférence des organisations internationales non gouvernementales* et composé d'un maximum de cinq représentants. Il « *a pour fonction d'assurer la liaison avec le Secrétaire général ou l'Administrateur général, selon leurs compétences, dans l'intervalle des réunions de la Conférence* ». Ses cinq membres représentent chacun des différents domaines d'activité dans lesquels sont regroupées les OING: culture et communication ; savoir et progrès ; état de droit et droits de l'homme, économie et développement ; catégorie multidisciplinaire. Le *Comité de suivi* se réunit deux fois par an en présence de représentants du *Secrétariat général de la Francophonie* et de *l'Agence Internationale de la Francophonie*. Il assure le suivi des programmes réalisés en coopération avec les institutions de la francophonie et prépare les *Conférences*.

Depuis 2000, les OING de catégorie A et B ont constitué le *Réseau des OING francophones* qui a pour objectif un partage des informations et une meilleure coordination des actions.

D'autre part, *l'Association Internationale des Maires et responsables des capitales et métropoles partiellement ou entièrement Francophones (AIMF)*, créée en 1979, est devenue, dans le cadre de la réforme de 1993, une instance dirigeante de la Francophonie. Formellement, c'est toutefois une association de droit français, rassemblant des collectivités locales (qui adhèrent), acteurs non étatiques publics. Elle est spécialisée dans le développement des villes et l'exercice de la démocratie locale. Elle rassemble aujourd'hui 106 capitales et métropoles réparties dans 47 pays.

Le faible nombre des ONG véritablement associées au fonctionnement de l'Organisation Internationale de la Francophonie (les catégories A et B) est certes dû à la jeunesse de l'institution. Mais, compte tenu du fait qu'un bon nombre de pays de la francophonie connaissent une véritable explosion de la vie associative, c'est aussi le

signe des hésitations de l'Organisation Internationale de la Francophonie à s'ouvrir véritablement à l'apport des ONG. Le IXe Sommet, le plus récent, de la Francophonie était accompagné d'un *Forum francophone des entreprises*, mais rien d'équivalent n'avait été prévu pour les ONG. Les OING agréées dans les catégories A et B sont le plus souvent des fédérations d'ONG fortement financées sur fonds publics, sans autonomie et sans image dans le public, souvent présidées par des hommes politiques. Tous les membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie ne sont pas ouverts à une relation de confiance avec les sociétés civiles.

Ainsi la critique de Marcel Merle est-elle vérifiée : « *Un régime 'octroyé' unilatéralement et discrétionnairement qui n'est pas acquis de plein droit et demeure précaire et révoquant.* »³⁴ Lorsque'une institution décide de rendre effectifs les critères d'accès au statut consultatif, ce peuvent devenir de redoutables filtres permettant d'organiser une parodie de concertation avec les ONG.

C) La lente ouverture de l'Association des Nations du Sud Est Asiatique

Soucieux de ne pas verser dans l'eurocentrisme, nous avons tenu à examiner la façon dont certaines organisations intergouvernementales régionales non européennes géraient le modèle des statuts consultatifs. L'organisation des pays du Sud-Est asiatique, qui a fait le choix de ce type d'institutionnalisation de ses rapports avec les ONG, nous a paru intéressante à observer à cet égard.

Une patiente exploration du site Internet de l'ASEAN³⁵ permet de découvrir que 53 ONG bénéficient d'une « *accréditation* » qualifiée, un peu plus loin de « *statut d'affiliation* », signe intéressant d'une certaine confusion conceptuelle. D'autre part ce *statut* ne figure pas dans les parties du site qui présentent la structure juridique de l'ASEAN.

Le lent processus qui a conduit à la création de l'ASEAN contemporaine, laquelle, à sa fondation en 1967, n'était qu'une entité informelle qui n'a commencé à se doter d'organes de fonctionnement qu'à partir du début des années 1970, explique pour

³⁴ Marcel Merle : *Un imbroglio juridique*, Ibid., p. 8

³⁵ www.asean.org

partie ce flou. Le *Secrétariat* et l'*Organisation interparlementaire* n'existent que depuis une vingtaine d'années.

1) Le statut d'affiliation

Les 53 ONG accréditées ont dû satisfaire aux obligations habituelles dans les autres institutions internationales dotées de statuts consultatifs, mais en outre, démontrer être actives dans tous les pays de l'ASEAN, à moins que les gouvernements des pays non couverts, par exception, n'aient donné leur accord à l'admission. C'est dire qu'elles ont été triées sur la base d'exigences pratiquement hors d'atteinte d'organismes purement privés et donc soumis à une appréciation politique discrétionnaire. Du reste les intitulés signalent que ce sont toutes des entités créées par l'ASEAN elle-même³⁶ et que « *la plupart* » des ONG bénéficiant du statut sont « *spécifiques et techniques* » et que seulement six s'intéressent au « *développement social* », ce qui limite les risques de dérive politique

Les droits qui leur sont consentis sont de faire des recommandations et de donner des avis, ainsi que d'assister à des réunions, mais avec l'accord exprès du président de séance et l'accès à l'information.

2) La revendication d'un dialogue amélioré

Doit-on en conclure que, grâce à ces précautions statutaires, l'ASEAN a réussi à cadenasser le risque que des organisations des sociétés civiles asiatiques aient l'audace de vouloir se mêler des activités de cette organisation intergouvernementale régionale active dans une région où la majorité des gouvernements est loin d'être démocratique ? Doit-on également supposer que les ONG asiatiques sont moins revendicatrices que celles d'autres régions d'un accès aux tribunes internationales et ne contestent pas la place dérisoire que leur organisation régionale réserve à leurs représentants, au demeurant quelque peu fabriqués ?

³⁶ *ASEAN Association for Planning and Housing* (AAPH - Philippines), *Committee for ASEAN Youth Cooperation* (CAYC- Malaysia), *ASEAN Confederation of Women's Organisations* (ACWO - Singapore), *Federation of ASEAN Economic Associations* (Indonesia), *ASEAN NGOs for the Prevention of Drugs and Substance Abuse* (Malaysia) et *ASEAN NGO Coalition on Aging in Chiang Mai* (Thailand).

La réponse est doublement négative : Rodolfo C. Severino, Secrétaire général de l' *Association of Southeast Asian Nations*, s'exprimant le 30 August 2002 devant l' ASEAN People's Assembly, après avoir déclaré partager la conviction des gouvernements que bien des problèmes qui se posent dans la région ne trouveront leur solution qu'au travers d'une intégration plus poussée, ajoutait que la question du dialogue avec les sociétés civiles d'Asie du Sud Est se pose autour de la question : « *Comment les organisations civiques peuvent-elles porter leurs opinions et leurs préoccupations à la connaissance des instances intergouvernementales ?* » Puis il suggèrait deux voies : « *Que l'ASEAN People's Assembly et ou ses organisations membres aient des rencontres avec les institutions officielles de l'ASEAN. Cela aurait une valeur hautement symbolique, un grand impact sur l'opinion publique et serait utile à une prise de conscience de groupe parmi les gouvernements de l'ASEAN.* (Ensuite) *les organisations civiques pourraient être régulièrement consultées par le Secrétariat de l'ASEAN.* »

Ainsi l'institution en trompe l'œil d'une relation faussement décalquée des statuts consultatifs des Nations Unies, conçue comme une concession de la part d'une organisation internationale composée en majorité d'Etats autoritaires, n'est-elle pas suffisante pour faire barrage au germe de la revendication d'un partage du pouvoir.

Le fait même que la question soit publiquement posée sur son site et non censurée par l'ASEAN constitue déjà un signe d'évolution.

La méthodologie de gestion des relations avec les ONG conçue par le système des Nations Unies a fait école auprès d'une partie des organisations intergouvernementales. Le Conseil de l'Europe illustre en quoi une imitation respectueuse de l'esprit ayant présidé à l'organisation des rapports entre organisations non gouvernementales et système onusien peut être riche de conséquences.

Les deux derniers exemples évoqués, Organisation Internationale de la Francophonie et ASEAN illustrent en revanche l'ambiguïté et les limites de la notion de « statut

consultatif » : l'affichage d'un intérêt pour un partenariat peut être démenti par une pratique sélective dans l'attribution du statut ; le respect annoncé de l'autonomie peut être infirmé par des procédures de contrôle étroites ; l'intérêt déclaré pour la dynamique que la participation des ONG peut apporter à certains sujets, comme la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, peut être annulé par des pratiques inspirées par l'angoisse d'être débordé...

Le système des « statuts consultatifs » se prête donc à des jeux de stratégies offrant aux organisations non gouvernementales une assez large gamme de possibilités d'action.

L'examen de ces pratiques soulève deux questions :

- pourquoi une institution multilatérale créée par des gouvernements peu enclins à donner la parole aux organisations de leurs sociétés civiles trouve-t-elle opportun de se livrer à un ersatz de concertation au travers de mécanismes complexes, alors qu'il serait plus simple de ne rien prévoir du tout ? Longtemps telle a été du reste la position de la plupart des organisations régionales. L'explication est qu'aujourd'hui la pression des pays démocratiques les plus puissants pour introduire la démocratie chez leurs « partenaires » peu allants sur ce chapitre est telle que ces derniers élaborent des stratégies défensives ; parmi lesquelles figurent des concertations institutionnalisées avec la société civile. *Les statuts consultatifs* en font partie, et s'y prêtent fort bien.

- pourquoi les ONG défenderesse de droits et non inféodées à des gouvernements ne protestent-elles pas contre l'existence de telles pratiques qui se traduisent par leur tenue à l'écart ? Cette question rejoint celle, déjà identifiée, de la sociologie des ONG occupant les positions de notabilité au sein des instances officielles des Nations Unies : le fait que les ONG occupant des postes en vue dans les organisations intergouvernementales n'aient guère de légitimité au regard de leurs collègues, produit un principe déjà évoqué, que l'on pourrait qualifier de « notabilité otage ». Chacune des parties est consciente de la faiblesse de l'instance « truchement » ; cette conscience fait partie du fonctionnement de l'institution ; les ONG « notables » exercent une fonction de mise en relation entre les secrétariats des organisations intergouvernementales et les ONG « ténors » qui choisissent de rester en dehors (pour

ne pas se compromettre, ne pas donner l'impression qu'elles se notabilisent, ou parce qu'on les tient à l'écart) du dispositif institutionnel, tout en utilisant de leur notoriété pour peser sur son fonctionnement. Otages de cette relation indirecte, mais aussi forts de la pression exercée par les ONG « ténors », les responsables des ONG « notables » s'efforcent de négocier des inflexions dans les positions des organisations intergouvernementales et, indirectement des gouvernements des Etats-membres. Les ONG « notables » exercent aussi une fonction de vigie, alertant les « ténors » sur les sujets qu'elles pensent susceptibles de les faire réagir.

Il en va ainsi, tout particulièrement dans la préparation et le fonctionnement des grandes conférences et plus généralement réunion intergouvernementales où des strapontins sont offerts aux « notables » : l'autre partie des ONG organise ses « contre sommets » et autres « forums alternatifs » qui ont pignon sur écrans et exerce une pression médiatique, tandis que l'information circule entre les deux scènes (il y a théâtralisation). On n'en est pas encore arrivé là concernant l'OIF et l'ASEAN, mais sans doute les ONG non créées par des institutions publiques font-elles le pari que c'est l'évolution qui se produira probablement

Ces deux questions permettent de comprendre un peu plus par quelles voies, parfois tortueuses, passe la conquête de leur autonomie par les ONG, notamment celles de l'alibi et du truchement, vis à vis d'organisations intergouvernementales peu ouvertes à leur endroit.

III. Deux modèles alternatifs : Banque mondiale, Union européenne et un de leurs épigones, l'Union Africaine

Le régime conçu par l'Organisation des Nations Unies, s'il est largement répandu et imité, n'est pas le seul. Plusieurs organisations intergouvernementales ont cherché à organiser d'autres modes de relations avec leur environnement. Cette ingénierie organisationnelle exprime des conceptions très différentes tant sur les organisations des sociétés civiles avec lesquelles elles souhaitent coopérer que quant à la hiérarchie qu'elles établissent entre les acteurs internationaux.

On présentera ici deux institutions qui ont conçu des régimes originaux et fort différents, la Banque Mondiale et l'Union Européenne. Pour illustrer la force de conviction qui est la leur, on présentera une toute jeune institution, l'Union Africaine, qui s'apprête à en tenter la synthèse.

Ces modèles sont originaux, mais aussi contestés : Banque Mondiale et Union Européenne, en dépit de leur inventivité dans leurs rapports avec les organisations des sociétés civiles, se sont trouvées tout autant violemment agressées, au cours de ces dernières années, que des institutions comme le Fonds Monétaire International, l'Organisation pour la Coopération en Europe, l'Organisation Mondiale du Commerce ou encore cette entité politique qu'est le G 7- G 8, toutes dénuées de mécanisme de concertation avec les ONG,. La dureté de la contestation qui vise aujourd'hui Banque Mondiale et Union Européenne contraste avec l'empathie présidant aux relations entre les institutions du système des Nations unies et les ONG. Cette différence est souvent mise, au moins partiellement, sur le compte d'une mauvaise gestion des relations avec ces dernières. Essayons de comprendre.

A) La Banque Mondiale, promotrice d'une relation avec les ONG de base

La Banque Mondiale, outil-clé de la reconstruction des économies occidentales après la Seconde Guerre mondiale, fondée en 1946 dans le cadre des accords de Bretton-

Woods, est devenue un acteur fondamental dans la politique internationale d'aide au développement.

Ses relations avec les ONG ont une originalité qui a trait à deux spécificités contradictoires :

- tout d'abord son statut de banque induit que le pouvoir y est directement lié au poids économique représenté par la capitalisation fournie par chaque membre, les Etats : les droits de vote dans les organes directeurs représentent les parts de capital possédées ; à ce titre les ONG sont hors jeu ;
- d'autre part la Banque s'est imposée récemment comme l'organisme coordonnateur de l'ensemble des politiques d'aide des donateurs au travers de Plans stratégiques de lutte contre la pauvreté que tous les pays pauvres ont progressivement adoptés ; or, à ce titre, elle promeut les ONG comme acteurs et partenaires indispensables à la réussite de ces Plans ; celles-là sont dès lors invitées à la table des négociations.

C'est en tension dans cette contradiction que se sont bâties les relations de la Banque avec les ONG, qui revêtent deux aspects : l'un formel et un autre, opérationnel, exprimant toutefois une vision très politique.

1) Des relations formelles sélectives

La Banque Mondiale a attendu 1982 pour formaliser les relations qu'elle entretenait avec les ONG. Ce « *global policy dialogue* » s'est traduit par la création d'un *Comité ONG–Banque Mondiale*. Deux ans plus tard, la douzaine d'ONG qui avait été invitée à en faire partie, constitua un *Groupe de travail des ONG*. Celui-ci a développé une activité de conseil auprès des instances directrices de la Banque. Au vu de ses recommandations, le dialogue ONG–Banque Mondiale a été réorganisé en décembre 2000 sur des bases régionales et thématiques, accompagnant le mouvement de décentralisation sur le terrain que connaissait la Banque elle-même, ce qui a permis de l'élargir à des représentants d'un plus grand nombre de secteurs de la société civile. Le

nombre des membres du *Comité ONG-Banque mondiale* s'est accru, et la majorité est aujourd'hui issue des pays en développement.

John Foster, consultant travaillant pour la Banque Mondiale, estime que « *le travail du Groupe et les différentes campagnes lancées par les ONG sur la transparence, sur certains projets précis, de même que sur l'impact, le contrôle et l'évaluation des projets, ont exercé une influence indéniable.* »³⁷

Une *unité spécialisée* dans les relations avec les ONG et la société civile a été créée au sein du *département du développement social*, chargée de l'animation de tout le dispositif ; en corollaire, des correspondants spécialisés ont été implantés dans 70 bureaux de la Banque de par le monde ; enfin, en 1993, un *panel d'inspection* composé de trois personnes, a été institué, que des personnes physiques et des ONG peuvent saisir si elles estiment que leurs intérêts ont été lésés par des projets financés par la Banque.

Beaucoup d'efforts sont également faits en matière d'information de la société civile : site Internet présentant de nombreux documents, incluant un *Forum du Développement*, multiplication de téléconférences, rencontres avec des responsables de la Banque avant les grandes réunions de printemps et d'automne, sans parler d'initiatives plus ciblées.

Gérard Azoulay interprète cette ouverture : « *Le renforcement du rôle des organisations non gouvernementales (au sein de la Banque) s'explique d'une double façon : d'une part, elles vont se voir progressivement érigées en représentantes de la société civile ; par ailleurs, elles vont jouer un rôle croissant dans le renouvellement des formes traditionnelles de l'aide. L'utilisation du concept de gouvernance reflète, de ce point de vue, une sorte de coalition entre ces représentants particuliers de la société civile que constituent les ONG et la Banque elle-même. (...) Les grandes ONG se voient donc instituées représentantes de la société civile, en particulier dans les pays en développement grâce à leurs filiales, et dans le même temps, partenaires*

³⁷ www.world-bank.org

*privilégiés de la banque dans la gestion des projets. (...) Une convergence s'exerce donc entre les intérêts des deux partenaires ».*³⁸

Des efforts comparables sont parallèlement faits vis-à-vis des parlementaires nationaux, des collectivités locales...

2) Un certain activisme exprimant une vision politique

En 1996, *l'unité des ONG* de la Banque Mondiale faisait connaître sa définition des ONG : « *Les organisations privées qui ont des activités visant à soulager la souffrance, à défendre les intérêts des pauvres, à protéger l'environnement, à fournir les services sociaux de base ou à prendre en compte le développement communautaire. Dans un sens plus large, le terme ONG peut s'appliquer à toute organisation sans but lucratif qui est indépendante d'un gouvernement. Les ONG sont des organisations en charge des questions fondamentales et qui tirent leurs ressources pour partie des donations privées et du bénévolat.* »³⁹

Dans ce « *guide pratique* » étaient distinguées deux catégories principales au sein de la vaste famille des ONG de développement⁴⁰ : « *les ONG opérationnelles – dont le projet premier est de mettre en œuvre des projets liés au développement, et les ONG de plaidoyer – dont l'objectif est la défense et la promotion de causes spécifiques et qui cherchent à influencer sur les politiques et les pratiques de la banque.* »

Le document était très bref sur les « *ONG de plaidoyer* » et très disert sur les autres. « *La Banque mondiale classe les ONG opérationnelles en trois groupes principaux: a) les organisations des communautés de base (CBOs) qui sont au service de populations spécifiques dans une aire géographique restreinte; b) les organisations nationales - qui agissent à titre individuel dans les pays en développement, et; c) les organisations internationales – caractérisées par le fait que leurs quartiers généraux*

³⁸ Gérard Azoulay - *Les théories du développement* – Presses universitaires de Rennes 2002, p. 303

³⁹ Carmen Malena - *Working with NGO's : a practical guide to World Bank-NGO operational collaboration*, - Site www.world-bank.org

⁴⁰ qui va « *depuis les 'charities' basées dans les pays du Nord, telles CARE, Oxfam et World Vision, jusqu'aux groupes communautaires qui se prennent eux-mêmes en charge dans les pays du Sud, (...) les instituts de*

sont situés dans les pays développés et qu'elles mènent des opérations dans plusieurs pays en développement. » Et il précisait : « Alors que dans les années 1970 la collaboration de la Banque Mondiale se faisait surtout avec des ONG internationales, dans les années récentes, la proportion s'est inversée : en 1994, 40 % des projets incluant une collaboration d'ONG associaient des CBOs, 70 % des ONG nationales et 10 % des organisations internationales. » Constat qui valait aussi programme.

Ce document s'arrêtait longuement sur les CBOs : « Les organisations communautaires de base sont de nature différente des autres ONG. Alors que les organisations internationales et nationales sont des ONG 'intermédiaires' constituées pour rendre des services à des tiers, les CBOs sont des organisations 'participatives' constituées d'un groupe de personnes qui s'unissent pour satisfaire leur propre intérêt (groupes de femmes, de micro-crédit, clubs de jeunes, coopératives et associations de paysans)(...) Les CBOs jouent un rôle clé dans les projets qui promeuvent le développement participatif, en procurant une infrastructure institutionnelle pour la participation des bénéficiaires. Elles peuvent être consultées pendant la conception, pour vérifier que les objectifs des projets reflètent l'intérêt des bénéficiaires, être chargées de la mise en œuvre des composantes de niveau communautaire des projets ou recevoir des financements pour concevoir ou mettre en œuvre des sous-projets. »

Qualifier d'ONG des organisations ainsi définies, était se situer aux antipodes de la conception onusienne classique qui requiert une activité et une dimension internationales.

Puis la Banque justifiait son intérêt pour l'émergence des CBOs: *« Les études menées par le Département des opérations d'évaluation ont révélé une corrélation entre la participation des bénéficiaires avec le soutien des ONG et l'amélioration de la soutenabilité des projets. Les ONG ont montré leur particulière efficacité à attirer l'attention sur les problèmes d'environnement et à pousser sur le devant de la scène ceux dont le poids politique est le plus faible : les femmes, les minorités ethniques(...) Consulter et collaborer avec ces groupes aide à vérifier que des problèmes importants comme les questions de genre, ethniques (...) ne sont pas ignorés dans les processus*

recherche, les Eglises, les associations professionnelles et les groupes de pression. La Banque mondiale tend à collaborer avec deux catégories principales. »

de développement. La Banque mondiale conduit fréquemment des études et des politiques de lutte contre la pauvreté (...qui montrent que) ces ONG jouent souvent un rôle central dans ce travail ainsi que dans l'élaboration de plans nationaux de protection de l'environnement.⁴¹ »

Puis le « guide » proposait des critères de sélection des ONG avec lesquelles les agences de la Banque pourraient s'engager dans des collaborations : « *La crédibilité : vérifier que l'ONG dispose d'un statut légal est important, mais non suffisant pour confirmer la crédibilité d'une organisation. Des consultations informelles avec les donateurs (internationaux) ou d'autres ONG permettent habituellement de révéler rapidement qui a été créé dans le but principal de percevoir des financements étrangers, qui a un passé de mauvaise gestion, ou qui manque de liens avec la base(...)* Dans les cas de projets du type des fonds sociaux, l'arrivée de financements extérieurs entraîne le risque d'une prolifération de nouveaux organismes ayant pour but essentiel la captation de ces derniers. » Ainsi donc la reconnaissance conférée par les agences des Nations Unies n'est pas jugée suffisamment sérieuse...

D'autres critères étaient cités : représentativité, compétences et capacités institutionnelles.⁴² Il était en outre suggéré de « *chaque fois que possible (...) rechercher des informations sur les activités passées de l'ONG en croisant les sources. (...) La Banque elle-même, le gouvernement local et d'autres donateurs internationaux peuvent aussi fournir des renseignements intéressants.* » De même, fallait-il vérifier enfin la qualité «*des relations avec le gouvernement local : c'est un facteur qui peut être la clé d'une collaboration réussie. En règle générale, la Banque*

⁴¹ Elle ajoutait : « *Malgré leur diversité, le secteur des ONG manifeste des forces spécifiques communes : des liens forts avec la base, des capacités d'innovation et d'adaptation, une approche privilégiant les processus dans le développement, des méthodes et des outils méthodologiques participatifs, des capacités d'engagement à long terme et un souci de la soutenabilité, un bon rapport coût-efficacité.* »

⁴² *Working with NGO's : a practical guide to World Bank-NGO operational collaboration*, rédigé par Carmen Malena « *L'étroitesse des liens avec les communautés locales et le degré de reconnaissance de l'ONG comme représentant légitime des intérêts des bénéficiaires sont un critère important – tant pour les CBOs que pour les organismes nationaux et internationaux. Dans le cas d'organisations participatives, il est important de prendre en considération quels secteurs de la société sont inclus (et exclus) et si tous les membres bénéficient d'une représentation égale. L'appréciation de la représentativité d'organismes nationaux et internationaux doit prendre en compte leur degré de responsabilité vis-à-vis des communautés locales, les structures qui leur permettent d'atteindre et de consulter les groupes cibles, les processus démocratiques de décision et la façon dont les intérêts des bénéficiaires sont pris en considération (...) Il faut s'intéresser en particulier au savoir-faire en matière de techniques participatives, délivrance de services... et déterminer quels types de compétences sont attendus pour l'accomplissement du projet, en sorte de choisir les ONG. (...) Il faut en outre vérifier qu'une ONG a la capacité institutionnelle de mettre en œuvre ce qui est nécessaire pour le projet.* »

devrait limiter sa collaboration aux ONG apolitiques et qui ne sont pas engagées dans des activités ouvertement partisans. La collaboration avec des ONG considérées comme des opposantes à l'Etat peut être source de problèmes, de même que celle avec les ONG gouvernementales ("GONGOs"), créatures du gouvernement qui ne représentent aucun groupe autonome. Il n'est (pourtant) pas toujours opportun d'encourager une collaboration entre les ONG et le gouvernement. Dans certains cas, les principales ONG et le gouvernement sont dans des relations conflictuelles. Dans d'autres cas, on fait courir aux ONG le risque de perdre leur crédibilité et leur autonomie en les poussant à accepter des financements gouvernementaux. »

Cette longue liste de critères de sélection, proposée aux représentants de la Banque dans les pays, définit comme un portrait robot de l'ONG idéale, opérateur technique très proche des populations démunies mais qui s'abstient d'avoir des idées sur les causes de l'exclusion. C'est aussi une sorte de cahier des charges proposé aux candidats à un « *partenariat* » avec la Banque.

Les relations *opérationnelles* prédominent de ce fait largement dans les relations entre la Banque et les organisations de la société civile. Selon ses statistiques, les ONG seraient « *fortement associées aux différents stades du cycle de vie de ses projets* » : dans la préparation (89 % des projets), dans la mise en œuvre (84 % des projets), beaucoup moins dans le pilotage et l'évaluation (47%). Toujours selon la même source, si, en 1996, moins de 50% des projets impliquaient des ONG, ce pourcentage s'élève aujourd'hui à plus de 70%. Une évolution cohérente avec le cap, mis depuis quelques années, sur le combat contre l'extrême pauvreté, qui n'a de chance d'être gagné que si les communautés de déshérités, un cinquième de l'humanité, privées en général d'expression politique dans les pays, sont associées à la préparation et la mise en œuvre des actions qui leur sont destinées.

Des formes de consultation des ONG nationales et locales font ainsi partie intégrante des procédures d'élaboration des *Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté*, dans lesquels la Banque joue un rôle majeur et autour desquels se coordonnent progressivement les autres aides étrangères. Un programme pour des *petits projets* permet de leur accorder des financements directs alors que la règle est de financer les Etats. L'implication des ONG varie beaucoup selon les secteurs concernés : de 95 %

pour les projets « éducation », on tombe à 13 % seulement pour ce qui concerne la « politique économique ».

Le « *guide* » a lancé la réflexion. La Banque a mis au point, en juin 2000, à l'intention de son personnel, des « *Lignes directrices pour la consultation des organisations de la société civile* » et publié, dans la série « *Good Practices* », en février 2000, une note sur « *L'implication des organisations non-gouvernementales dans les activités de la Banque, document à caractère informel destiné à encourager le débat* », qui transcrivaient au plan méthodologique les recommandations du « *guide* ».

3) La stratégie de légitimation de ses politiques par la Banque

Pendant quelques mois a figuré, en 1998, sur le site Internet de la Banque, un document qui proposait aux gouvernements des pays en développement ne disposant pas encore d'une loi dans ce domaine, une méthodologie pour créer un cadre légal pour les ONG. C'était l'œuvre d'une institution privée américaine, « *International Center for Not for Profit Law* » (ICNL). Elle se référait largement aux concepts anglo-saxons en vigueur dans ce secteur (dont les associations unipersonnelles) et visait explicitement la structuration juridique des « *communautés de base* ».

Avec l'aide de la Banque, ICNL a joué, au cours des dix dernières années, un rôle essentiel dans l'éclosion d'un droit des ONG (ainsi intitulé en rupture avec les traditionnelles appellations de droit des associations ou de droit des « charities ») dans les pays d'Europe de l'Est. Des séminaires, tout d'abord au niveau national, puis associant différents pays, ont réuni experts juristes, dirigeants syndicaux et de grandes associations, fonctionnaires des ministères de la justice, de l'intérieur et des affaires sociales, parlementaires et ministres pour identifier les besoins. Une réunion internationale, tenue à Cracovie, en 1999, a débouché sur un modèle proposé aux pays de l'Europe orientale, susceptible d'adaptations nationales marginales. Plusieurs pays, particulièrement soucieux de complaire à la Banque Mondiale, ont suivi la proposition et se sont dotées d'une législation sur les ONG décalquée de ce modèle. Dans plusieurs pays africains, où la Banque joue un rôle puissant, non seulement de bailleur de fonds importants, mais de coordonnateur de l'ensemble de l'aide internationale, des

gouvernements ont également modifié leurs législations en sorte d'y donner droit de cité aux ONG telles que les promeut la Banque Mondiale.

Parallèlement, celle-ci développe des efforts pour amener les investisseurs privés internationaux à se doter de codes de bonne conduite et à s'organiser, pour cela ... en ONG. Ainsi, en 1999, à l'instigation de Nike, qui avait vécu durement des campagnes d'ONG contre ses « sweatshops », une association s'est formée entre cette entreprise, Gap, Inditex (Zara) et la Banque pour améliorer les conditions de vie des salariés et des communautés environnant leurs implantations dans les pays en développement, qui finance des dispensaires, cliniques, programmes de formation. D'autre part, la Banque, dans le cadre de son « *Groupe de travail des ONG* » et dans celui des travaux préparatoires aux « *Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté* », sélectionne et finance des organismes dont elle fait ses interlocuteurs privilégiés et qu'elle adoube devant les pouvoirs publics nationaux.

Elle peut à l'inverse entraver le développement d'autres ONG.

Le site Internet de *Transparency International* raconte les difficultés que la Banque Mondiale a posées sur le chemin des premiers développements de cette ONG qui se proposait de faire la chasse à la corruption, tant au niveau des corrompus que des corrupteurs. « *La proposition d'un financement important de la Banque Mondiale s'est heurtée à l'opposition de son département juridique, dont certains membres s'opposaient activement au projet de nous soutenir au motif que nos financeurs pourraient être poursuivis en justice pour diffamation. (...) Une nouvelle opposition de la Banque se fit jour lorsque TI lança l'idée d'un 'pacte d'intégrité' (... jugé) source de contraintes anti-compétitives ('Certaines compagnies n'aimeront pas signer des documents déclarant qu'ils ne paieront plus de commissions'), et une tentative de l'introduire au Népal fut bloquée sur instructions de Washington.* » »

Les réseaux personnels des dirigeants de TI leur permettent de rencontrer régulièrement, toutefois, d'autres dirigeants de la Banque, qui manifestent un « *appétit dévorant* » pour leurs idées. « *Un changement important intervient en 1995 lorsque (...) James Wolfensohn, prend la présidence. Il est rapidement convaincu que la corruption n'est pas un problème aussi politique que ce que les juristes prétendaient*

mais une question économique ayant des effets directs et négatifs sur l'efficacité des programmes de la Banque. TI est invitée à diriger un séminaire d'une journée sur le sujet pour Wolfensohn et son équipe. Et comme les juristes continuaient de s'opposer à ce que la Banque finance l'ONG, Wolfensohn engage (le président et son adjoint) comme consultants pour aider au développement d'une stratégie anti-corruption pour la Banque. (...) Ultérieurement, un certain nombre de hauts dirigeants de la Banque commencèrent à soutenir notre travail, mais l'interdit de nous financer persiste. (...) Nous sommes surpris : un changement majeur de politique, dont nous pensions qu'il prendrait dix ans pour se produire, s'était accompli en moins de deux années. »

Un récit qui montre combien de grandes organisations intergouvernementales peuvent être tirillées entre plusieurs logiques, mais œuvrent collectivement à attirer sur leurs positions les ONG susceptibles de les déstabiliser : M. Wolfensohn a su séduire l'état major de *Transparency International*, sans que des changements fondamentaux s'en soient ensuivis dans la politique de la Banque.

Pour Maxime Haubert (IEDES-Paris I), « *l'examen des discours et actions (de la Banque Mondiale) concernant le 'renforcement de la société civile' montre que celle-ci ne doit en fait jouer qu'un rôle subsidiaire et instrumental, moins important même en définitive que celui de l'Etat 'ajusté'. C'est pourquoi les trois qualités essentielles attribuées et réclamées à la société civile sont d'agir à la base, sans but lucratif et sans objectif proprement politique : autrement dit de relayer les interventions du secteur privé lucratif, de l'Etat 'ajusté' et des bailleurs de fonds internationaux dans les domaines où elles se heurtent à la diversité des situations, des valeurs, des aspirations et des comportements ; de mobiliser les ressources des pauvres pour le développement, favorisant ainsi les progrès du marché sans participer aux profits correspondants et de prendre en charge les coûts 'sociaux' et autres 'externalités négatives' de la restructuration économique ; et d'éviter les 'dialogues sur les politiques' – en se concentrant uniquement sur les modalités de gestion des programmes de restructuration économique. Les mobilisations pour le développement économique et social se muent en mobilisations pour la transformation de l'ordre*

*dominant. Ce sont ces vertus qui sont sublimées dans les organisations non gouvernementales ».*⁴³

Cette critique est à rapprocher du «*guide*» qui proclamait : «*Malgré leur diversité, le secteur des ONG manifeste des forces spécifiques communes : des liens forts avec la base, des capacités d'innovation et d'adaptation, une approche privilégiant les processus dans le développement, des méthodes et des outils méthodologiques participatifs, des capacités d'engagement à long terme et un souci de la soutenabilité, un bon rapport coût-efficacité.* »

Le Rapport 2000 de la Banque Mondiale (section 3) affirme : «*La mondialisation sollicite les gouvernements nationaux pour une recherche d'accords de partenariats – avec les autres gouvernements nationaux, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, (ONG) et les entreprises multinationales – par l'intermédiaire d'institutions supranationales* ». Ses ambitions ne sont donc pas moindres que celles du système des Nations Unies à être le chef d'orchestre des régulations mondiales, en incluant les ONG dans le régime qu'elle souhaiterait bâtir.

La préférence avouée de la Banque mondiale pour les communautés de bases et autres ONG nationales des pays en développement, son soutien à l'émergence d'ONG reflétant les points de vue patronaux font partie d'une stratégie politique qui semble viser à alléger la pression qu'exercent les ONG des pays du Nord. Celles-ci se sont arrogées, de façon illégitime selon l'institution financière, une fonction de représentation et de porte parole des «*pauvres* » des pays du Sud.

Les manifestations de rue qui entourent les réunions bisannuelles de la Banque sont certainement un stimulant actif dans l'affinement de cette stratégie. «*La Banque Mondiale dispose désormais de deux cents spécialistes des sciences sociales, contre quatre au début des années 1990, pour se pencher sur la 'société civile'. Après Seattle, elle a fait un pas de plus en embauchant du personnel chargé de faire le lien avec les ONG.* »⁴⁴

⁴³ Maxime Haubert : *Le risque idéologique* – Le Courrier de la planète, n° 63, 2001, p. 13

⁴⁴ Isabelle Sommier – *Le renouveau des mouvements contestataires* – Champs Flammarion – p. 264, qui se réfère à Christian Losson et Paul Quinio, *Génération Seattle, les rebelles de la mondialisation*

Les résultats sont assez minces puisque la Banque Mondiale est devenue aujourd'hui, avec le FMI et l'OMC, l'une des organisations les plus systématiquement prises à partie par le mouvement alter-mondialiste qui dénonce aussi bien les arrière-plans politiques et antiécologiques de ses opérations d'infrastructure, que les insuffisances des programmes de lutte contre la pauvreté qu'elle coordonne dans une philosophie générale qui ne fait que tempérer les effets violemment anti-sociaux des abaissements de barrières douanières qu'elle exige des pays pauvres.

B) L'Union Européenne ou le modèle du Comité économique et social

L'Union européenne est plus qu'une organisation intergouvernementale tout en étant moins qu'un Etat fédéral. Sa construction a été historiquement portée par une partie des sociétés civiles du continent européen. Ce souffle, apporté par les courants europhiles des sociétés civiles, semble toutefois s'être affaibli, dès les années 1970 parce que les risques de guerre en Europe occidentale, point de départ de la pensée intégrative européenne, se sont éloignés, du fait d'un élargissement à des pays peu tentés par une option fédérale et du fait d'un processus de négociation intergouvernemental et technicisant qui met surtout en avant la dimension économique.

Une institution, d'inspiration française, le *Comité économique et social*, a été conçue pour offrir une réponse aux besoins d'expression des organisations des sociétés civiles dans le cadre européen. Un premier débat s'est néanmoins imposé à la fin du XXe siècle sur le sujet, au travers de la revendication du Parlement européen de jouer un rôle plus grand, puis avec le développement des ambitions politiques de l'ancienne *Communauté économique européenne* devenue Union. Il devenait nécessaire de repenser son rapport à la société civile, ce qui a été tenté dans le cadre de la *Convention sur l'avenir de l'Europe*.

1) Le Comité Economique et Social (CES), institution devant donner voix aux sociétés civiles européennes

Les auteurs du Traité de Rome instituant une Communauté économique ont eu souci de créer une instance donnant aux organisations sociales des différents pays une capacité particulière à se faire entendre. C'est un organe consultatif qui participe au processus de décision européen en émettant des avis à l'intention du Conseil européen, de la Commission et du Parlement européen. Il est composé de 222 membres proposés par les gouvernements nationaux, nommés à titre personnel par le *Conseil de l'Union Européenne* pour une durée de 4 ans. Ils sont répartis en 3 groupes : employeurs (groupe I), travailleurs (groupe II), activités diverses (groupe III). Dans ce dernier groupe, à côté d'organisations professionnelles, figurent des représentants de coopératives, de mutuelles, ainsi que d'un petit nombre d'associations intervenant principalement dans les domaines de l'économie sociale.

Une modification introduite par l'article 257 du Traité de Nice a donné au CES un rôle plus large de représentation des principales organisations des sociétés civiles nationales dans les institutions européennes. La composition de ce dernier ne se limite plus aux représentants de « *catégories de la vie économique et sociale* », mais embrasse les « *composantes à caractère économique et social de la société civile organisée* ».

Mais le CES exprime des ambitions plus vastes : dans une résolution du 13 septembre 2001, il a affirmé qu'il « *entend garantir que les organisations de la société civile qui ne sont pas directement représentées en son sein auront la possibilité de coopérer directement avec lui, de se concerter avec lui et entre elles, et de définir et de défendre des positions communes* ». ⁴⁵

⁴⁵ Résolution CES 1033/2001 adoptée en prévision de la Convention sur l'Avenir de l'Europe

2) Les formes diversifiées de participation des organisations représentatives des sociétés civiles de l'Union Européenne

Organe exécutif, la Commission européenne a procédé, dans un « *document de discussion* » adopté le 18 janvier 2000 intitulé « *La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat* », à un bilan de ses relations avec les ONG. Le constat y est fait que des relations nombreuses se sont instaurées, au fil du temps.

La Commission identifie 3 types de relations :

a) les réunions ad hoc

La Commission organise des réunions au coup par coup, dites « ad hoc » avec les ONG concernées par les sujets sur lesquels ses différents services travaillent. A ce titre, les pratiques des directions générales de l'agriculture, de l'emploi et des affaires sociales, de l'environnement, de la coopération avec les pays tiers sont citées comme exemplaires.

b) le dialogue et la coopération structurés mais informels

Le dialogue se noue également au travers de « *réunions systématiques et régulières pour discuter des questions politiques, mais en dehors de toute structure formelle d'un comité ou autre organe soumis à des règles de fonctionnement* ». ⁴⁶

c) la consultation formalisée

⁴⁶ Plusieurs exemples sont cités : réunions bisannuelles entre les services de la Commission et les organisations membres de la plate-forme des ONG sociales européennes; dans le domaine du commerce, les échanges de vue réguliers entre la direction générale concernée et des ONG, dont certaines faisaient partie de la délégation officielle de la Commission lors de la réunion de l'OMC à Seattle ; pour conduire l'aide humanitaire européenne, le contrat cadre de partenariat conclu par l'office humanitaire ECHO et plus de 160 ONG ; dans le domaine de l'environnement, la réunion par deux fois du «*Groupe des 8*» (les principales ONG paneuropéennes du domaine) avec le directeur général concerné, ainsi que deux autres réunions sur *l'adhésion* associant les ONG des 15 Etats-membres et des pays candidats ; enfin le Comité de liaison des ONG pour le développement avec la Direction générale développement.

Certaines concertations prennent une forme organisée qui exprime un « *engagement politique de consulter une ONG ou un groupe d'ONG au cours d'un processus de prise de décision* ». ⁴⁷

Ce bilan, intéressant par l'effort de rationalisation de relations multiples qui s'étaient développées hors du Comité Economique et Social, a paru exagérément optimiste. Ce dernier lui-même a contesté la pratique des quelque 700 comités et groupes consultatifs environnant la Commission, qui contribuent à élaborer des politiques « *en dehors de tout contrôle et sans participation légitime.* » ⁴⁸

Quant aux ONG du secteur, elles ont fait observer qu'il était audacieux de citer comme exemplaires les relations du *Comité de liaison des ONG pour le développement* avec la Commission au moment où le commissaire Pol Nilson remettait en cause l'existence même de cette institution en supprimant le financement de son secrétariat permanent qu'il finançait à hauteur de 85 %, après plus de vingt-cinq ans de fonctionnement. La crise a été finalement surmontée, avec le remplacement de ce comité par un autre, heureusement dénommé *Concord*, dans lequel cohabitent des représentants des ONG de développement de chaque Etat-membre ainsi que des délégués des principales plates-formes associatives transnationales. Mais elle a illustré l'inégalité et la précarité des relations « *organisées* » dans la plus grande des confusions entre la Commission et les organisations des sociétés civiles européennes.

3) Le constat de carence dans les relations ONG/Union européenne

Au terme du bilan précité, les auteurs regrettaient eux-mêmes que « *bien que la pratique actuelle de la Commission témoigne de sa volonté de maintenir et de renforcer son partenariat avec les ONG, les structures et les procédures n'ont pas suivi cette évolution (...)*. Ils annonçaient qu' « *avec une nouvelle Commission décidée à réaliser le changement et la réforme, le temps est venu de prendre une initiative nouvelle* ». Mais ils ajoutaient que des relations formalisées, hors du CES,

⁴⁷ Des exemples sont cités : le *Comité consultatif des coopératives, mutuelles, associations et fondations* établi officiellement pour conseiller la Commission en matière d'économie sociale (mais supprimé en 1999 par la nouvelle Commission...) ; les *comités consultatifs agricoles* qui ont permis depuis quarante ans la consultation des ONG et des organisations socioprofessionnelles ; le rôle consultatif formel accordé par l'accord de Cotonou aux organisations de la société civile d'Europe et des pays ACP.

demeureraient l'exception : « *Certaines ONG ont soulevé le problème d'un statut consultatif officiel selon les systèmes en vigueur aux Nations Unies et au Conseil de l'Europe. La Commission a toujours rejeté un statut consultatif officiel* » pour deux motifs : elle veut « *entretenir le dialogue le plus ouvert possible* » et, considère que, contrairement à ce qui se passe dans les organismes internationaux, le processus de décision de l'Union Européenne est légitimé par les représentants élus des peuples européens, c'est à dire le Parlement.

S'ajoute à ces analyses l'observation faite « *souvent que la Commission européenne a à la fois créé et financé de nombreuses organisations transnationales afin de pouvoir gérer des intérêts sociétaux à un niveau européen, de préférence au niveau des divers Etats.* ⁴⁹ » La Commission a biaisé, par la création d'« ONGOI » (organisations non gouvernementales d'organisation intergouvernementale), les processus de concertation avec la société civile européenne.

Les évolutions des procédures budgétaires applicables aux ONG de développement européennes sous l'égide de la DG-développement offrent une autre indication à la fois sur les hésitations de la Commission et sur son orientation de moyen terme : depuis la moitié des années 1990, les procédures de ce service ont été réformées au moins tous les deux ans, traduisant un glissement progressif de la relation avec les ONG : partenariat poussé au début au point que des plates-formes nationales d'ONG se voyaient investies de la responsabilité de trier, sur une base en principe formelle, les dossiers de demande de financement avant leur transmission à Bruxelles ... jusqu'à la situation actuelle où une Agence européenne de développement a été créée qui ne procède que par appels d'offres avec des seuils relativement élevés, ce qui aboutit à ne plus faire de différence entre ONG et secteur marchand.

L'année 2000 est demeurée dans la mémoire européenne comme celle de manifestations de rue perturbant le fonctionnement du sommet européen de Nice, révélatrices de réticences, plus profondes que l'on ne pensait, dans l'opinion publique quant aux orientations de la construction européenne et à son rôle dans la

⁴⁸ Avis du Comité économique et social du 25 avril 2001

⁴⁹ Thomas Risse - *Transnational actors and world politics - Handbook of international relations* - Oxford University Press, 2002, p. 260

« mondialisation ». Chacun imaginait jusque là d'une part que l'idée européenne réunissait tout ce que les pays comptent d'esprits ouverts, que d'autre part, entre le CES et les mécanismes de la « comitologie » organisée par la Commission, les éventuelles contestations se trouvaient désamorçées. Quelques bousculades sévères ont détrompé sur ces deux plans. Les violences de Nice ont participé à la prise de conscience des carences de l'Union Européenne en ce qui concerne le dialogue avec les organisations de sa société civile.

4) Les propositions de réforme

A la différence des autres organisations intergouvernementales, l'Union Européenne est une organisation qui se pense comme un processus évolutif ponctué d'étapes. Aussi un débat y a-t-il cours en permanence sur les améliorations possibles de son fonctionnement institutionnel.

La question de la relation avec les organisations représentatives des sociétés civiles est loin, dans ce cadre, d'y être un élément important. Ces dernières années, ce sont beaucoup plus les problèmes de pondération entre les différentes formes de l'exécutif et au sein de chacune d'entre elles, entre les Etats membres, dans la perspective de l'élargissement, qui ont mobilisé les esprits. Elle y a toutefois sa place.

La Convention sur l'Avenir de l'Europe⁵⁰, qui avait l'ambition de proposer une réforme de cet équilibre, a bien illustré le faible enjeu qu'a représenté le sujet pour les « conventionnels » : un article I-46 traite du « principe de démocratie participative ». Il est ainsi libellé : «1. Les institutions de l'Union donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions sur tous les domaines d'action de l'Union. 2. Les institutions de l'Union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile. 3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées. » Aucun mécanisme d'organisation de la

⁵⁰ dont le mandat et la composition ont été fixés par la déclaration de Laeken adoptée lors du Sommet européen de décembre 2001

concertation avec les « *associations représentatives de la société civile* » n'est prévu. Le chapitre relatif au Comité économique et social n'ajoute rien⁵¹.

On peut aujourd'hui résumer l'essentiel des débats au sein des institutions européennes autour des positions exprimées par les différents acteurs institutionnels :

- Le Comité Economique et Social, se référant à l'article 257 du Traité de Nice qui l'a désigné comme « *le représentant institutionnel de la société civile organisée* », insiste pour que les textes européens reconnaissent formellement le dialogue civil, « *condition sine qua non d'une démocratie participative* ». Il se propose pour « *développer un rôle d'intermédiaire fondamental entre les institutions de l'Union Européenne et la société civile organisée* » et devenir le forum de la société organisée⁵², ce qui supposerait de modifier ses méthodes de travail et sa composition en ayant le souci d'y faire entrer plus de représentants d'ONG. Pourrait être créé en son sein un « *Observatoire du Dialogue social* »⁵³. Il se déclare aussi favorable au « *système du statut consultatif, à la lumière notamment des pratiques en vigueur au sein de l'ONU et des ses organisations spécialisées, et du Conseil de l'Europe* » et à la définition de critères précis de représentativité⁵⁴. Le CES propose aussi d'approfondir la distinction entre « *dialogue social* » et « *dialogue civil* »⁵⁵.

⁵¹ Les choses avaient pourtant bien démarré : le 28 février 2003, *Le Monde* titrait ainsi un article de Thomas Ferenczi sur six colonnes : « *La société civile tente de peser sur l'élaboration de la constitution.* » Milieux socioprofessionnels ou académiques, cercles de réflexion, ONG, les associations participent activement aux débats de la Convention. Elles ont proposé de nombreux amendements sur des thèmes tels que la justice sociale, l'égalité entre hommes et femmes ou la culture (...) Elles ont été entendues au moyen de rencontres, d'échanges de toutes natures, d'enquêtes, elles ont pu s'exprimer au moyen de contributions via le forum ouvert à cet effet sur Internet...La Convention a distingué quatre catégories d'organisations : les régionales ou sous-régionales, qui plaident pour une plus grande démocratie locale ; la seconde est celle des socio-professionnels, c'est-à-dire les unions patronales et syndicales ; la troisième est celle des milieux académiques et cercles de réflexion ; la quatrième, enfin, rassemble les ONG, qui sont les plus nombreuses et les plus diverses, puisqu'elles s'intéressent, entre autres, aux droits de l'homme, à l'égalité entre hommes et femmes, à la lutte contre la pauvreté, à l'environnement, au développement, à la culture ou à la religion. »

⁵² En tant que « *point de rencontre de la société civile organisée* », avis CES 535/2001

⁵³ Comité Economique et Social - avis adopté le 13 juillet 2000 n°CES 811/2000

⁵⁴ Le CES a adopté, le 25 avril 2001, un avis d'initiative (CES 535/2001) intitulé : « *La société civile organisée et la gouvernance européenne : contribution du Comité à l'élaboration du Livre blanc* » qui définit des critères de représentativité pour les organisations des sociétés civiles.

⁵⁵ Avis du Conseil Economique et Social CES 357/2002 sur le Livre Blanc

- La Commission Européenne se contente de proposer des améliorations techniques⁵⁶ : la mise au point d'un *Guide des bonnes pratiques* pour la consultation, la définition de critères de sélection des ONG invitées à un dialogue plus régulier, une amélioration de sa transparence et des progrès en matière de communication. Le *Livre blanc sur la gouvernance européenne* qu'elle a adopté le 25 juillet 2001 propose de « *consulter davantage (les ONG), en contrepartie de meilleures garanties d'ouverture et de représentativité des organisations consultées* », de mettre au point un « *code de conduite fixant des normes minimales sur le sujet, le moment, les publics et les méthodes* » et des accords de partenariat « *dans certains secteurs où la consultation est déjà bien établie(...) en contrepartie (...) de garanties d'ouverture et de représentativité*⁵⁷ ». D'autre part, « *l'Union doit s'ouvrir davantage aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des autres parties du monde.* »

- Le *Comité européen des associations d'intérêt général* (CEDAG), réseau des principales coordinations nationales et d'associations nationales ou régionales, dans sa réponse⁵⁸ au Livre Blanc, a plaidé pour que les associations soient reconnues comme partenaires à tous les niveaux de l'élaboration et de la mise en œuvre de toutes les politiques à tous les niveaux territoriaux. La plate-forme des ONG européennes du secteur social a proposé, quant à elle, de reconnaître trois formes de dialogue au niveau européen : *le dialogue politique*, *le dialogue social* et *le dialogue civil*, et regretté que le dernier soit le seul qui n'ait pas encore de structure définie. Concernant l'éventuelle création d'un statut consultatif, les avis sont partagés au sein des ONG : si les deuxièmes *Assises des associations d'Europe*, tenues en décembre 2001 à Strasbourg, ont préconisé « *l'adoption d'un véritable 'statut européen consultatif' semblable à celui qui leur est accordé, depuis 50 ans, par le Conseil de l'Europe* », on ne peut pas dire que cette demande soit vraiment portée par l'ensemble du milieu.

⁵⁶ Comité Economique et social - *La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat* ; Document de discussion adopté le 18 janvier 2000. Il propose une amélioration de la transparence et des progrès en matière d'information : publication sur un Internet de la liste des comités et groupes de travail qui font participer de manière structurée des ONG.

⁵⁷ Elle propose de « *créer, d'ici à la fin de 2001, une vaste base de données en ligne, fournissant des informations détaillées sur les acteurs de la société civile actifs au niveau européen, qui devrait avoir pour effet d'améliorer leur organisation interne* » (la base de données CONECCS a depuis été lancée, qui présente les 700 organismes consultatifs) ; de mettre au point un « *code de conduite fixant des normes minimales sur le sujet, le moment, les publics et les méthodes* » ; de proposer des accords de partenariat « *dans certains secteurs où la consultation est déjà bien établie (devant) inciter les organisations de la société civile à rationaliser leurs structures internes, à donner des garanties d'ouverture et de représentativité et à affirmer leurs capacités de relayer l'information ou de mener des débats dans les Etats membres.* »

- Les collectivités locales européennes, qui disposent d'un *Comité des régions* (concernant également les villes) pour les représenter, se plaignent de ce que cet organisme consultatif ne soit que peu associé aux travaux de l'Union Européenne et revendiquent qu'un rôle plus important lui soit confié, y compris en tant que représentantes des sociétés civiles de niveau infra national.

Le débat demeure ouvert. L'Union européenne a pour territoire une des régions du monde où les ONG sont les plus nombreuses, actives et organisées : parmi les 135 000 ONG que répertorie, dans le monde, *l'Union des Associations Internationales* aujourd'hui, 65 000 sont européennes. Ces organisations ont souvent été à l'origine des mouvements internationaux en faveur de la défense et du respect des droits et de la promotion du développement, dont l'Union Européenne est l'un des porte-parole institutionnels. Leur succès populaire traduit la prise de conscience des citoyens européens face aux enjeux de la mondialisation, et leur aspiration à l'affirmation des valeurs européennes de démocratie et de solidarité. Les démonstrations de rue de Nice, fin 2000, ont montré que l'Union Européenne affrontait un risque politique en tenant à distance les ONG qui souhaitent débattre de ses orientations politiques. Comment, à côté d'une participation représentative à travers l'élection de députés européens et des nominations au Comité Economique et Social, leur faire une place dans un dispositif institutionnel ?

Le Comité Economique et Social, créé pour structurer le « *dialogue social* », déclare avoir vocation à être le cadre d'un « *dialogue civil* » qui fait défaut. Le Parlement européen, lui-même marginalisé, souhaite aussi être partie prenante et, s'inspirant de l'exemple du Conseil de l'Europe, où l'Assemblée Parlementaire joue un rôle actif, demande que l'Union Européenne se dote du mécanisme des statuts consultatifs, qui lui serait rattaché. La Commission, incarnation d'une administration dévouée à l'idéal européen, menacée de perdre de son pouvoir dans le cadre de la nouvelle constitution qu'a préparée la Convention, se verrait bien dans la fonction d'animateur de la relation avec la société civile. Celle-ci est prise à témoin par des institutions soucieuses surtout de consolider leur pouvoir au moment où les cartes se redistribuent.

⁵⁸ 22 mars 2002

Ce débat intègre deux facteurs d'incertitudes : d'une part l'élargissement en cours à des pays où les organisations de la société civile sont à un stade de fébrile créativité - ce qui signifie aussi une faible visibilité quant à leur représentativité, leur autonomie et leur gestion - accentue la difficulté de faire des choix organisationnels. D'autre part, dans le cadre de la politique de coopération internationale européenne, la recherche, à l'imitation des pratiques de la Banque mondiale, d'ONG représentatives des « *sans voix* » dans les pays en développement pour ouvrir un dialogue alternatif à celui confisqué par les gouvernements « partenaires », renvoie la société civile européenne au questionnement sur l'universalité de ses valeurs.

Au total, les prises de position de la Commission européenne, du Comité Economique et Social et du Parlement européen, voire du Comité des Régions, au-delà de leur intérêt sur le fond, soulignent que l'enjeu du débat sur la place de la société civile dans les institutions européennes est l'équilibre à venir des pouvoirs au sein des institutions européennes. Les ONG sont prises à partie comme pions dans un jeu d'intérêts. Elles démontrent néanmoins des capacités manœuvrières importantes, conscientes de détenir un pouvoir particulier, parfaitement repéré par certains penseurs contemporains. Ainsi Jürgen Habermas voit-il dans l'Union Européenne un projet fondateur d'autres manières de gouverner en démocratie, où les organisations des sociétés civiles ont un rôle à jouer : « *Le prochain mouvement d'intégration, celui qui conduira à la socialisation post nationale, ne dépendra pas du substrat d'un quelconque 'peuple européen', mais du réseau de communication que formera un espace public politique à l'échelle européenne, fondé sur une culture politique commune, porté par une société civile comportant des groupements d'intérêts, des organisations non étatiques, des initiatives et des mouvements civiques, et qui occupera des arènes où les partis politiques pourront se référer directement aux décisions des institutions européennes et développer, par-delà la formation de groupes parlementaires, un système de partis européens.* »⁵⁹

C) Un exemple inspiré des deux modèles : la nouvelle Union Africaine

⁵⁹ Jürgen Habermas - *L'intégration républicaine – Essai de théorie politique* – Fayard 1998, p. 149-150

Les mêmes raisons qui nous ont poussé à étudier de quelle façon un modèle, celui des statuts consultatifs, développé dans un sens libéral par l'organisation qui l'a conçu, peut se trouver, spécialement dans un contexte non occidental, mis au service d'une approche radicalement différente, nous ont incité à enquêter sur la façon dont les principes mis en œuvre par la Banque Mondiale et l'Union Européenne, déjà moins favorables, peuvent être interprétés sous d'autres cieux.

Notre choix s'est porté sur l'Union Africaine, qui a pris la suite de l'Organisation de l'Unité Africaine le 11 juillet 2000: ses fondateurs ont clairement indiqué que cette mutation était inspirée par l'évolution de l'Union Européenne, et qu'il en allait de même au plan institutionnel, le choix de la dénomination d'Union étant lui-même symbolique. L'examen de l'Acte constitutif, et plus encore du projet de statut du Conseil économique, social et culturel arrêté le 14 mai 2003, révèle que la pensée de la Banque mondiale a laissé aussi son empreinte.

On note, en particulier un glissement sémantique entre les deux textes, l'expression « société civile » n'apparaissant que dans le second et revêtant alors un sens générique : les ONG en sont une des composantes.

Dans l'article 4 de l'Acte constitutif, intitulé « principes », les fondateurs de l'Union Africaine déclarent souhaiter la « *participation des peuples africains aux activités de l'Union* ». Cette profession de foi restrictive est confirmée par la position hiérarchique du *Conseil économique social et culturel*, dernière des institutions citées dans le document, après les *comités techniques spécialisés* composés de ministres et fonctionnaires.

L'expression *Conseil économique social et culturel* semble se référer à l'institution éponyme des Nations Unies, mais il s'agit plutôt d'une imitation du Comité économique et social de l'Union Européenne : en effet l'article 22 qui le définit prévoit que cet organe consultatif sera composé des « *différentes couches socioprofessionnelles des Etats membres* ».

L'acte constitutif ayant prévu que ses pouvoirs seront « *déterminés* » par la Conférence des chefs d'Etat, le projet de statut du Conseil économique social et culturel n'a été rédigé que trois ans plus tard.

Il s'annonce plus ouvert dès son « préambule » qui avance que les Etats membres sont « *convaincus de la nécessité de créer un partenariat efficace entre les gouvernements (...) et toutes les composantes de la société civile (et) déterminés à associer les représentants des organisations de la société civile au processus d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des programmes économiques, sociaux et culturels de l'Union* ».

Quant à la composition, sont envisagées les « *organisations de la société civile engagées dans une gamme variée d'activités, à tous les niveaux : groupes sociaux, groupes professionnels, organisations non gouvernementales, organisations à base communautaire et organisations bénévoles, ainsi que les organisations de travailleurs et d'employeurs, les organisations de chefs traditionnels, les sociétés savantes, religieuses et culturelles.* »⁶⁰ Cette énumération fait la part belle aux CBOs chère à la Banque Mondiale.

L'Afrique est le continent où cette institution financière dispose certainement des pouvoirs les plus grands du fait de son rôle clé dans les principaux mécanismes d'aide au développement dans des pays qui, près de 50 ans après les indépendances, paraissent, pour la plupart, bien *mal partis* : cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et initiative d'annulation d'une partie des dettes des pays les plus pauvres en sont les fers de lance qui prévoient une association des sociétés civiles définies selon les conceptions de la Banque. Il était donc naturel que la nouvelle Union Africaine empruntât le vocabulaire de l'institution dominante pour définir ses processus économiques.

Le *Conseil économique social et culturel* devrait comprendre 150 membres, dont 106 désignés par les gouvernements à raison de deux chacun, 20 organisations de la société civile représentatives des *Diasporas* et 24 « *sectorielles transnationales ou*

⁶⁰ article 2

nationales aux niveaux régional et continental ». La transnationalité s'appréciera sur la base d'une activité déployée dans au moins trois pays.⁶¹ Les gouvernements s'assurent donc un contrôle absolu sur une majorité des deux tiers, ce qui, somme toute, peut être interprété soit comme une attitude plus libérale que celle des pays européens qui nomment la totalité des membres de leur CES, soit comme la traduction de leur désir de démontrer, sans trop de risque, leur foi en l'utilité de la concertation avec la société civile aux bailleurs de fonds internationaux.

Les membres seront invités à constituer des *comités de groupes sectoriels*, dont les 9 premiers sont prédéfinis : paix et sécurité, affaires politiques, infrastructures et énergie, affaires sociales, ressources humaines, commerce et industrie, économie rurale et agriculture, femmes et questions de genre, programmes transsectoriels⁶².

L'ensemble du dispositif recèle quelques contradictions internes prometteuses : comment des organisations de type corporatif pourront-elles traiter de questions politiques et d'affaires de paix et de sécurité ? Et les gouvernements les y autoriseront-ils ?

L'une des premières missions portées à l'agenda de l'Union Africaine a été de donner corps au projet de Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) conçu par les chefs d'Etat de cinq des principaux pays du continent. De nombreux reproches ayant été faits au NEPAD d'avoir été conçu selon un processus politique tenant les sociétés civiles à l'écart, on aurait pu s'attendre à ce que l'UA mît en œuvre son CES pour organiser la concertation défailante.

A ce jour il n'en est rien, les membres du *Conseil Economique et Social* n'ayant toujours pas été désignés. Cet organisme, comme les intentions qui assortissent sa définition, apparaît donc plutôt comme une concession aux bailleurs de fonds qui promet de demeurer virtuelle. Le choix d'un modèle européen, qui prévoit une désignation très majoritaire des membres par les gouvernements, corrigé par les conceptions politiques de la Banque Mondiale privilégiant les CBOs, traduit une volonté de dialogue restrictive limitée à des sujets consensuels.

⁶¹ article 4

⁶² article 9

L'Union Africaine exprime, au travers de ses choix quant à sa façon d'organiser ses relations avec les ONG, une attitude de principe, réticente, qui au fond n'est pas très différente de celles observées à propos de l'OIF et de l'ASEAN. On pourrait multiplier les exemples et invoquer d'autres organisations intergouvernementales régionales, d'Amérique Latine, des Caraïbes, de la Méditerranée ... qui montreraient l'usage restrictif qui est fait de modèles utilisés ailleurs de façon libérale.

Il demeure qu'entre les deux grands types de modèles d'intégration des ONG dans le fonctionnement des organisations intergouvernementales, des différences importantes existent.

Celui des Nations Unies, formalisé autour du mécanisme du statut consultatif, a comme principe constitutif d'organiser pour les ONG une reconnaissance sociale et politique par les acteurs étatiques. Celle-ci est en principe limitée quant à ses effets. Mais tout un ensemble de dérogations et de dispositifs concurrents, qui s'appuient sur la complicité intéressée des secrétariats de certaines institutions, permettent, dans certains cas, d'évoluer vers une admission, de jure ou de facto, des ONG comme participants de plein exercice aux organes directeurs. Les administrations de ces organisations intergouvernementales sont complices de ces évolutions dont elles retirent une autonomie et une légitimité sources de pouvoir.

Certes, d'autres institutions ont imité le modèle onusien pour mettre en place, au contraire, une ingénierie qui tient les ONG représentatives des sociétés civiles loin des lieux de décision. C'est le cas de certaines organisations intergouvernementales relativement jeunes où les Etats membres entendent conserver la maîtrise des débats et dont les administrations ne sont pas en position d'élaborer des stratégies d'autonomisation s'appuyant sur les ONG. Mais le fait que le nombre des ONG participantes aux instances consultatives qui leur sont proposées, y compris en trompe

l'œil, ne soit pas défini a priori, permet d'entrevoir qu'à terme, des évolutions pourront être mises à profit pour ouvrir des espaces de débats. Cela pourra se faire sous la pression des bailleurs de fonds internationaux, de certains membres (concernant l'ASEAN, Australie et Japon en font également partie, dont la vision sur ces sujets est assez différente de celle de la majorité des membres) ou des nécessités conjoncturelles (sur certains sujets, il n'y a guère de choix si l'on requiert l'expertise d'ONG). Une fois acquis le « statut consultatif », il devient politiquement délicat de le retirer à une ONG, ce qui ouvre à cette dernière une « marge de manœuvre ».

D'autre part, même lorsque des dispositifs très « verrouillés » ont été mis au point permettant d'accorder le primat à des ONG préférées à d'autres, la situation ne se fige jamais dans un rapport de force durablement aussi dissymétrique parce que les ONG ont la capacité d'élaborer, en réponse, des stratégies qui obligent les appareils administratifs et politiques des organisations intergouvernementales à composer et à évoluer.

L'une d'elles est le système dual dont la description a été esquissée plus haut : des ONG « notables » et de faible notoriété, installées dans les fonctions officielles de représentation auprès des secrétariats, jouent les « truchements » entre ceux-ci et les ONG « vedettes » qui demeurent à l'extérieur et usent de leurs capacités de mobilisation (vis-à-vis des gouvernements, des opinions publiques, d'autres organisations intergouvernementales...) pour faire pression sur les négociations qui se déroulent au sein des organisations multilatérales.

Le « leurre » que représentaient, pour Marcel Merle, les statuts consultatifs, s'exerce alors à la fois vis-à-vis des ONG, des gouvernements et des organisations intergouvernementales elles-mêmes, dans la mesure où ce n'est qu'un habillage donné à des rapports de force évolutifs.

Le second type de modèle, reposant sur le principe de la liberté de choix de ses interlocuteurs laissée à l'organisation intergouvernementale, permet en revanche un contrôle durablement étroit. Le système que la Banque Mondiale a progressivement constitué est à cet égard caractéristique: si des mécanismes formalisés d'écoute des revendications ont été mis au point et si progressivement la Banque a érigé en

interlocuteurs principaux une poussière de CBO's sans moyens et à la merci de leur puissant Pygmalion, leur caractère durablement périphérique par rapport aux mécanismes de prise de décision de l'organisation a suscité l'émergence d'autres formes d'interpellation des dirigeants de celle-ci, dans la rue et au travers de manifestations parfois violentes.

Dotée d'un système plus sophistiqué, car s'y ajoute une instance dont les membres sont nommés par les gouvernements, en nombre limité, en tant que représentants de différentes catégories d'organisations des sociétés civiles, l'Union européenne n'échappe pas, finalement, à la fois aux mêmes types de difficultés et de pressions.

Certains se sont demandés si le régime onusien pouvait être considéré, dès lors, comme politiquement plus efficace que ceux qui ont été imaginés comme alternatives par l'Union Européenne et la Banque Mondiale : il semble ménager, sans conflit, un dialogue avec les ONG de tous types ; il favorise une certaine émancipation des secrétariats par rapport aux Etats membres ; le niveau de satisfaction qu'il dégage du côté des ONG produit une bonne image pour l'organisation... etc. C'est ce qui a amené le *Comité économique et social* à en suggérer l'adoption par l'Union Européenne.

Certains objectent que les sujets traités par les institutions de New York et de Strasbourg (le Conseil de l'Europe) sont infiniment moins conflictuels que ceux qui le sont à Bruxelles et Washington. Même un mécanisme de statuts consultatifs ne parviendrait pas, avancent-ils, à éviter qu'une contestation violente se développât dans la rue sur les thèmes dont la Banque et l'Union Européenne sont responsables. Un argument inverse pourrait être que les opportunités de dialogue en amont, que permettraient des statuts consultatifs, éviteraient à ces institutions de définir des positions et politiques inacceptables pour les mouvements sociaux...

Il se dégage toutefois de cette réflexion la conclusion que, quels que soient les mécanismes que leur proposent ou opposent les organisations intergouvernementales, les ONG développent souvent une capacité à imposer leurs propres objectifs et conquérir des marges d'autonomie. Elles n'acceptent ainsi la forme

d'instrumentalisation que s'efforcent de leur imposer les secrétariats et certains Etats-membres, que dans la mesure où elle concourt à leurs propres ambitions.

Un des derniers aspects de l'autonomie que s'efforcent ainsi d'acquérir les ONG tient à leur participation au fonctionnement de l'ensemble des organisations intergouvernementales.

IV. La participation des ONG aux dynamiques à l'œuvre entre organisations intergouvernementales

Si le système des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, l'Organisation Internationale de la Francophonie, l'Association des Nations du Sud Est Asiatique, la Banque Mondiale, l'Union Européenne et l'Union Africaine, mais aussi toutes les autres organisations intergouvernementales, ont organisé leurs relations avec les organisations non gouvernementales dans un jeu sophistiqué où s'expriment aussi les rapports entre leurs secrétariat et leurs Etats membres, chacune de ces composantes du système multilatéral entretient aussi des liens avec les autres. Or la relation aux ONG participe de façon souvent très importante à la construction de ces rapports qui peuvent être de coopération ou de rivalité, sans que les deux termes s'excluent. C'est ce que cette quatrième section va s'attacher à décrire.

On peut distinguer trois formes principales qu'emprunte cette participation, dont chacune contribue à positionner les ONG par rapport aux autres acteurs.

A) La dynamique concurrentielle

Au sein même de chaque sous-ensemble du système multilatéral, s'affirment des principes de hiérarchie et de subordination ainsi que des situations de concurrence, résultant de nombreux facteurs : stratégies menées par les secrétariats et les Etats membres, rareté des ressources financières, ordre chronologique de création, difficulté de tirer toutes les conclusions de certaines insuffisances constatées etc. Quelques exemples : le refus des institutions de Bretton Woods, bien que membres du système des Nations Unies, de reconnaître un lien de subordination par rapport au secrétariat général de ces dernières ; les recouvrements des compétences entre plusieurs institutions : OCDE, Banque Mondiale, PNUD, CNUCED, OMC et G7-G8 ; OMS, ONUSIDA et UNICEF pour ne citer que les plus évidentes.

Tous ces éléments font de la galaxie des organisations intergouvernementales, un univers concurrentiel, sinon conflictuel.

Les ONG jouent, dans ce cadre, une série de rôles en tant qu'acteurs plus ou moins conscients des enjeux.

La montée en puissance, ces dernières années, du mouvement anti-mondialiste (devenu alter-mondialiste), s'effectuant dans un contexte institutionnel devenu encore plus confus depuis l'apparition de l'OMC, a illustré la capacité de certaines alliances à redistribuer les situations de pouvoir et de légitimité.

Le mouvement est né⁶³ en 1994 lorsque des cercles intellectuels d'une vingtaine de pays différents ont créé *l'International Forum on Globalization*, en réaction à la mise en place de l'ALENA, avec l'aide de huit fondations américaines. De nombreuses autres organisations issues des différents courants convergèrent rapidement vers cette organisation. Celles-ci participèrent, cette même année, aux manifestations qui perturbèrent le cinquantième anniversaire des institutions de Bretton Woods, réunies autour du slogan: « *Fifty years is enough* » (qui donne lieu à la création d'une organisation en rassemblant 200 autres)... Ce mouvement contestataire va profiter du cycle des grandes conférences internationales thématiques que les Nations Unies organisent tout au long de la décennie 1990, qui traitent toutes, sous différents angles de la question du développement pour produire des bilans sévères convergeant vers la mise en accusation des institutions qui ont pris, depuis vingt ans, les responsabilités principales en la matière : la Banque mondiale, le FMI et, indirectement, le GATT (devenu) OMC et l'OCDE. C'est pour celles-ci le début d'une série d'assauts contestataires dont le degré d'intensité va aller croissant, tandis que le PNUD ne soulèvera aucun reproche... innocenté a priori pour avoir été dépouillé de ses responsabilités.

En 1996 une large coalition d'organisations des différents continents lance ensuite une campagne internationale pour l'annulation de la dette des pays les plus pauvres : « *Jubilé 2000* ». De 1995 à 1998, s'opère une mobilisation victorieuse contre *l'Accord*

⁶³ selon Bertrand Dréano, Ibid., et Isabelle Sommier (Ibid. p.167) à qui nous empruntons l'essentiel du rappel historique qui suit

multilatéral sur l'Investissement en négociation à l'OCDE. Et, dans les pays anglo-saxons, partie des campus universitaires, se muscle la dénonciation des entreprises sous-traitant leurs productions dans les *sweat-shops*, enclaves hors droits arrimées aux pays les plus pauvres. Ce mouvement bénéficie du soutien discret de l'Organisation Internationale du Travail.

En mai 1998, le G7 de Birmingham, suscite la formation d'une chaîne humaine de 70 000 personnes mobilisées par les organisations qui réclament l'annulation de la dette des pays pauvres. La réunion plénière que la CNUCED tient à Lyon suscite en revanche une effervescence amicale, les forums parallèles étant encouragés par le secrétariat de l'organisation qui se déplace pour expliquer aux participants combien il regrette que les ONG soient tenues à l'écart des réunions intergouvernementales. Puis des manifestations violentes ont lieu en juin 1999 à la City, siège du « Club de Londres » (où s'opèrent les rééchelonnements de dettes commerciales), à propos de l'insupportable dette du Tiers monde (600 milliards de dollars fin 2000). A Seattle, la même année, les manifestants sont 50 000 pour protester contre le nouveau round de négociations de l'OMC (« *stop millenium round* ») ; ils sont venus à l'invitation d'un large collectif d'organisations. L'intervention violente de groupes radicaux focalise l'attention des médias et crée un choc à ondes multiples.

Le scénario va se reproduire à rythme serré : à Prague (septembre 2000, 12 000 protestataires), Nice (décembre 2000, 20 000 manifestants), Gênes (juillet 2001, 200 000 manifestants...et la mort de l'un d'entre eux). La partie réformiste du mouvement a déjà perçu la nécessité de « positiver » son image et a organisé, en janvier 2001, le premier *Forum social mondial* qui met en place un *Conseil international*. Plus de 10 000 personnes et 900 organisations ont participé à ce FSM dont les dates ont été choisies en coïncidence avec le *Sommet de Davos*, qui réunit depuis quelques années le gotha économique de la planète. Le secrétaire général des Nations Unies se pose en conciliateur. Un bon nombre de hauts responsables onusiens sont présents. La couverture presse est une réussite mondiale.

Ultérieurement, c'est dans de véritables bunkers ou à l'abri des services de sécurité que se tiennent les réunions des institutions de Bretton Woods, du G7-G8 et de l'OMC. La dernière conférence de cette dernière, tenue à Cancun en septembre 2003, se termine

sur un échec présenté par la presse internationale comme celui de cette organisation elle-même. L'ancien chef économiste de la Banque Mondiale et prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz, attribue, parmi d'autres témoins, l'attitude prise par une majorité de chefs d'Etats du Tiers monde au travail de formation (à ses yeux positif) accompli par les ONG des pays développés auprès d'eux⁶⁴.

On citera, enfin, le *Rapport 2003 sur le développement humain* édité par le Programme des Nations Unies pour le Développement, pour l'illustration éloquentes qu'il donne de la participation des ONG à cette dynamique de concurrence entre organisations intergouvernementales : on peut y lire que « *les militants ont démontré de manière convaincante que les dettes des pays en développement envers les institutions richement dotées, comme le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale, et les pays riches, faisaient peser un fardeau injustifié sur les pauvres, ceux-ci devant rembourser des dettes souvent contractées par des dirigeants corrompus, entre-temps évincés du pouvoir.* »⁶⁵ Dans une seule phrase sont exprimés trois jugements de valeur : justesse du combat des ONG, injustice et immoralité des créances du FMI et de la Banque Mondiale. Les institutions de Bretton Woods, concurrentes du PNUD, y sont montrées du doigt.

Le système des Nations Unies, après avoir traversé un creux de plusieurs décennies, s'est beaucoup renforcé ces dernières années en jouant d'une alliance explicite, sur de tels sujets, avec les courants dominants parmi les ONG.

B) La dynamique de la transparence

Dans les organisations dotées de statuts consultatifs (Nations Unies, Conseil de l'Europe, Organisation de la Francophonie) ou d'assemblées représentatives des acteurs non gouvernementaux (Union Européenne), forte est la pression pour qu'elles renforcent les dispositifs existants de communication. La participation formalisée des ONG est l'un des moyens de cette fin.

⁶⁴ Joseph Stiglitz : « *Les émeutes de Seattle, en 1999, ont mis ces enjeux à la une des journaux. Et, depuis, l'assistance aux pays en développement, notamment celle des organisations non gouvernementales, pour analyser les politiques commerciales a évidemment joué.* » *Libération*, samedi 25 octobre 2003

⁶⁵ PNUD – *Rapport 2003 sur le développement humain*, chapitre 8, p. 152

Celles qui ne sont pas équipées de relations formelles avec les organisations des sociétés civiles, ne sont pas à l'écart de pressions en ce sens, au contraire. Les débats qui ont cours au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce et du Fonds Monétaire International en sont l'illustration.

Si la Charte de la Havane, par laquelle devait être créée l'Organisation Internationale du Commerce,⁶⁶ prévoyait, à l'instar de l'ONU, d'établir un cadre formalisé pour les relations avec les ONG, l'Accord de Marrakech⁶⁷, limite la possibilité d'« arrangements » avec les ONG « à celles qui s'occupent de sujets en rapport avec ceux dont traite l'OMC ». Des « lignes directrices » ont été adoptées à ce sujet par le Conseil Général de l'OMC en 1996. Elles permettent aux ONG d'avoir accès à certains documents internes, à participer comme observateurs aux conférences ministérielles – sur demande et si l'ONG est compétente dans le domaine traité – ainsi qu'à des séminaires informels. Les échanges se limitent au domaine de l'information, dans lequel divers progrès ont été, toutefois, observés au travers d'initiatives prises par le Secrétariat. Les directives renvoient néanmoins la consultation des ONG à la responsabilité des gouvernements nationaux et écartent toute participation officielle aux instances statutaires.

En pratique, la participation d'ONG aux Conférences ministérielles de Singapour (1996), de Genève (1998), de Seattle (1999) ou de Doha (2001) s'est faite sur des critères ambigus : sous le terme d'« ONG » on trouvait, soit de manière majoritaire, soit dans une forte proportion, des émanations du secteur privé lucratif (BINGOS), ou des comités suscités par des gouvernements (GONGOS). Ainsi, parmi les 60 ONG françaises sélectionnées pour Doha, 50 étaient des organisations professionnelles, les 10 autres se répartissant entre 3 syndicats et 7 organisations de solidarité internationale. Celles dévouées à la défense des droits de l'Homme n'y étaient pas représentées.

Les ONG concentrent en particulier leurs critiques sur les méthodes, à leurs yeux, opaques de préparation des négociations en petits comités (les « cabinets verts »),

⁶⁶ qui finalement n'a jamais vu le jour

⁶⁷ qui a fondé en 1994 l'Organisation mondiale du commerce

dont sont exclus tous les pays en développement. Elles ont su entraîner derrière elles sur ce sujet la presse internationale. En revendiquant la disparition de ces « cabinets verts », elles entretiennent une astucieuse confusion entre la tenue à l'écart des pays en développement et celle des ONG... amalgame qui débouche sur la proposition d'améliorer le fonctionnement de l'OMC en sorte que PVD et ONG y soient ensemble mieux traités. L'OMC a engagé une réflexion sur ces deux sujets.

Si le Fonds Monétaire International a été créé en même temps que la Banque mondiale, le premier n'a pas placé la question de ses relations avec les ONG à son agenda avant que n'éclatent, orchestrées par celles-ci, les campagnes de dénonciation des politiques qu'il conduit, à la fin des années 1990. Si le FMI « reconnaît et apprécie le rôle des organisations de la société civile dans l'expression des fondements moraux de l'action collective et la mobilisation du soutien sur le terrain »⁶⁸, il a toujours privilégié le dialogue avec les investisseurs privés et les entreprises.

Les attaques subies ont récemment conduit cette institution à ressentir la nécessité d'un dialogue plus large avec la société civile. On notera ainsi le lancement au début 2002 d'une « Lettre d'information trimestrielle à l'intention des organisations de la société civile ». Un « numéro spécial de mars 2003 » annonçait ainsi que « le FMI souhaite renforcer le dialogue avec la société civile (et) a entrepris un examen approfondi de ses relations avec les organisations non gouvernementales, groupes de pression, instituts de réflexion, et syndicats qui sont regroupés sous l'étiquette 'société civile'. Les rapports entre les représentants du FMI et les organisations de la société civile (OSC) sont de plus en plus fréquents depuis quelques années et la portée de leurs discussions s'est étendue. »

Le regroupement dans une même catégories des ONG et des « groupes de pression » opéré par les rédacteurs de ce bulletin est significatif de l'esprit dans lequel le FMI aborde ses relations avec la société civile. Ce document annonçait une « étude pour établir un cadre qui permettra aux services du FMI de comprendre ce dialogue de plus en plus large et d'y contribuer, le rendant ainsi plus productif. À l'heure actuelle,

⁶⁸ Lettre d'information trimestrielle du FMI à l'intention des organisations de la société civile - mars 2003

la portée des contacts avec les OSC varie beaucoup selon la région, le sujet et les personnes en présence. Le FMI entend définir à l'intention du personnel des principes directeurs en examinant les réussites et les échecs et en étudiant la dynamique de ses relations avec la société civile.» Une énonciation laborieuse qui exprime plus que de la prudence.

Le même document indiquait qu'« en 2002, un rapport intitulé 'Civil Society Voices and the International Monetary Fund', a été publié par l'Institut Nord-Sud d'Ottawa, fondé sur 300 entretiens avec des représentants du FMI et d'OSC dans plus d'une douzaine de pays. (L'auteur), M. Scholte, concluait que le dialogue entre le FMI et la société civile est bénéfique pour les deux parties, de même que pour la société en général, notant que 'l'activisme de la société civile a contribué à rendre le FMI plus transparent pour l'opinion publique'. Il relevait en outre que 'le FMI est désormais beaucoup moins opaque et secret qu'il ne l'était avant que divers porte-parole de la société civile ne lancent un appel concerté en faveur d'une plus grande transparence'. M. Scholte a découvert qu'il y a encore des obstacles au dialogue au sein du FMI, (et que celui-ci) doit encore, dans une certaine mesure, se faire à l'idée que les contacts avec la société civile sont une part essentielle de son travail. »

L'institution financière concède donc elle-même que les reproches qui lui sont faits par les ONG d'être « opaque et secrèt(e) » ne sont pas infondés et qu'elle a des progrès à faire en matière de transparence. Et elle voit dans l'amélioration de sa communication avec la société civile un « travail essentiel » à entreprendre.

OMC et FMI ne sont que deux exemples des réflexions actuellement à l'œuvre dans les institutions internationales en réponse à des reproches formulés tout d'abord par les ONG: des pressions comparables s'exercent sur l'OCDE, à qui il est vivement reproché d'avoir préparé le projet d'Accord Multilatéral sur les Investissements dans le plus grand secret. Quant au G7-G8, ses préparatifs concoctés dans l'intimité des réunions de « sherpas » représentant personnellement les chefs d'Etat sont de plus en plus contestés. Le message a été entendu puisque certains récents G7-G8 ont récemment invité des représentants de pays du Sud.

Le procès verbal d'une réunion des chefs des services de liaison avec les ONG des principales organisations multilatérales tenue le 21 juin 2002 signalait : « *La BERD et l'OCDE ont été d'accord sur le fait que les organisations de base ont réussi progressivement à influencer les stratégies politiques institutionnelles.* » Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement et Organisation pour la Coopération et le Développement en Europe (celle-ci traumatisée par l'échec de l'accord multilatéral sur les investissements - AMI -), ont, en effet, mis la question du dialogue avec les ONG à leur agenda politique.

C) La dynamique du renforcement du système multilatéral lui-même

Si elle en critique les dysfonctionnements, la majorité des ONG ayant pignon sur rue soutient le développement du droit international, porteur de valeurs « universalisables », c'est à dire en principe universels et qui ont besoin d'instruments pour le devenir. Or, elles voient dans la coopération entre Etats instituée par des organisations intergouvernementales l'outil le plus pertinent de la mise en oeuvre de ces principes universels. Dans un certain nombre de domaines, droits de l'homme (traité bannissant les mines anti-personnel de 1996, convention sur les droits de l'enfant...) et environnement (traité pour la protection des ours polaires de 1973, convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, protocole de Kyoto...) en particulier, elles y trouvent un terrain fertile à l'enracinement de leurs idées.

Jürgen Habermas formule ainsi leur conviction commune : « *Pour instaurer un ordre mondial et un ordre économique mondial plus pacifiques et plus justes, il faut créer des institutions internationales disposant d'une réelle capacité d'agir(...) mais il faut aussi définir des politiques qui ne pourront sans doute entrer en vigueur que sous la pression d'une société civile mobilisée à l'échelle mondiale.* » ⁶⁹C'est du côté des ONG que se font les études les plus approfondies sur les voies et moyens d'une préservation et d'une production de « biens publics mondiaux » au travers d'institutions (règles de droit ou organisations) internationales.

⁶⁹ Jürgen Habermas - *L'intégration républicaine*, Ibid., p. 119.

Si les idées pour lesquelles œuvrent les ONG sont, réciproquement, soutenues par certaines des organisations intergouvernementales, c'est que celles-ci (du moins leurs administrations) perçoivent une adéquation avec leurs intérêts. Ceci instaure une complicité entre certains secrétariats d'organisations intergouvernementales et les animateurs des principales⁷⁰ organisations de la société civile. Entre institutions internationales, ONG et Etats (sans exclure, comme on le verra plus loin, entreprises multinationales, collectivités locales, médias...), fonctionne une mécanique interactive : chacun cherche à faire pression sur les autres, en usant de tous les moyens à sa disposition, tout en ayant conscience de subir aussi les conséquences des stratégies des autres. Chacun est relativement lucide et cette lucidité elle-même rétroagit.

Les mêmes types d'acteurs qui ont porté autrefois la création d'institutions telles que le *Conseil de l'Europe* plaident aujourd'hui pour celle d'un *Conseil de sécurité économique et social*, demandent une réforme des *institutions financières internationales* et de l'OMC qui les réintégrerait dans une architecture plus cohérente du système multilatéral et animent les campagnes pour la ratification du protocole de Kyoto.

Thomas Risse suggère qu'un schéma organiciste relie les ONG au développement des normes sous l'égide des organisations internationales. Après avoir remarqué, au travers des travaux de Clark, que « *l'influence des ONG sur les résultats politiques des conférences mondiales organisées par les Nations Unies a été très variable selon le sujet et les pays impliqués* », il interprète ceux de Finnemore et Sikkink pour relever que cette influence « *a toujours été la plus grande dans les phases de définition des objectifs ou de gestation du 'cycle de production des normes' (...) et qu'elle a un rôle crucial quand se produisent des changements de paradigmes dans les calendriers internationaux. On peut probablement aller jusqu'à affirmer qu'on n'a que rarement vu un nouveau résultat positif dans la définition de normes apparaître au plan international sans que des coalitions internationales d'organisations de plaidoyer, d'OING et de communautés épistémiques aient tout d'abord argumenté en sa faveur.* »⁷¹

⁷⁰ Nous reviendrons ultérieurement sur ces notions de « principales » ONG ou ONG « les plus connues »

⁷¹ Thomas Risse, *Ibid.*, p. 259

La participation des ONG au fonctionnement interne d'un bon nombre (croissant) d'institutions multilatérales, mais aussi de façon externe, ainsi qu'au système concurrentiel que celles-ci constituent entre elles, se traduit donc par des jeux d'alliances et d'hostilité où les ONG démontrent une certaine maestria productrice d'autonomie : la collectivité des ONG dispose de toute une gamme de composantes qui se répartissent des rôles allant de la connivence jusqu'au harcèlement, selon des dispositions stratégiques qui la préservent de l'instrumentalisation.

L'un des éléments qui la dote d'une certaine capacité de résistance aux appétits d'enrôlement des organisations intergouvernementales, est la claire conscience que ces dernières sont en recherche de légitimité et voient dans la relation « partenariale » avec les ONG une source de renforcement de celle-ci, soit qu'elles mesurent le poids des ONG sur les opinions publiques des principaux contributeurs, soit qu'elles ressentent la pression des bailleurs de fonds internationaux qui font de la collaboration avec les sociétés civiles un indice de qualité démocratique. Les ONG elles-mêmes sont sensibles au surcroît de notoriété que leur donnent la fréquentation d'enceintes internationales réputées sélectives et qui sont des lieux de pouvoir normatif, où elles peuvent, en présence des médias, prendre la parole.

Un autre élément produisant une certaine autonomie des ONG tient au fait qu'elles sont appréciées par les secrétariats comme caution de politiques que ceux-ci peinent parfois à mener parce qu'ils rencontrent l'hostilité d'Etats membres. Ainsi le représentant du Centre de Développement et du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE a-t-il avoué au nom de ceux-ci et « *des agences multilatérales (que) les ONG et plus généralement la société civile (surtout au Sud) exercent une pression très utile sur les gouvernements des pays en développement qui négligent le problème de la pauvreté et n'assurent pas une réelle protection des droits de la personne* »⁷², signalant combien est agréable à certaines institutions multilatérales le soutien que les ONG leur apportent pour la conduite de politiques peu portées par certains pays. « *Les acteurs transnationaux (...) sont d'autant plus susceptibles d'accroître leur influence politique qu'ils agissent sur la dimension internationale, qui est fortement structurée*

⁷² lorsque, lors d'une réunion des services de liaison avec les ONG d'un grand nombre d'organisations intergouvernementales tenue à l'UNESCO en mai 2002

*par les institutions internationales. Les organisations internationales (...) offrent des arènes où peuvent s'établir des interactions régulières entre acteurs transnationaux et étatiques. Dans certains cas, elles encouragent activement (et même financent) les OING et autres coalitions transnationales. »*⁷³

Doit-on pour autant en conclure, avec Thomas Risse, que « *ces acteurs ont perdu leur 'innocence' et sont devenus partie prenante et une parcelle des structures de la gouvernance internationale (car) le cadre légal procuré par les institutions étatiques et internationales a des effets constitutifs sur les acteurs et les relations transnationaux* »⁷⁴ ?

Les organisations intergouvernementales mesurent elles-mêmes que la pratique de concertation superficielle qu'elles proposent souvent aux ONG, dont elles attendent surtout une caution, peut lasser leurs « partenaires » : le compte rendu de la réunion inter-agences précitée analysait aussi les réactions que ces attitudes suscitent : « *L'abus de consultation génère progressivement une fatigue de la consultation ; le fait d'afficher des objectifs sans clarté et de mal planifier les consultations suscite des attentes irréalistes ; les ONG sont conscientes de ce qu'on leur demande surtout des informations et du soutien (politique) de préférence au fait de les associer aux mécanismes d'élaboration des politiques ; le peu d'attention qui est accordé aux propositions des ONG/CBO dans les décisions politiques finales génère un sentiment de déception ; les temps de parole trop réduits créent un sentiment de frustration .* »

Pascal Dauvin et Johanna Siméant observent « *l'ironie de beaucoup de membres des ONG à l'égard du vocabulaire des institutions internationales qu'il leur est fortement suggéré de reprendre* »⁷⁵, ce qu'ils font pour obtenir des financements, mais en requalifiant « *après coup* (leurs opérations) *en fonction des souhaits des bailleurs de fonds* ».

Les ONG ne sont donc pas dupes des intentions de leurs « partenaires » au sein des institutions multilatérales. Si elles sont devenues tacticiennes dans les arcanes des

⁷³ Thomas Risse, Ibid, p. 264

⁷⁴ Thomas Risse, Ibid, p. 269

organisations intergouvernementales, elles n'y sont généralement manipulées que jusqu'au point où cela leur permet de réaliser leurs objectifs politiques. Mais, compte tenu de la pression qu'exercent d'autre part sur elles les Etats dans le cadre des relations qu'elles ont avec ceux-ci à l'intérieur des frontières de chaque pays, les tentatives de manœuvre exercées à leur endroit par les organisations intergouvernementales leur apparaissent incomparablement moins pesantes. Dans un univers institutionnel dont l'un des ressorts principaux est la capacité d'influence sur les autres acteurs, la diplomatie, le partenariat entre ONG et organisations intergouvernementales est globalement l'un des plus profitables aux deux parties.

C'est ce que le chapitre suivant va s'attacher à démontrer, qui montrera l'étroitesse des liens juridiques, budgétaires et culturels entre ONG et Etats.

⁷⁵Pascal Dauvin et Johanna Siméant - *Le travail humanitaire : les acteurs des ONG, du siège au terrain* - Presses de Sciences Po - 2002

Chapitre II.

Les déterminants institutionnels et culturels d'une relation étroite avec les Etats

Si les ONG sont de plus en plus impliquées dans des rapports de proximité avec un nombre important d'institutions multilatérales, ceci ne signifie pas nécessairement que le lien historique qui les rattache à l'Etat qui les a vu naître s'en trouve distendu. Bien au contraire.

Les différentes interprétations philosophiques de la notion de société civile soulignent, depuis le début du XIXe siècle, l'existence d'un fort rapport de production réciproque entre celle-ci et l'Etat. La plupart des organisations de la société civile est le produit d'une relation particulière à ce dernier : réaction à ses politiques ou désir de pallier l'une de ses carences. Chacune est liée à une histoire, une culture où dominant, le plus souvent, des caractéristiques nationales partagées avec un Etat.

La question de la prégnance du niveau national se pose avec vigueur, y compris pour les ONG dites transnationales. Lorsque Thomas Carothers affirme : « *Aujourd'hui déjà, plus de 5 000 organisations non-gouvernementales travaillent au niveau international* », il corrige avec juste raison aussitôt : « *Elles ont leur siège dans un pays bien précis mais œuvrent aussi souvent dans d'autres pays* »¹, soulignant la force du niveau et de la dimension nationaux.

Les ONG ne pouvant prétendre à la qualité d'être transnationales (nous préciserons cette notion dans le Titre III) sont, quant à elles, des dizaines de milliers (voire des centaines de milliers selon la définition de la Banque Mondiale²) et constituent une écrasante majorité. A fortiori leur réalité est d'abord nationale. Leurs interlocuteurs

¹ Site Internet de la Fondation Carnegie Endowment for International -Peace

principaux sont d'abord étatiques. C'est donc avec l'Etat que se pose, pour elles, en premier lieu la question de l'autonomie d'action. « (Les ONG ont) *des caractéristiques institutionnelles distinctes propres à leurs structures et cultures organisationnelles dont l'origine se trouve dans l'environnement institutionnel national. (...Elles) opèrent dans un environnement institutionnel qui est largement déterminé par les structures domestiques de l'Etat-nation.* »³

« Attaquée de toutes parts, la forme étatique avec les privilèges qui lui sont liés a gardé toute sa séduction sur la scène internationale. (...) Les acteurs, publics ou privés concourent(...) à entretenir cette fiction d'un ordre inter étatique (...) parce que l'Etat reste encore le principal producteur de normes, le seul qui puisse prendre des décisions obligatoires pour l'ensemble de la population sur un territoire donné. »⁴

Les Etats jouent, à l'endroit des organisations de la société civile, plusieurs rôles porteurs de contraintes : ils fixent le cadre juridique au sein duquel elles exercent la réalité de leurs activités ; ils organisent des institutions favorisant un dialogue centré sur le partage de valeurs ; et ils maîtrisent des règles budgétaires contraignantes dans leur sophistication. Jusqu'à quel point ces contraintes brident-elles réellement toutefois leur capacité à se comporter comme des acteurs autonomes ? C'est autour de ces quatre idées et de cette question que s'articulera la suite de ce chapitre.

Une difficulté méthodologique particulière se pose ici : chacun des près de deux cents pays composant la planète présente, de façon quasiment tautologique, une spécificité pour ce qui est des relations entre l'Etat et les ONG qui y ont leur siège et/ou y travaillent : c'est le produit de son histoire.

Il n'est pas question d'établir ici un répertoire des relations entre tous les Etats et ONG du vaste monde qui passerait en revue chacune des situations nationales. Ce travail titanesque, a déjà été partiellement réalisé et jugé par son auteur lui-même

² La Banque estime à entre 6.000 (Gezelius and Millwood, 1991, p. 282) et 30.000 (Dichter, 1991, p. 69) les ONG nationales dans les pays en développement et à des centaines de milliers les CBOs. (Guide book for relation between Worldbank and NGOs, site Internet www.world-bank 2003)

³ Thomas Risse - *Transnational actors and world politics - Handbook of international relations* - Oxford University Press, 2002, p. 261

⁴ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts – *Le retournement du monde* – Presses de sciences Po – 1999, p. 115-116

insatisfaisant⁵. On retiendra pour double parti pris (1) qu'on ne connaît vraiment, sur un tel sujet, que les situations que l'on a intimement vécues, à peine d'analyses sommaires, et que (2) l'on peut toutefois, par sondages organisés à l'intérieur d'un schéma interprétatif distinguant des différences assez marquées au niveau des continents, procéder à des comparaisons pertinentes. Aussi les analyses qui suivent seront-elles centrées sur le cas français qui tiendra lieu de point de référence pour des comparaisons qui distingueront sommairement pays développés et en développement.

⁵ Michel Doucin, dir.– *Guide de la liberté associative dans le monde : les législations des sociétés civiles de 138 pays* - La Documentation française 2000

I. Un objet juridico-politique toujours ramené à sa réalité nationale

La notion d'ONG est paradoxale. Tout le monde croit comprendre de quoi il s'agit. Elle est pour cela d'usage courant. Mais, outre qu'elle couvre des champs réels très divers pour ceux qui l'utilisent (du sens étroit réservé aux « humanitaires » au sens très large de toute organisation d'une société civile, quelle que soit sa taille et son objet), elle demeure largement une fiction puisqu'elle évoque un « *leurre* » juridique, ainsi que le signalait Marcel Merle. Et elle est, de fait, ramenée à une réalité politique : celui d'un rapport étroit avec l'Etat de son siège. Car son inscription dans un cadre de droit national détermine plusieurs conséquences fortes.

On peut, certes distinguer trois situations génératrices, à priori, de rapports différents avec les Etats : le cas où le droit applicable est celui, formaliste des associations, fondations et autres institutions du contrat à but non lucratif ; celui du mouvement informel ; et celui où l'expression *organisation non gouvernementale* entre dans le droit positif. Il en résulte, dans chacune de ces situations, que l'ONG est tenue à avoir des relations fortes avec l'Etat de son siège principal. Celles-ci se prolongent par des liens politiques interactifs qui ont la priorité, sauf exception, sur la vocation « *transnationale* » de l'organisation.

A) Les contraintes du droit national formel

Le *Guide de la liberté associative dans le monde*⁶ met en évidence combien les législations applicables aux organisations de la société civile (associations, fondations et syndicats) entraînent toujours l'obligation, pour les ONG, de se soumettre à des relations comportant une part de négociation avec les administrations des pays où elles ont leurs sièges : certes, certains Etats connaissent théoriquement *les ONG de fait*, non contraintes à enregistrement auprès des pouvoirs publics. Mais il s'agit d'exceptions n'emportant quasiment aucun pouvoir d'action juridique. La règle est un certain formalisme qui entraîne des pratiques de communication, et finalement un dialogue

⁶ Michel Doucin, *Idem*

obligatoire avec les administrations, chemin au travers duquel s'élaborent des compromis et les fondements d'une pensée commune.

Tout d'abord, l'immense majorité des Etats soumet la création des ONG à un régime d'autorisation préalable assorti de vérifications et contrôles. Dans ce cas, les fondateurs doivent s'adresser à une entité administrative, politique ou judiciaire (dont l'indépendance n'est pas toujours assurée), lui exposer leurs objectifs et lui présenter leur identité ainsi que celle des autres membres. Ils doivent fournir des informations détaillées sur leurs moyens, accepter de rendre périodiquement des comptes. Les formulaires à remplir leur demandent de s'engager à respecter un certain nombre de principes, qui sont ceux du régime politique en place, et une règle de non interférence dans le champ politique... En outre, en dépit du fait que la liberté associative soit très souvent un principe constitutionnel, les lois et règlements de ce domaine s'avèrent souvent très hostiles à son exercice réel. Les procédures d'autorisation peuvent, par exemple, durer des années, interdisant de fait la création d'une vie associative libre. Dès ce stade s'engage donc une relation de nature déséquilibrée avec l'Etat.

De nombreux contrôles seront ultérieurement exercés par la puissance publique sur la vie des associations, les situations les plus caricaturales pouvant être celles des pays qui exigent une participation de représentants de l'Etat aux réunions, quand d'autres se contenteront d'y faire assister plus ou moins discrètement des membres de leur police. Ceci induit une série de conséquences durables : autocensure, sélection d'anciens hauts fonctionnaires ou politiciens aux postes dirigeants (avec une fonction d'intermédiation), recherche de compromis par rapport aux priorités de l'Etat pour obtenir en contrepartie des subventions ou au contraire, dissimulation, prudence dans les relations avec des organisations étrangères, autant de façons d'intérioriser le lien avec l'Etat.

Taoufik Ben Abdallah, organisateur du premier Forum Social Africain à Bamako en janvier 2001, faisait ainsi le bilan de la situation des ONG sur le continent : *« Le mouvement s'est développé en raison de l'absence de l'Etat, aggravée par les politiques d'ajustement structurel ; il a été l'occasion pour bien des fonctionnaires licenciés et autres chômeurs de se reconvertir, il a fait l'objet de récupération par les partis politiques, notamment les partis au pouvoir, qui y voyaient un moyen de*

*renforcer leur influence. »*⁷

En Afrique, les dirigeants s'emploient souvent à créer des ONG représentatives des intérêts des partis au pouvoir qui complètent la panoplie des *leurres* démocratiques qu'ils ont créés pour assurer le statu quo politique. Les intellectuels, les responsables syndicaux, les militants de la démocratie s'efforcent de s'organiser dans les espaces autorisés par les Etats. Par ailleurs, la pauvreté provoque une prolifération de bureaux d'études et entreprises autoproclamés ONG, dont l'objectif est surtout d'attraper tout financement international accessible.

Sarah Ben Néfissa, chercheuse à l'IRD, analyse en des termes voisins les liens de subordination existant entre Etats et sociétés civiles du monde arabe : « *De nos jours, nous assistons à la naissance de nouvelles vocations associatives qui ne cherchent pas à assister, mais à mobiliser les citoyens arabes sur des thèmes qui les concernent (corruption, environnement, patrimoine, défense du consommateur, etc.). Ces associations manifestent une volonté de participer à la définition de la chose publique en se positionnant comme partenaires des pouvoirs publics dans les choix et la conduite du développement. Elles tendent donc à assumer des fonctions qui sont généralement prises en charge par les institutions représentatives des populations, tels que les Parlements. Par ailleurs, certaines organisations touchent directement des questions politiques comme les droits de l'homme et le développement de la démocratie. Mais leur logique de proposition, d'impulsion et de critiques constructives se heurte aux réflexes autoritaires des pouvoirs publics et des bureaucraties arabes, peu habitués à ces comportements.(...) Lorsque l'on s'intéresse aux rapports des organisations civiles arabes avec le pouvoir politique, on constate qu'ils sont beaucoup plus complexes qu'ils ne paraissent. Du fait des liens étroits qu'elles doivent entretenir avec les pouvoirs publics sur le plan national et local, (certaines) organisations ont plus une nature 'parapublique' que véritablement 'civile'. Elles sont donc soit des instruments supplémentaires de l'intervention publique, soit des espaces privilégiés d'intermédiation entre l'ordre social et l'ordre étatique(...). Le passage au formel constitue en fait un passage à l'étatique. »*⁸

⁷ Taoufik Ben Abdallah – Extrait de la conférence donnée le 1^{er} mars 2000 dans le cadre de la Coordination pour l'Afrique de demain – site Internet Enda-Europe 2002

⁸ Sarah Ben Néfissa - le *Courrier de la Planète* n°63-2001, p. 26 et 27

Il existe des exceptions. Ce sont tout d'abord les pays qui admettent, au nom d'une interprétation vigilante des libertés individuelles, l'existence légale d'institutions nées du seul fait d'un accord entre personnes privées sans qu'elles aient à le soumettre à aucun enregistrement : Grande Bretagne, Danemark, Pays Bas, Finlande, Suisse et Espagne sont dans ce cas. Puis viennent les pays qui, au nom du même principe, se contentent d'une procédure déclarative, mais exigent qu'elle soit accompagnée, au nom de la protection des tiers contre les pactes privés susceptibles de produire des effets juridiques externes, de mesures rendant publique sa création. La France est dans ce cas, de même que le Canada, les Etats-Unis, l'Italie... Cette minorité se confond donc avec les démocraties occidentales.

Encore ne faut-il pas en déduire que la vie associative dans la partie concernée de l'humanité y soit dénuée de contraintes : l'Etat y demeure, à des degrés divers, vigilant et se réserve la possibilité d'interdire ou dissoudre, sous le contrôle de la justice, certains organismes jugés dangereux pour l'ordre public (tels les groupes révisionnistes, ouvertement racistes ou les « sectes » en France). Il s'en déduit, de par l'existence virtuelle de sanctions, une certaine ingestion des valeurs fondatrices des Etats du siège social par ceux qui développent des activités internationales, les ONG. Ainsi, Bernard Kouchner commet-il un lapsus significatif en complimentant « *'les french doctors', ambassadeurs chaleureux et efficaces de notre pays.* »⁹ (*notre pays* est en italique dans le texte)

La géographie de la densité des associations dans le monde illustre elle-même la prégnance du droit national dans l'élaboration de la galaxie ONG. Elle est le reflet du caractère plus ou moins fort des contraintes juridiques existant au niveau national. Si on compte 20 associations pour mille citoyens en Finlande, 10 en France et une moyenne de 4 dans les autres pays d'Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord, ce taux chute à moins de 1 dans la plupart des autres pays. Si une explosion associative se produit sur le continent africain, c'est la conséquence à la fois d'un allègement récent du contrôle étatique sur la vie associative, lié à la démocratisation progressive, et de la pression de bailleurs de fonds étrangers qui y voient l'un des critères de celle-ci.

⁹ Bernard Kouchner - *Le devoir d'ingérence*, écrit avec Mario Bettatti, Denoël 1987, p. 18

La géographie des associations, très favorable aux démocraties occidentales, a des conséquences sur la répartition des ONG disposant de statuts consultatifs auprès d'institutions internationales : les ONG nord-américaines et européennes y sont sur-représentées. Ce phénomène est accentué, lors de la participation aux conférences internationales, par la nécessité de disposer de moyens pour s'y rendre. Les ONG du Tiers monde y sont en situation d'infériorité, sauf lorsque la rencontre a lieu sur leur sol (Pékin, Durban, Johannesburg...). Mais elles sont alors soumises au bon vouloir de leur gouvernement. Or ce sont des occasions exceptionnelles d'accès à une audience internationale, dont elles sont de fait le plus souvent exclues.

B) Même les « mouvements sociaux » subissent des surdéterminations nationales

L'Amérique Latine mérite une observation particulière : c'est sur ce continent que sont apparus les « *mouvements sociaux* » qui, dans une attitude de défiance par rapport aux Etats, ont refusé d'entrer dans quelque processus d'enregistrement que ce soit qui aurait pu les contraindre à des compromis. Dans ces pays, où la liberté associative a été entravée dans les années 70-80, époque des dictatures militaires, et l'est encore dans certains, s'est produit le développement d'organisations non formelles, auxquelles il n'est, en principe, pas reconnu de droits, mais qui se sont imposées politiquement.

Ce concept est largement utilisé par les spécialistes du continent pour décrire la convergence qui s'opère entre différentes catégories de la société civile, plus ou moins organisées, dans la conquête commune de revendications. Ces mouvements sont nés du constat des difficultés rencontrées par certains acteurs sociaux traditionnels, en particulier les syndicats, pour exister (meurtres de syndicalistes) et obtenir des avancées, ainsi que de la carence des institutions publiques, souvent confisquées par les ploutocraties. Ces « *mouvements sociaux* », nés des revendications d'une catégorie, sont parvenus à rassembler des gens de tous horizons issus des associations, des syndicats, mais aussi non organisés, autour d'intérêts communs. Ils sont souvent devenus les porteurs de propositions d'évolutions globales. Ce sont de véritables forces ayant une dimension transnationale, qui semblent s'être affranchies de leur enracinement national initial. Qu'en est-il, en réalité ?

Le *Forum d'Appui Mutuel*, coordination des associations mexicaines, a publié en 1995 une étude sur les rapports des organisations de la société civile avec l'Etat et le marché en Amérique Latine. Quatre catégories d'organisations y sont identifiées, caractérisées, significativement, par le degré d'intensité de leurs relations avec les Etats : *les ONG de Développement*, apparues « dans les années 1950, en général dans la mouvance de l'Eglise catholique.(...) »¹⁰ (dont les) *relations avec les gouvernements sont difficiles mais nécessaires car les ONGD sont convaincues que les besoins sociaux sont si considérables dans les pays latino-américains qu'ils ne trouveront de véritable solution que dans des Etats forts, respectés et efficaces. Les Organisations Autonomes de Promotion Sociale et de Développement se situent d'ordinaire comme intermédiaires et médiatrices entre les structures détentrices de pouvoirs et les organisations sociales de base qui en sont privées*¹¹ . *Les Organisations Civiles (...) se distinguent des partis politiques en ce que leurs objectifs ne sont pas de prendre le pouvoir mais de provoquer la démocratisation de l'Etat, du gouvernement et de la société civile*¹². (Et) *le Tiers secteur (...) a créé un secteur économique-social qui se distingue du marché (...), ayant comme finalité la transformation sociale* ».¹³

Pour trois des quatre catégories, le rapport à l'Etat est donc considéré comme essentiel.

Une analyse convergente est fournie par Philippe Barret, animateur de l'association *Geyser*. Il distingue au Mexique, sur le même sujet « *les organisations créées et contrôlées par l'Etat mexicain et qui en sont les relais auprès de la société civile : syndicats, organisations sociales, paysannes(...) Les organisations liées à l'initiative privée d'entreprises qui ont créé des associations d'aide au développement, organisations philanthropiques qui fournissent une assistance aux défavorisés, sans plan d'action général contre la pauvreté, et n'ont pas d'engagement politique. Les organisations 'indépendantes', qui revêtent diverses formes : associations issues du*

¹⁰ « *Porteuses d'un projet de société 'alternative', elles dénoncent l'ordre social injuste existant. L'essentiel de leurs moyens financiers provient du soutien d'organisations internationales de solidarité* »

¹¹ « *Toutes n'ont pas pour objectif premier le développement socio-économique mais, intégrées dans des processus qui les dépassent et dans des circuits complémentaires, elles remplissent une fonction très positive en réaction à des situations d'injustice, d'abus de pouvoir, de lutte des classes, de violence.* »

¹² « *Les réponses institutionnelles étant de plus en plus en décalage avec les attentes populaires, celles-ci privilégient le canal offert par les organisations civiles, par lequel s'élaborent les mouvements de protestation...* »

monde chrétien (théologie de la libération) sans être forcément liées à l'Église; associations laïques avec des connotations politiques (aussi bien proches de la gauche et de l'extrême gauche que de la droite libérale)(...)». Aucune ne lui semble échapper à sa dimension nationale ni aux problématiques de la vie politique du pays et aux relations à l'Etat.

Gérard Fenoy, animateur de *France Amérique Latine* note d'ailleurs que « *dès qu'un mouvement associatif se constitue, il est récupéré par la politique.* » Et Rosa Myriam Ribeiro¹⁴ ajoute « *l'autonomie oblige à une lutte quotidienne de vigilance, dans un jeu dialectique de relations avec des partis qui cherchent, soit le contrôle des organisations sociales, soit leur appui* »¹⁵. Les classes dirigeantes ont créé des ONG qui singent les pratiques de charité des organisations nord-américaines de bienfaisance, tout en assurant la conservation d'un système social profondément inégalitaire. Les sectes de toutes obédiences prolifèrent, liées à certains hommes politiques et sont flanquées d'associations caritatives.

Un débat assez vif, significatif de cette relation à la vie politique nationale, et donc à l'Etat, existe sur le rôle que jouent les « *mouvements sociaux* » dans leurs relations avec les pouvoirs politiques nationaux d'une part, avec les « *organisations de base* » d'autre part.

Les « *organisations de base* » sont un concept apparemment voisin de celui des « *community based organisations* » utilisé par la Banque Monde, avec cette différence qu'il revêt, en Amérique Latine, un sens politique fort (et pas seulement opératoire). Ce sont notamment les *associations communautaires de quartier*, les *syndicats agricoles* et les *associations de femmes (clubs de mères par exemples)*. Ils sont une réponse spontanée aux besoins fondamentaux exprimés par des populations. Dans certains pays, la faiblesse des institutions sociales amène certains sociologues à parler de « *pré société civile* » à leur sujet : les organisations de base se situent très en amont dans le tissage des liens sociaux.

¹³ Michel Doucin, dir., Ibid., p. 135

¹⁴ Frères des Hommes France

¹⁵ Michel Doucin, dir., Ibid., p. 135

Les « *mouvements sociaux* » apparaissent par rapport à elles comme des « *organisations intermédiaires* » et parfois critiquées comme telles parce qu'ils auraient perdu le contact avec les *organisations de base*, voire les concurrenceraient dans la relation avec les pouvoirs politiques et institutionnels.

Ils sont, de fait, de plus en plus appelés par les Etats et les organismes internationaux à participer à la mise en place de programmes sociaux. Certains ont acquis une telle importance qu'ils sont devenus les interlocuteurs des gouvernements pour la mise en place des politiques. Ainsi, lors d'une rencontre organisée à Santiago en juin 1992, le ministre chilien du Plan et de la Coopération déclarait-il : « *Sans organisation populaire il n'y a pas de rapport possible entre l'Etat et les exclus. Il faut des organisations pour pouvoir 'rendre' au peuple le pouvoir délégué à l'Etat. L'Etat a un grand rôle à jouer vis-à-vis des faibles, mais il est nécessaire d'avoir un grand nombre d'organisations intermédiaires pour rendre le pouvoir à la société.* »¹⁶

De ces remarques peut être déduite tout d'abord l'idée que l'informel, voire l'illégalité, dans un monde où dominant les institutions publiques dont la dimension est d'abord nationale, ne prémunit pas du soupçon de compromissions avec celles-ci. D'autre part, quelle que soit leur capacité à construire une dimension transnationale à leurs pratiques, l'espace socioculturel où elles se bâtissent est tout d'abord national. En Amérique Latine même, continent où la méfiance des organisations de la société civile vis-à-vis de l'Etat est forte, où une grande partie des organisations affirme vouloir rester dans un schéma de contre-pouvoir, l'attraction du champ politique est également puissante et l'enracinement national prédominant.

C) La catégorie ONG apparaît dans certains droits nationaux positifs

On observe actuellement deux mouvements qui participent au dépassement du « flou » sur lequel Marcel Merle a attiré notre attention liminaire : d'une part l'émergence juridique de la notion d'OING (organisation internationale non gouvernementale) et d'autre part celle d'ONG en quasi synonymie à celle d'association dans un certain

¹⁶ Sergio Molina, cité dans le *Guide de la liberté associative dans le monde*, Ibid., p. 135

nombre de législations nationales.

1) L'apparition de l'organisation internationale non gouvernementale

En Europe occidentale, en application, le plus souvent, de la Convention 124 du Conseil de l'Europe, certains pays incluent la notion d'OING dans leur législation : le Portugal a adopté, le 24 mai 1994, une loi créant la catégorie des *ONG de développement* : celles-ci doivent demander au ministère des Affaires étrangères leur « reconnaissance d'utilité publique internationale ». En Belgique, l' « *ONG de Développement* » (ONGD) est une catégorie pouvant recevoir un agrément accordé par la puissance publique aux organismes qui obtiennent sa confiance en tant qu'opérateurs de sa politique de coopération internationale et reçoivent pour cela des facilités. En Autriche, la loi du 31 mars 1992 formule des règles déduites de la Convention 124, et donne à la notion d'utilité internationale contenue dans celle-ci le sens d'une « *participation à la réalisation des objectifs de la politique internationale* » du pays.

2) La notion d'ONG synonyme de celle d'association

La situation est à la fois fébrile et confuse ; on peut toutefois distinguer deux types de synonymies : avec l'association d'une part, l'association internationale d'autre part :

- Dans un bon nombre de pays de l'ancienne Europe de l'Est, des réformes sont en cours, qui entraînent l'apparition de la notion d'ONG, comme équivalent de celle dans le droit privé national. L'ONG américaine, *l'International Center for Not for profit Law* (ICNL), déjà citée, a joué un rôle actif dans ce sens, en mettant en place un service d'assistance juridique auprès des ministères de la justice et des parlements désireux de réviser les législations héritées de l'ère communisme. Une loi du 2 février 1995 définit ainsi, en Lituanie, deux statuts juridiques pour des entités juridiques qu'elle qualifie d'ONG, distinguant celles à vocation nationale et celles à vocation internationale, chacune étant dotée d'une forme distincte d'enregistrement. La loi lettonne intègre, elle aussi, désormais le concept d'ONG. En Slovénie, seul pays de la région à avoir ratifié la convention 124 du Conseil de l'Europe, la loi du 5 octobre 1995, organise l'inclusion en droit local du concept d'OING, prévoyant que celles-ci

doivent être inscrites sur un registre spécial. En Asie, les législations de l'Inde, du Bangladesh et du Sri Lanka connaissent aussi désormais la catégorie juridique des ONG qui a, dans les deux derniers pays cités, a remplacé le concept d'association.

- En Amérique Latine, plusieurs pays ont introduit la catégorie ONG dans leur droit national associatif privé : Bolivie, Pérou, Argentine, Uruguay et Haïti. Leur caractéristique commune est d'établir une distinction à partir du caractère international ou national de la gestion : l'appellation ONG s'applique aux associations à but non lucratif d'origine privée et à financement principalement international poursuivant un objectif de développement. Les autres continuent de s'appeler « associations ». Les ONG sont tenues de se soumettre à certaines obligations supplémentaires : par exemple, une procédure d'agrément en Haïti, des formalités particulières d'enregistrement en Bolivie et au Pérou sur des registres spéciaux. Elles sont souvent invitées à signer des accords de coopération avec les ministères concernés par leurs activités (au Pérou, en Argentine et en Uruguay notamment), afin que leur action s'inscrive dans le cadre des politiques nationales. Elles bénéficient parfois d'avantages douaniers et sont autorisées à recevoir des contributions publiques en contrepartie de l'exercice d'un contrôle renforcé sur leurs activités. Si le Salvador a intitulé « loi des organisations non gouvernementales » celle qui a réorganisé, en 1996, son droit associatif, curieusement (ou significativement), c'est l'appellation « associations » qui est utilisée dans l'ensemble du document, au delà du titre.

- En Afrique, plusieurs Etats ont, selon un principe proche, introduit des règles spécifiques qualifiant d'organisations non gouvernementales certaines associations, nationales et étrangères recevant des financements étrangers, à partir du début des années quatre-vingt-dix. Il en est ainsi du Botswana, du Bénin, de la Guinée Equatoriale, du Kenya, de Madagascar, du Mali, du Niger, de l'Ouganda et du Tchad. Les ONG sont alors soumises à un régime d'autorisation préalable (ce qui n'est pas toujours le cas des associations « classiques »), invitées à passer des accords avec les gouvernements et reçoivent, en contrepartie, des privilèges douaniers et fiscaux.

La notion d'ONG prend ainsi une consistance en droit positif, avec une faible valeur ajoutée, il est vrai au plan juridique. Il n'en est pas de même pour ce qui est du politique : le sens général de cette évolution est une volonté de contrôle de la part des

Etats sur un concept potentiellement menaçant. Hors Europe et Asie, en particulier, le projet est de trier et de contrôler, parmi les associations, celles qui reçoivent des financements étrangers, élément d'autonomie particulier. L'objectif est de les contraindre à une négociation avec les Etats. Dans tous les pays, la tentation est forte les associer à la mise en oeuvre des orientations de la politique nationale.

Loin de pousser à la transnationalité, cette évolution accentue l'enracinement national des ONG.

D) La reconnaissance par les Etats de l'utilité sociale, creuset d'une culture consensuelle

Les règles présidant à la création de fondations, syndicats, congrégations religieuses, mutuelles, coopératives, formes usuelles des ONG dans un très grand nombre de droits nationaux, exigent la reconnaissance explicite, par les fondateurs, d'un certain nombre de valeurs : l'adhésion à des principes constitutionnels, l'engagement de ne pas troubler l'ordre public, le respect de la législation du travail, la constitution d'un patrimoine social inaliénable sauf accord des pouvoirs publics... autant de valeurs de dimension culturelle nationale.

Elles délèguent d'autre part à l'Etat l'appréciation de « *l'utilité sociale* » de l'organisation. Les pays anglo-saxons décernent ainsi la qualité de « *charity* » aux ONG candidates à des privilèges fiscaux et le monopole d'accès à certaines ressources comme le produit de la Loterie Nationale. Le label de « *charity* » est attribué, après enquête, par une « *autorité indépendante* » publique constituée de fonctionnaires et personnalités qualifiées. Dans ces pays une évolution significative de la notion de « *charity* » a pu être observée qui a épousé l'évolution des concepts culturels et de leur hiérarchisation : à l'origine limitée à l'idée d'action « charitable » envers les personnes en souffrance, elle s'est étendue à la promotion de la culture et, aujourd'hui, du développement durable.

En France, bien que l'intérêt fiscal de la démarche ait pratiquement disparu, une procédure voisine confère au Conseil d'Etat la délivrance de la « *reconnaissance* »

d'utilité publique ». Cette dernière expression est caractéristique de principes spécifiques à un pays où l'intervention publique est très étendue et où il est demandé au secteur associatif qu'il y adhère par le biais de cet agrément. Le vocabulaire fiscal y connaît d'autre part les notions d'associations de « *bienfaisance* » et de « *volontariat* », qui empruntent à d'autres champs conceptuels normatifs.

Les évolutions de la fiscalité sur les « *dons aux œuvres* » sont, dans chaque pays, représentatives des changements que connaît le consensus national sur les priorités vers lesquelles doit s'orienter l'investissement philanthropique privé avec l'encouragement de l'Etat. Ainsi, en France, le fisc privilégia-t-il, dans les années 1960 les activités « *reconnues d'utilité publique* », en particulier lorsqu'elles étaient cautionnées par une fondation créée par l'Etat, la Fondation de France. Puis il a élargi le champ de ses intérêts à l'ensemble des activités associatives et - plus récemment - syndicales, désormais considérées, elles aussi, comme porteuses de valeurs de citoyenneté. Mais il accorde un léger avantage supplémentaire à celles qui s'intéressent « *aux personnes en difficulté* » (suite à un « amendement Coluche » qui a failli disparaître à l'initiative de l'administration mais a été rétabli par les assemblées parlementaires). Et, dans de nombreux autres pays, certaines des « œuvres » favorisées par la fiscalité sont aussi promues au rang d'icônes représentatives des liens symbiotiques entre les peuples et les familles liées au sommet de l'Etat, dont les membres mettent en scène leur investissement dans ces nobles causes¹⁷.

Par la fiscalité, les Etats orientent les ONG vers la reconnaissance des valeurs qui leur semblent, à un moment donné, fondamentales ; ceci n'exclut pas un certain légitimisme. Ils leur accordent ainsi des moyens d'autonomie mais exigent, en échange, qu'elles partagent certains de leurs objectifs.

Bon gré, mal gré, diligenté par les processus juridiques et institutionnels, le consensus avec l'Etat est partout en ligne de mire. Structurellement le droit a vocation à produire un ordre. Les organisations des sociétés civiles sont invités à s'y soumettre, y compris

¹⁷ Ce que la presse satyrique appelle le « syndrome de la princesse Diana ».

lorsqu'elles s'envisagent – et sont reconnues comme – acteurs de la transformation sociale et politique. Les juristes ont élaboré le concept « d'ordre public », frontière que les personnes privées n'ont pas le droit de franchir. C'est bien celle-ci que les Etats imposent comme limite à l'activité des ONG, au travers des procédures juridiques auxquelles ils leur demandent de se soumettre. Ils vont même plus loin en leur proposant, sous condition, d'être « reconnues » comme participant à la construction du bien public.

Ainsi s'élabore une culture consensuelle qui favorise la convergence des pratiques autour du référent étatique. Elle se nourrit de préceptes religieux, de l'idéologie laïque du service public, de l'encouragement de certaines institutions multilatérales à l'apparition d'un droit des ONG, du concept économique des « biens publics »...

Cette stratégie, inconsciente ou inavouée, est à la base des procédures de dialogue, proposées par les Etats, que nous allons examiner maintenant.

II. Les pratiques ambiguës de dialogue proposées par les Etats

Un article récent titrait : « *Les ONG et le 'Chi' : entre méfiance et séduction* »¹⁸ ; Béatrice Gurrey, y décrivait la stratégie qu'elle croyait lire dans le fait que « *Jacques Chirac (...) a reçu à l'Elysée, entre avril et mai, à peu près tout ce que la société civile française compte d'organisations intéressées par la mondialisation, en vue de la préparation du G8* » d'Evian. Plusieurs responsables seraient « *tombés sous le charme* » du président français et « *repartis enchantés* ».

Cette citation, bien qu'écrite par un tiers, le journaliste, intermédiaire dans les relations Etat/ONG dont le rôle sera éclairci plus loin (au Titre III), est une illustration intéressante des efforts de séduction mutuelle, assortis d'arrières pensées, auxquels se livrent les deux parties.

Ont déjà été mises en évidence les hésitations des Etats vis-à-vis des organisations de leurs sociétés civiles, alternant ou combinant, selon les moments, répression, neutralité et encouragements. A également été soulignée l'existence d'un rapport privilégié entre les administrations de certaines organisations intergouvernementales et les ONG, avec comme toile de fond la relation triangulaire qui englobe ces deux partenaires et un troisième, les Etats membres. Dans ces institutions multilatérales, les alliances qui se forment visent à contrecarrer le poids des Etats, lesquels sont détenteurs de la légitimité des ayants droits dans des enceintes qui se sont généralement bâties comme des parlements d'Etats.

Il est apparu d'autre part que, pour certains philosophes, en particulier Hegel, Tocqueville et Gramsci, l'opposition supposée entre l'Etat et les organisations des sociétés civiles n'allait pas de soi, et que leurs rapports se caractérisaient plutôt par des interrelations fortes de type fécondation mutuelle.

¹⁸ Béatrice Gurrey - *Les ONG et le 'Chi' : entre méfiance et séduction* - *Le Monde* du 1^{er} juin 2003, p.1

Tous ces éléments suggèrent que l'opinion communément admise selon laquelle la scène nationale serait le lieu où se déploie, au plan politique, un rapport de forces permanent entre organisations des sociétés civiles et Etats, se traduisant par des « *manipulations* » et autres « *instrumentalisations* », met en lumière un phénomène réel, mais est simplificatrice.

C'est plutôt l'interactivité qui caractérise les rapports entre Etats et organisations non gouvernementales. La façon dont le thème des droits de l'homme s'est imposé dans les objectifs de politique internationale d'un certain nombre de diplomaties publiques, à partir des années 1970 est une bonne illustration du phénomène: « *Ces décisions résultèrent pour partie d'une interaction avec le réseau mondial émergent alors en matière de droits de l'Homme. (...) Cela n'a pas été la victoire de la morale sur l'intérêt, mais le fruit de la transformation de la perception de l'intérêt national, rendu possible en particulier du fait d'interactions entre des composantes des Etats et les réseaux de société civile.* »¹⁹

Cette opinion d'inspiration « constructiviste » suggère aussi qu'à l'instar des organisations intergouvernementales, les Etats sont constitués de différentes *composantes* et ne se comportent dès lors pas comme des monolithes dans leurs rapports avec les organisations de la société civile. Leurs relations avec les ONG peuvent dès lors combiner simultanément plusieurs registres : du rapport de force à l'osmose. A cet égard, deux témoignages sont intéressants :

Helmut Willke « *décrit les actions concertées, les tables rondes, ainsi que les comités de coordination de toute sorte qui naissent dans les sphères mal définies entre l'Etat et la société, comme des systèmes de négociation symptomatiques qui, dans une société décentrée, permettent à la politique, dans le rôle du superviseur thérapeute expérimenté, de conserver l'unité de la société dans son ensemble, que l'Etat lui-même ne peut plus représenter.* »²⁰

¹⁹ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink - *Activists beyond borders* - Cornell Paper backs – 1998, p. 18

²⁰ Helmut Willke - *l'Ironie de l'Etat* - Suhrkampf 1992, cité par Habermas dans *Droit et Démocratie, entre faits et normes* - NRF essais Gallimard - 1992 , p.369

Et selon Bernhard Peters « *aux marges de l'administration, on voit se constituer une sorte de périphérie interne de différentes institutions dotées de droits d'autogestion ou de fonctions de contrôle et de compétences déléguées par l'Etat (universités, systèmes d'assurances, représentations corporatives, Chambres professionnelles, associations de bienfaisance, fondations, etc.) Le centre, dans son ensemble, dispose d'une périphérie externe qui se divise, en gros, en utilisateurs et fournisseurs.* »²¹

Ces deux analyses proposent l'hypothèse d'une relative dilution de la frontière supposée absolue entre l'Etat (au sens des sphères politique et administrative) et la société civile. Elle nous semble pertinente. Il en résulte, naturellement, que le rapport de force entre les deux entités est plus complexe qu'une simple volonté d'influence réciproque.

Pour vérifier cette hypothèse, on explorera quelques uns des mécanismes qui relient le fonctionnement de la diplomatie étatique aux ONG : la pratique des commissions institutionnalisées, les services administratifs spécialisés, les consultations informelles plus ou moins médiatisées et les transferts de personnels. Nous nous proposons de ne traiter, dans un premier temps, que le cas d'un seul pays, la France, pour élargir le propos, dans une seconde partie, à des comparaisons avec un certain nombre d'autres nations, classées par types.

A) Le dialogue institutionnalisé entre l'Etat français et les ONG

Pour approcher la complexité de la relation nous limiterons nos investigations aux administrations en charge, au premier chef, de la diplomatie, le ministère des Affaires étrangères, les services du Premier ministre et la Présidence de la République, ne faisant que quelques allusions à l'existence de dispositifs parallèles, et sans originalité propre, dans d'autres administrations, bien que leur rôle ne soit pas négligeable dans ce domaine (comme le ministère des l'économie, des finances et de l'industrie).

Lors d'un colloque organisé en janvier 1987, le président François Mitterrand observait « *une évidente complémentarité nécessaire entre les actions entreprises par*

²¹ Bernhard Peters - *L'intégration de la société moderne*- Suhrkampf 1993, cité par Habermas, Idem, p. 382

les personnes, les individus, les organisations, les associations et la puissance publique. Une combinaison heureuse entre les actions publiques et privées me paraît indispensable. »²² Cette combinaison a fait l'objet, bien avant cette déclaration, d'une véritable ingénierie dont nous observerons quatre modalités : les commissions spécialisées, les services dédiés, les contacts politiques et les échanges de personnels.

1) La concertation institutionnalisée dans des commissions

C'est au lendemain de la Seconde guerre mondiale qu'apparaît, en France, une volonté de structurer le dialogue entre l'Etat et la société civile sur les sujets de relations internationales. Sans doute est-ce le fruit de la convergence d'au moins trois approches provisoirement réunies dans un gouvernement d'union nationale : les promoteurs d'une dimension multilatérale de la diplomatie, tels René Cassin, souhaitent transposer au plan français les mécanismes qui viennent d'être créés dans le cadre des Nations Unies ; les héritiers du Front populaire reprennent le travail amorcé dix ans plus tôt de tissage d'une trame de mécanismes paritaires de gestion pacifique des conflits ; et les compagnons d'exil du Général de Gaulle, ayant observé à Londres combien pouvait être constructive une relation de compréhension entre un Etat et sa société civile, souhaitaient en transposer les principes en France.

La République française compte aujourd'hui des dizaines d'organismes consultatifs, pour partie hérités de cette période, pour partie créés depuis, avec la « Nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas ou le projet d'une « Société partenariale » amené par l'Union de la gauche en 1981. Les organisations de la société civile peuvent s'y s'exprimer de façon solennelle, en ce sens que l'Etat y prend la posture d'un auditeur attentif manifestant de la considération pour ses interlocuteurs. Il n'en est guère, compte tenu de l'europanisation et de la mondialisation à l'œuvre dans de nombreux domaines, qui n'aient à traiter de sujets internationaux. On s'attachera ci-après à décrire quelques aspects du fonctionnement de quelques *organismes paritaires* (au sens large, ce qui n'induit pas qu'ils aient en responsabilité une *gestion paritaire*) dont au moins une section est plus spécialement dédiée aux relations internationales. Pour chacun, nous chercherons à mettre en relief le type de rapports qu'il a construit avec

²² Mario Bettati et Bernard Kouchner, *Idem*, p. 36

les autorités politiques et administratives de l'Etat.

a) La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH)

Une « *Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des Droits de l'homme* », créée dès le 27 mars 1947 par arrêté du ministre des Affaires étrangères et placée sous la présidence de René Cassin, a d'abord été composée d'experts (diplomates, magistrats, avocats, universitaires), dont certains étaient les figures de proue d'organisations de la société civile, à commencer par le président. Elle s'est située aussitôt et durablement comme le prolongement français de la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Ce n'est que trente neuf ans plus tard, en 1986, que le décret qui l'organise, remanié, prévoira explicitement que la moitié de ses quarante membres émaneront « *d'organisations de défense des droits de l'Homme* » et « *représentatives des principaux courants de pensée* ». Puis le 9 février 1993, son statut étant « *mis en conformité avec les principes directeurs des institutions nationales de protection et de promotion des Droits de l'homme adoptés par les Nations Unies* », elle sera expressément reconnue comme « *indépendante* », et « *le pluralisme des convictions et opinions (y sera) garanti par le mode de choix des représentants de la société civile* »²³. Dans le même temps, son centre de gravité s'étant déplacé vers le respect des droits de l'homme en France au regard des problèmes de migration et de nouvelles technologies (bio et informatique), une sous-commission spécifiquement chargée des questions internationales et de « *droit humanitaire* » a été créée en son sein.

Tout au long de ses plus de 50 ans d'existence jalonnés de périodes variablement actives, la « *CNCDH* » a produit un grand nombre de recommandations, souvent critiques, au gouvernement qui, relayées par la presse, ont affirmé progressivement la réalité de son autonomie. La plus ou moins grande notoriété et personnalité de ses présidents a compté pour beaucoup dans la variabilité de son audience auprès des pouvoirs publics et de la presse.

Ceux-ci étant toujours nommés par l'Etat à son sommet politique, l'histoire de cette

²³ Site Internet de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, 2003

commission, la première créée en France en interface entre société civile et Etat sur un sujet à caractère diplomatique, peut être lue également comme le reflet de l'évolution de la diplomatie française au regard de l'Organisation des Nations Unies et du thème des droits de l'homme dans la seconde moitié du XXe siècle : moindre importance pendant la Guerre froide, puis regain d'intérêt avec les gouvernements Mitterrand et surtout après la chute du mur de Berlin. L'Etat s'y donne, en quelque sorte en représentation sur ces deux thèmes. C'est ainsi que, depuis quelques années, le Premier ministre, à qui cette commission est rattachée, remet, dans le cadre de la CNCDH invitée à opérer la sélection, des prix des droits de l'homme à des organisations étrangères.

L'Etat français, en pleine harmonie avec les ONG membres, a aussi érigé cette commission en modèle international et a suggéré, avec succès, à nombre d'anciennes colonies de se doter d'institutions analogues. Le dialogue, plus ou moins intense selon les époques qui a lieu au sein de la CNCDH et donne naissance aux avis remis au gouvernement, permet à ce dernier de souligner au plan externe l'existence d'un consensus relativement fort entre lui et les ONG sur un thème fondateur de l'identité nationale et internationale : aucune des principales organisations civiles en matière de droits de l'homme n'en a jamais durablement claqué la porte. Pour les ONG, c'est en effet un lieu d'exercice d'une influence non dérisoire, en particulier à l'approche de la session annuelle de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : c'est le cadre principal de préparation des positions officielles françaises.

Non que les ONG des droits de l'homme obtiennent de l'Etat français qu'il s'aligne sur leurs campagnes de dénonciations des violations de droits : mais, le prévenant des axes de ces dernières et des reproches qu'elles s'approprient à lui adresser publiquement, elles l'amènent à s'adapter en sélectionnant ses alliances avec d'autres pays, en concédant parfois de s'associer à certaines dénonciations, attitudes qui n'auraient pas existé sans cette concertation. C'est d'autre part pour les ONG une tribune publique à large portée, car elle bénéficie régulièrement d'une bonne couverture dans la presse (ceci ayant une influence sur cela)

Il s'opère donc, autour de cette institution, une sorte d'équilibre des intérêts telle qu'on ne peut dire que l'une des parties manipulerait unilatéralement l'autre.

Le jeu des influences y est interactif. Dans une lecture « constructiviste », cette commission, modèle de dialogue proposé à l'imitation des autres peuples, apparaît aussi comme l'un des canaux au travers desquels société civile et Etat fabriquent et renouvèlent l'image internationale de l'Etat-nation France, à partir de projets différents mais convergents.

b) Conseil Economique et Social, Conseil National de la Vie Associative, Commission Coopération Développement, Commission Française du Développement Durable

D'autres institutions organisent, elles aussi, de façon permanente, la concertation entre société civile et Etat, dont l'efficacité en termes d'influence sur les positions diplomatiques françaises apparaît beaucoup plus restreinte. Les raisons de leurs échecs relatifs seront ici chaque fois rapidement évoquées.

- Le *Conseil économique et social* a un statut particulier car il a été créé par la Constitution de la Vème République en 1958. Etant composée de 163 membres désignés par les catégories socioprofessionnelles et 68 nommés par le gouvernement, dont seulement 15 représentants de la « *diversité du monde associatif* », cette assemblée consultative n'a pas su donner à sa section chargée des « *relations extérieures* » une identité véritable, même si elle a inscrit, par exemple, à son programme 2002-2004, « *les négociations commerciales multilatérales et la gouvernance mondiale* », après avoir publié en 2002 un « *avis sur la coopération internationale de la France* ». Fréquemment présenté comme étant en crise par la presse parce que « *cimetière des éléphants* » (le gouvernement nomme sur son contingent, la fonction étant rémunérée, des proches sans emploi politique) et parce que ses avis seraient ignorés des pouvoirs publics, le CES s'évertue à chercher sa place institutionnelle. Il a ainsi produit en 2001 un rapport de réflexion sur « *la représentation institutionnelle de la société civile* » dans lequel il regrette que son rôle soit devenu marginal, concurrencé par une prolifération d'organismes consultatifs spécialisés, alors que « *la démocratie représentative est en crise* » et que nulle autre instance n'offre (selon lui) une représentation aussi complète de la société civile française.

Le CES jouit d'une audience supérieure à ce qu'il dit de lui-même et, en particulier, les rapports de nature prospective qu'il produit sur l'évolution des rapports sociaux au sein de la société française, relayés par la presse nationale, sont sources de débats publics qui font parfois date : ainsi de ceux relatifs à l'avenir du système des retraites, dont on trouve plus qu'un écho dans la réforme Raffarin de l'année 2003. En revanche ses travaux sur les sujets internationaux ne parviennent à susciter, en général, ni écho dans la presse, ni intérêt gouvernemental. Sans doute les raisons résident-elles largement dans la faible représentativité des délégués associatifs nommés par le gouvernement sans concertation avec les organisations disposant d'une large audience, et dans la prépondérance des syndicats, mutuelles et organisations professionnelles au sein du CES, qui insuffle un esprit défensif et prudent aux positions et recommandations adoptées ; or une communication efficace suppose simplicité et dynamisme.

L'année 1983 a vu la naissance de deux autres institutions : un *Conseil National de la Vie Associative (CNVA)* et une *Commission Coopération Développement (CCD)*. Leurs rôles sont limités, comme le montrera une rapide description.

- Le *Conseil National de la Vie Associative* est une instance consultative placée auprès du Premier ministre qui a pour mission « *d'être l'interprète auprès du gouvernement des préoccupations et des attentes de l'ensemble des associations (...) en donnant son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires qui lui sont soumis, en conduisant des études et faisant des propositions sur le développement de la vie associative.* »²⁴ Ses 72 membres représentent les principales fédérations associatives des principaux secteurs : tourisme, santé, insertion sociale, jeunesse, économie alternative... Ils se sont organisés en commissions permanentes, dont l'une a pour sujet « *l'Europe et l'international* ». L'Etat a confié au CNVA, en février 2000, un rôle important dans l'organisation d'*Assises nationales de la vie associative* qui ont réuni 2000 participants au CNIT de la Défense et vu la participation d'une dizaine de ministres. Leur préparation, tout au long de l'année précédente, dont une partie s'était déroulée lors de conférences régionales, avait visé à aplanir le maximum de points de

²⁴ Site Internet du Conseil National de la Vie Associative, 2003

conflits, notamment au plan fiscal, entre les principaux courants du mouvement associatif français et l'Etat, dans la perspective d'une célébration sans fausse note, l'année suivante, du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association.

Les intérêts divergents entre des organisations, dont une majorité est étroitement liée à l'Etat (les associations relais des politiques de santé, d'habitat, de prévention...), ont réduit cette institution à une fonction corporatiste assez faible. Elle s'est aussi trouvée concurrencée, avec la complicité d'un Etat alternant la manifestation de ses intérêts, par la Conférence des Présidents des Coordinations Associatives, sorte de club des plus puissantes associations.

- La *Commission Coopération Développement* est née de la transformation d'une *Commission Coopération Jeunesse* déjà placée, dès les années 1970, auprès du ministre des Affaires étrangères et (alors) du ministre de la Coopération. Composée de façon paritaire de représentants des pouvoirs publics et des « *associations de solidarité internationale* » regroupées en collectifs et coordinations, elle est présidée par le ministre (devenu délégué) de la coopération et a « *pour objets d'informer les organisations de solidarité internationale (OSI) de la politique des pouvoirs publics en matière d'aide au développement, notamment des grandes orientations définies dans le cadre du comité interministériel d'aide au développement ; de faire connaître les préoccupations des OSI en matière de coopération et de développement aux institutions et autorités responsables de la politique française en ce domaine* ». Elle a été ultérieurement dotée d'un « *comité paritaire de programmation* » visant à assurer « *une coordination nouvelle, contractuelle, des actions des associations dans certains pays bénéficiant de 'programmes prioritaires' financés par les pouvoirs public* »²⁵ que nous évoquerons à nouveau à propos des mécanismes financiers.

Cette commission n'a jamais réussi à organiser un rapport de force permettant aux ONG de s'y exprimer librement car une bonne partie des organisations qui en sont membres dépendent financièrement à un haut degré du ministère des Affaires étrangères, en particulier leur structure fédérative principale, Coopération Sud. Cette instance, réunie une fois par an au mieux, existe essentiellement au travers de son

²⁵ Site Internet de la Commission Coopération Développement, 2003

bureau qui est l'occasion pour les principales ONG de développement de rencontrer mensuellement le cabinet du ministre délégué à la coopération pour lui soumettre un certain nombre de doléances et demandes de financement. D'autre part des problèmes de chevauchement de compétences se sont fait jour depuis la création du Haut Conseil de la Coopération Internationale, rattaché au Premier ministre, en 1999.

- Un décret du 29 mars 1993 a créé auprès du Premier Ministre une *Commission française du développement durable* (CFDD), « *organisme indépendant consultatif chargé de proposer aux pouvoirs publics les orientations d'une politique de développement durable. S'inscrivant dans le cadre des textes de l'ONU émanant du Sommet de la Terre tenu à Rio en 1992, elle a vocation de conseil auprès du Gouvernement. Ses moyens d'action et son secrétariat sont assurés par le ministère chargé de l'environnement* »²⁶. Le président et les vingt membres, experts et représentants associatifs, sont nommés par le Premier ministre. Son rapport de 1996, « *a très largement servi de base à la 'stratégie nationale du développement durable' publiée par le Gouvernement en février 1997* »²⁷. Les avis de la CFDD, largement repris par la presse, bénéficiaient d'un large écho.

Courant 2002, une grave crise a éclaté entre la CFDD et le gouvernement, qui s'est cristallisée autour de la politique à conduire vis à vis des organismes génétiquement modifiés (OGM), et s'est traduite par une mise à l'écart de la commission dans la préparation de la Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable de Johannesburg (août 2002). Les membres de la CFDD ont collectivement démissionné et le gouvernement a omis de les remplacer. C'est, ultérieurement, un *Conseil National du Développement Durable* composé de 90 membres qui a été chargé de reprendre la réflexion sur le sujet.

c) Le Haut Conseil de la Coopération Internationale

En 1990, Stéphane Hessel, Ambassadeur de France, recommandait au Premier ministre Michel Rocard, dans un rapport que celui-ci lui avait demandé sur la coopération internationale de la France, « *la reconnaissance des ONG comme de*

²⁶ Site Internet de la Commission française du développement durable en octobre 2002, avant sa disparition

²⁷ idem

véritables partenaires dans les politiques de développement et non pas simplement comme agents d'exécution ». Un autre rapport, signé du parlementaire Samuel-Lajeunesse, arrivait à la même conclusion et concluait, comme le précédent à l'utilité de créer un Haut Conseil de la Coopération au Développement. Ce n'est qu'en 1999, qu'a vu le jour, rattaché au Premier Ministre, un *Haut Conseil de la Coopération Internationale* inspiré par ces propositions. Ce Haut Conseil a réuni, dans une première version, autour de l'ancien ministre Jean-Louis Bianco, soixante personnalités de la société civile française, cette expression étant entendue dans un sens très large : associations de solidarité internationale, mais aussi collectivités locales, organisations patronales, syndicats, universitaires, journalistes et associations de migrants. L'installant, le Premier Ministre Lionel Jospin lui avait demandé « *d'inventer un nouveau partenariat entre la société civile et l'Etat* »²⁸. Ultérieurement, il s'était félicité de ce que « *les avis du Haut Conseil éclairent le travail du gouvernement, et l'action des principaux ministres concernés (et) permettent au gouvernement d'enrichir sa réflexion et, le cas échéant, d'orienter son action.* »²⁹ Il reconnaissait dans « *le Haut Conseil une force de proposition capable de créer une dynamique constructive entre l'Etat et les acteurs non gouvernementaux de la coopération internationale.*»

En trois ans une trentaine d'avis, rapports, études et recommandations ont été remis par le *Haut Conseil* au gouvernement ou au Parlement. A différentes reprises, le Président de la République a manifesté son « *grand intérêt* » pour les recommandations dont il était également destinataire, déclarant accorder, par son intermédiaire, de « *l'importance (...) à la consultation des associations dans le travail d'élaboration des principes de la nouvelle société internationale que nous voulons édifier* »³⁰. La presse a donné quelque écho aux travaux du Haut Conseil. Plusieurs services du Quai d'Orsay ont manifesté un intérêt pour des travaux communs. Deux rapports du Haut Conseil sur le développement durable ont été inclus dans le Livre Blanc réalisé par la France dans le cadre de la préparation de la conférence de Johannesburg.

²⁸ Séance du 26 novembre 1999, site Internet du Haut Conseil de la Coopération Internationale

²⁹ Séance du 10 juillet 2001, idem

Fin 2002, à échéance du mandat des membres du premier Haut Conseil, et peu après un changement de majorité gouvernementale, a été opérée une réorganisation de cette institution sous deux aspects principaux : réduction du nombre des membres à 45 avec doublement de celui des représentants d'associations de collectivités locales ; restriction du champ de travail à la coopération au développement. Le personnel et le budget ont d'autre part été restreints. La présidence a été confiée à un ancien ministre de la coopération, M. Jacques Pelletier.

L'institution avait eu, dès sa fondation, des rapports délicats avec le ministère des Affaires étrangères : le ministre Hubert Védrine lui avait par exemple reproché d'être parfois « *sortie de son mandat* »³¹, faisant allusion à un avis qui, en mars 2000 avait demandé au gouvernement de prier les autorités russes, avec lesquelles des programmes bilatéraux de coopération étaient en plein développement, d'autoriser les secours humanitaires à accéder aux populations civiles tchétchènes. Puis, plusieurs des avis du Haut Conseil avaient suscité, pour leur partie critique de la politique publique d'aide au développement de la France, pourtant généralement modérée, des reproches verbaux ou écrits du ministre délégué à la coopération, Charles Josselin, adressés au président Jean Louis Bianco. La participation de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères à certaines réunions organisées par le Haut Conseil avait été formellement interdite sur instruction des ministres. Des projets de sujets d'étude avaient dû être modifiés à la demande des services ou du cabinet du ministre délégué.

La nouvelle version de l'institution, dont fait désormais partie Charles Josselin, pouvait espérer ne pas connaître ce type de conflit. Toutefois un article de la revue *Capital*³² consacré au *Haut Conseil de la Coopération Internationale*, classé par les journalistes dans la catégorie des « *administrations qui ne servent à rien* », laisse penser que la difficulté ne tient pas qu'aux seules personnalités qui composèrent la première formation : le ministre délégué à la coopération qui a succédé à Charles Josselin, Pierre-André Wiltzer est cité comme partageant l'opinion que les avis du Haut Conseil seraient d'une « *utilité moquée jusqu'au sein du gouvernement* » et que,

³⁰ Haut Conseil de la Coopération Internationale - *Rapport annuel 2001- Annexe : Lettre du Président de la République* 20 septembre 2000

³¹ Hubert Védrine - Discours du 5 septembre 2001 dans le cadre du séminaire d'été du Haut Conseil, site Internet de celui-ci, 2004

³² *Capital*, numéro de novembre 2003, p. 76

de ses rapports, « *personne n'avait besoin* ».

Ceci n'interdira pas au chef de l'Etat d'écrire, deux mois plus tard, au président du nouveau Haut Conseil, pour le remercier de lui avoir envoyé le rapport d'activité de l'année 2002 – aux onze douzièmes gérée par son prédécesseur – et le féliciter de ce « *le Haut Conseil (...) a joué un rôle important. Les recommandations qu'il a préconisées et le débat public qu'il a conduit ont permis une mobilisation utile et l'émergence d'idées nouvelles.* »³³

d) Les difficultés des commissions officielles sont intrinsèques à leur statut dans l'Etat

Les hésitations de l'Etat vis-à-vis du Haut Conseil de la Coopération Internationale peuvent être rapprochées, pour être interprétées, tout d'abord de celles qui ont également accompagné son attitude à l'égard des commissions qui n'ont pas réussi à trouver leur place dans le fonctionnement de l'Etat, ou du moins à occuper réellement celle que les textes officiels leur assignaient, telle la *Commission Française du Développement Durable*.

Toutes ont été créées sur la promesse que l'Etat souhaitait y entendre les propositions innovantes du monde associatif et syndical, qu'il en tirerait des idées pour réorienter ses politiques et qu'un dialogue s'y instaurerait à ce sujet. Ces engagements apparaissent, avec le recul, principalement comme des gestes politiques n'engageant que le niveau politique supérieur de l'Etat. La création de ces instances fait toujours l'objet d'une campagne de communication de la part du gouvernement qui en est l'auteur. Sont mis en avant la volonté de « dialogue » avec une grande diversité d'acteurs, l'intention de procéder ultérieurement à des réformes...

Mais les services administratifs semblent supporter difficilement que les interlocuteurs invités à la table des débats prennent publiquement et de façon critique position par rapport à l'action qu'ils mènent. Après le départ du ministre fondateur, les engagements initiaux s'étiolent souvent. Parfois même, comme dans le cas du *Haut*

³³ Jacques Chirac - Lettre à M. Jacques Pelletier du 21 janvier 2004

Conseil de la Coopération Internationale, la création s'inscrit dans un contexte de tension au sein du sommet de l'Etat ; lorsque la décision politique est prise d'apurer le contentieux, la place de l'institution peut devenir inconfortable et nécessiter sa réforme.

Le *Conseil Economique et Social*, la *Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme*, le *Conseil National de la Vie Associative*, la *Commission Coopération Développement*, la *Commission Française du Développement durable* et le *Haut Conseil*, toutes instances invitées à jouer, à des titres divers, un rôle d'interface entre l'Etat et la société civile dans les relations internationales, ressentant cette difficulté existentielle chacune à un moment ou l'autre, ont exprimé leurs regrets de n'être que peu entendues et associées véritablement à la préparation des décisions de l'Etat. Le *Haut Conseil de la Coopération Internationale* l'a fait, par exemple, dans son rapport annuel pour l'année 2001³⁴ qui comprend des titres explicites : « *des incertitudes quant à son rôle dans l'architecture institutionnelle issue de la réforme* », « *des bilans publics flatteurs mais une collaboration trop souvent limitée.* »

Dotée, on le verra à la section suivante, d'instances politico-administratives spécifiques à géométrie instable, la concertation entre l'Etat et les ONG spécialisées dans l'urgence humanitaire a tout particulièrement illustré, depuis que les « *french doctors* » sont apparus dans le paysage, les hésitations des pouvoirs publics à la doter d'un organe consultatif permanent. Ainsi, une *Commission Consultative de l'Action Humanitaire* n'a-t-elle existé que sur le papier, bien qu'elle ait été créée par un décret du 18 mai 1994 : elle n'a jamais été réunie, suite à un changement de titulaire du poste de secrétaire d'Etat du domaine. Nonobstant ce précédent, le secrétaire d'Etat auprès du ministre des Affaires étrangères, Renaud Muselier, a réuni, le 3 décembre 2003, une « convention » dont l'une des conclusions était la proposition de créer un « *conseil d'orientation de l'action humanitaire composé de 15 membres (ONG, entreprises, collectivités locales et Etat)* », susceptible, après évaluation de se « *transformer en un Haut Conseil de l'Action Humanitaire* ».

La prudence de cette proposition s'explique par le fait, qu'au cours de la

³⁴ Rapport annuel 2001 du Haut Conseil de la Coopération Internationale, enlevé du site Internet depuis quelques mois

« convention », plusieurs ONG ont fait remarquer qu'instaurer, par cette création, une césure entre actions d'urgence et pratiques de développement n'était pas opérationnel, et que le *Haut Conseil de la Coopération Internationale*, où siègent des ONG humanitaires, avait vocation à jouer ce rôle et y traitant l'ensemble de ces questions, ce qu'il fait du reste depuis sa création en 1999. La question à laquelle il conviendrait de répondre, ont-elles ajouté, serait plutôt : « *Quand les recommandations du rapport sur les crises réalisé par le Haut Conseil*³⁵, largement agréées par l'Etat, seront-elles mises en œuvre ? »³⁶

D'une façon générale, les organes de la concertation institutionnalisée peinent à trouver leur place. Cette problématique n'est pas spécifique aux instances consultatives invitées à traiter de questions internationales ; elle est largement commune à de nombreuses autres commissions s'intéressant à d'autres secteurs, notamment ceux de l'insertion, de l'habitat social, des problèmes des villes : un certain nombre de leurs secrétaires généraux ont organisé, ces dernières années un *forum informel* qui leur permettait d'échanger leurs expériences sur la difficulté de faire fonctionner des institutions médiatrices du dialogue entre l'appareil politique et administratif de l'Etat d'une part, les organisations de la société civile d'autre part. Ses travaux ont souligné en particulier que les nombreux chevauchements de compétences entre les différentes instances, sans cesse accrus par la création de nouvelles, donnent aux administrations la possibilité de choisir leurs interlocuteurs, c'est à dire de ne jamais s'engager vraiment. Les acteurs sociaux en sont conscients qui, de plus en plus, voient dans ces organes des lieux d'amortissement des tensions plus que de résolution de celles-ci.

La *Commission nationale consultative des droits de l'homme* fait exception. Pourquoi ? Une première explication tient au fait qu'elle a été créée comme prototype de la *Commission des droits de l'homme des Nations Unies* : les gouvernements successifs et les administrations concernées ont tiré fierté de cette historicité et ont attribué dès lors à cette instance un rôle diplomatique : celui d'être une des vitrines de la France en matière de droits de l'homme.

³⁵ Haut Conseil de la Coopération Internationale : *Crises, coopération et développement* – Avis et rapport au Premier ministre – 23 novembre 2000 – Site Internet hcci.gouv.fr

Concernant certaines des autres commissions, le gouvernement a parfois caressé ce projet, mais pour l'abandonner assez rapidement le plus souvent. Ainsi applaudit-il à l'initiative du *Haut Conseil de la Coopération Internationale* lorsque ce dernier invita³⁷ une dizaine d'instances consultatives analogues d'autres pays européens pour débattre de la politique de coopération de l'Union Européenne au moment où la France assumait la présidence de cette dernière. Mais, ultérieurement, les services concernés du ministère des Affaires étrangères ayant signifié leur désintérêt, privé d'informations sur la réforme engagée dans ce domaine par l'Union Européenne, le Haut Conseil a dû renoncer à poursuivre.

Une seconde explication peut être trouvée dans le fait que la nature des thèmes traités par la CNCDDH la met à équidistance institutionnelle de plusieurs ministères dont les sensibilités sont assez différentes : justice, intérieur et affaires étrangères. Cela permet à cette commission de véritablement exciper de son rattachement au Premier ministre et d'ignorer les pressions, à l'inverse des autres institutions qui relèvent presque toujours d'un ministère dominant.

Les limites des commissions permanentes de dialogue entre l'Etat et les ONG tiennent souvent à la crainte que l'échelon politique du pouvoir étatique ressent qu'elles ne se figent en lieux de contestation de ses politiques. Les décisions politiques successives de création d'organismes chargés de la concertation ont pour effet une accumulation d'instances aux vocations voisines, ce qui permet à l'administration de distribuer, selon son bon plaisir, les demandes d'avis, entre les différentes instances qu'elle place, ce faisant, dans une situation de concurrence sensible à la pression politique.

Cette stratégie n'est pas sans analogie avec celle identifiée par les responsables des services des relations avec les ONG d'institutions intergouvernementales qui avouent avoir le sentiment de n'être plus crédibles à force de proposer un dialogue sans conséquences³⁸. Ces attitudes suscitent des réactions d'ONG qui vont du refus de

³⁶ Résumé de l'intervention de M. Alain Boinet, délégué général de Solidarités, le 3 décembre 2003

³⁷ En octobre 2000, les actes ayant été publiés sous le titre : « *Les espoirs fragiles de la nouvelle coopération européenne* » - Karthala 2001

³⁸ Minutes de la réunion des chefs des service des relations avec les ONG des principales organisations intergouvernementales, juin 2002

participer à un fort investissement adossé à un soutien accordé par la presse.

2) Les services administratifs chargés du dialogue avec les ONG

L'inventivité de l'Etat français n'est pas moindre concernant la création de services spécialisés chargés des relations avec les ONG. Ceux-ci assument des fonctions complexes qui mélangent gestion technique et vigilance politique.

a) La Mission de Liaison avec les ONG

Dès 1965 est décidée la création d'un *Service de Liaison avec les Organisations Internationales non Gouvernementales* au sein du ministère des Affaires étrangères, composante du Service des Nations Unies, puis de la Direction des Affaires Politiques. C'est le signe d'une attention au phénomène de la société civile bien supérieure à ce qui est généralement perçu d'une diplomatie connue pour être « stato-centrée »

La circulaire qui, cinq ans plus tard, en exposait les missions aux ambassadeurs expliquait avec une franchise inattendue : « *L'efficacité des ONG se révèle au plan politique : les mouvements d'étudiants ont fait, défait ou déséquilibré nombre de gouvernements en ces dernières années.(...) Au plan économique et social (elle) s'exprime par le volume de leur aide au développement (...) chiffré à un minimum d'un milliard de dollars (...), d'où leur utilité complémentaire à celle des Etats et organismes intergouvernementaux (...).* » Après ce constat, la circulaire proposait de voir en elles un défi pour la diplomatie nationale : « *Leur prestige ou celui de leurs dirigeants, la composition de leur état major, la localisation de leurs sièges internationaux et régionaux sont des éléments qui jouent en faveur de l'influence d'un pays ou, au contraire la défavorise* ». La capacité d'influence, positive et négative, tout comme le pouvoir économique des ONG étaient ainsi reconnus.

Dix ans plus tard, manifestant une indéniable continuité, le secrétaire général du Quai d'Orsay, Bruno de Leusse, attendait de *la Mission de Liaison avec les ONG*, nouveau nom donné au service, qu'elle fasse « *connaître et expliquer aux associations la politique extérieure de la France pour leur permettre, si elles le désirent, de mieux orienter et structurer leurs interventions dans les congrès du mouvement associatif*

international et dans les conférences intergouvernementales auxquelles elles participent en qualité d'observateurs. Réciproquement, il (demandait à ses services) d'écouter les associations pour interpréter correctement leurs préoccupations et les aider à aboutir, si celles-ci nous paraissent légitimes ». Cette nouvelle circulaire préconisait donc des alliances sélectives susceptibles de consolider les positions diplomatiques françaises. D'autres instructions, en 1989 et 1997, signées d'autres secrétaires généraux, confirmeront ces objectifs à la *Mission de liaison*, y ajoutant peu à peu une dimension d'appui aux initiatives des ONG dès lors qu'elles participent de la promotion de l'image de la France³⁹.

Ce service restera, tout au long de son existence, marginal par rapport au fonctionnement général du Quai d'Orsay. La *Mission de Liaison avec les ONG* a toutefois passé les dernières années de son existence à assister les différentes directions du Quai, dont les compétences pouvaient se trouver rencontrer celles d'ONG, pour qu'elles mettent en place des procédures assurant une communication routinisée avec elles : avant le départ de tout ambassadeur vers son nouveau poste, une rencontre avec celles qui interviennent dans ce pays a été instituée ; en cas de crise politique ou humanitaire dans un pays, des réunions régulières entre la direction géographique, les services chargés de l'action humanitaire d'une part, les organisations de solidarité internationale d'autre part, ont été lancées, etc⁴⁰.

b) La Mission de la coopération non gouvernementale

En 1987, un service commun a été créé entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la coopération : le *Département de la coopération non gouvernementale*. Il a été chargé de mettre en place des procédures de cofinancements avec les

³⁹ Ainsi la circulaire de 1989, signée François Scheer : « *Le gouvernement entend, pour sa part, favoriser d'une manière générale l'action de ces associations (qui) jouent un rôle irremplaçable.* » Chaque ambassadeur de France doit « être personnellement attentif à l'action des ONG qui interviennent dans les secteurs humanitaires et des droits de l'homme (et lorsque leurs) interventions peuvent se heurter au mauvais vouloir ou à l'hostilité des autorités locales (...) leur accorder toute l'assistance voulue et d'informer sans délai le Département (...). Autonomes et libres dans leurs actions elles peuvent, le cas échéant, ne pas partager l'ensemble des analyses du poste. Elles ne méritent pas moins votre soutien. »

⁴⁰ Ainsi, en 1997, le Directeur des affaires stratégiques et du désarmement, Régis de Bélenet, demandait à la Mission de réunir avec lui les ONG françaises participant à la campagne internationale contre la prolifération des armes de poing et de petit calibre, pour nouer un dialogue sur le sujet. Quelques mois plus tard le gouvernement français, inspiré par ces discussions, présentait un plan d'action pour réduire les trafics de petites armes dans le cadre des Nations Unies et celui de l'Union Européenne.

organisations et collectivités locales qui soumettraient des demandes relatives à des projets cohérents avec la coopération inter étatique. Et, en 1988, a été lancé le « *programme solidarité habitat* » organisant des opérations conjointes, en milieu urbain, entre acteurs d'Etat, collectivités locales, organismes techniques et associations de solidarité. M. Charles Josselin, Président du Conseil Général des Côtes d'Armor, en a pris ultérieurement la présidence. Sa création avait été précédée de celle d'un « *programme solidarité eau* » ayant la même vocation dans son domaine.

Une *Mission de la coopération non gouvernementale* a vu le jour, en 1998, au ministère des Affaires étrangères, dans le cadre de la réforme de coopération publique, par fusion de la *Mission de liaison auprès des ONG* du ministère des Affaires étrangères et du *Département de la coopération non gouvernementale* du ministère de la coopération, rattachée directement au directeur général de la coopération internationale et du développement. Sa mission première est de distribuer les subventions mises à disposition des ONG et des collectivités locales par ce ministère et d'assurer, côté Etat, le suivi de la *Commission coopération développement* (et de son équivalent pour les collectivités locales). Telle que la conçoit son responsable actuel, sa vocation est également de proposer aux ONG de développement d'orienter davantage leurs programmes vers les priorités que s'assigne la coopération publique.

L'histoire des services qui ont eu successivement en charge les relations avec les ONG en général, de développement en particulier, est donc celle de la prise de conscience fort ancienne du risque politique qu'il y aurait à ne pas mieux connaître un acteur protéiforme et qui peut être vindicatif ; ultérieurement l'idée que cette force peut être un élément de l'influence française est prise en compte. L'attitude prise par les ONG en réponse à cette offre de « guichet » spécialisé a été très semblable à celle déjà décrite du « dedans – dehors » : les ténors boudent ces *guichets* tout en suivant à distance ce qui s'y discute, ce qui amène peu à peu ceux-ci à avoir pour interlocuteurs des « notables » dont la représentativité n'est que le résultat de l'absence des ONG vraiment représentatives. Dans une phase ultérieure, les ONG de développement de tailles moyenne et petite se sont regroupées et ont adopté une attitude de type syndical vis-à-vis de ces *guichets*, insistant pour ceux-ci soient gérés de façon transparente. C'est ainsi qu'un représentant de Coordination Sud, fédération des ONG de développement, assiste depuis 1998 aux réunions présidées par le chef de la MCNG au

cours desquelles les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères délibèrent sur l'attribution des subventions aux associations de ce secteur.

c) La Délégation à l'action humanitaire et l'intermittent Secrétariat d'Etat à l'Action Humanitaire

La dimension humanitaire des crises politiques et catastrophes naturelles a, depuis la création du CICR à la fin du XIXe siècle, appelé des réponses pragmatiques aux problèmes que posait aux Etats l'intervention d'acteurs privés : réunions ad hoc, dans la périphérie des cabinets des ministres des Affaires étrangères et de la défense, signalétique spécifique pour les secours privés (la croix et le croissant rouges), organisation de « cellules de crise » mettant en présence les différents services administratifs concernés et auditionnant des ONG, pour des mises au point et prises de décision coordonnées.

Le développement spectaculaire des ONG humanitaires françaises spécialistes de l'urgence au début des années 1970 a progressivement amené le ministère français des Affaires étrangères à doter sa « cellule de crise », jusque là réunie au coup par coup, d'une ossature administrative permanente, la *cellule d'urgence*. « *Par une décision conjointe du 26 avril 1985 du ministre des Relations extérieures et du ministre délégué chargé de la Coopération et du Développement, a été créée, avec l'accord de Matignon, une Cellule d'urgence et de veille (CELUR) à compétence interministérielle.*⁴¹ » Celle-ci, dont la direction a longtemps été confiée à un médecin urgentiste, a cherché à organiser une certaine coordination entre secours privés (dont ceux des entreprises) et secours publics (des différentes administrations de l'Etat, mais aussi des collectivités locales). Elle portait aussi bien sur la logistique (assemblage de frêt pour remplir des avions ou bateaux cargos, sollicitation de l'armée pour des transports de passagers ou de frêt) que sur l'échange d'informations utiles (sur les victimes, sur les risques, sur les décisions prises par chacun). Son quotidien, entre deux crises, était de gérer une partie de l'aide alimentaire publique française, l'essentiel de celle-ci relevant du ministère de l'agriculture.

⁴¹ Anne-Marie Morais - Résumé de *L'action humanitaire d'Etat : constat et propositions* Rapport non public de François Descoueyte, inspecteur des Affaires étrangères et Laurent Vachey, inspecteur des Finances, octobre 1999, Site du HCCI

Mais, en 1986 , dans un souci d'afficher un changement dans la diplomatie française qui désormais allait promouvoir vigoureusement les droits de l'homme, était créé un secrétariat d'Etat chargé des droits de l'homme confié à Claude Malhuret, précédemment président de MSF. Deux ans plus tard « *était ensuite créé un Secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'Action humanitaire et confié à Bernard Kouchner*⁴² », lui-même ancien de cette ONG.

Cette administration allait perdurer pendant 9 ans et être confiée à deux autres personnalités, dont l'une issue à nouveau de cette même ONG, Xavier Emmanuelli. Elle coiffa, de fait, la *cellule d'urgence*, sans que cela fût formellement dit, le ministère des Affaires étrangères tenant à conserver une tutelle sur celle-ci. Les grandes crises politiques de l'éclatement de la Yougoslavie et du génocide Rwandais amenèrent ce Secrétariat d'Etat à gérer des budgets très importants tout en développant une « *politique humanitaire d'Etat* » venant en accompagnement d'opérations militaires.

Ce que les ONG appelèrent un « *dangereux mélange des genres* », joint à la personnalité, parfois combative, des secrétaires d'Etat, eut comme conséquences des relations globalement passionnelles de ces derniers avec le milieu associatif et souvent tendues avec le ministère des Affaires étrangères.

En 1997, après que, les années précédentes, ses moyens eurent fondu, le SEAH, ayant « *conn(u) des avatars divers*⁴³ » disparut de l'organigramme du gouvernement et fut ramené au rang de *service de l'action humanitaire* de cette administration, dirigé par une ancienne ambassadrice. Une réforme ultérieure, en 2002, fusionna ce service et la *cellule d'urgence* en une *délégation à l'action humanitaire* confiée à un fonctionnaire du ministère des affaires étrangères. Elle s'appuyait sur le rapport d'inspection précité qui avait regretté « *le contraste frappant existant entre les moyens français et ceux dont disposent des pays comparables comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou même les pays nordiques, (qui) a pour conséquence directe une moindre visibilité de la France dans les pays d'intervention, une maigre valorisation politique de l'action*

⁴² Anne-Marie Morais, Idem

⁴³ Anne-Marie Morais, Ibid.

humanitaire, ainsi qu'un déficit de présence dans les forums et organisations internationales. En effet, les budgets bilatéraux d'aide humanitaire anglais et allemand sont dix à quatorze fois supérieurs au fonds d'urgence humanitaire français.⁴⁴ »

Parmi les missions de la nouvelle délégation figure, comme indiqué plus haut, le dialogue avec les ONG du secteur, dont le rapport d'inspection avait noté qu'elles avaient été victimes de « *circuits lourds et fluctuants de subventions (qui les) déstabilisent* », avec éventuellement l'appui d'une instance de concertation (à créer).

Ces tribulations, comme celles des services précédemment décrits, illustrent la difficulté de positionner dans l'organigramme de l'Etat des services administratifs que l'on charge d'être les interlocuteurs permanents d'ONG pour des sujets qui sont à fort contenu politique.

Pris en étau entre les commissions permanentes (lorsqu'elles existent) et la volonté de contacts directs affichée par les structures politiques de l'Etat, que nous allons explorer maintenant, ces services spécialisés peinent à définir leurs marques et n'ont de crédit - et de foi en leur mission - que dans les rares périodes où des moyens d'action leur sont concédés et délégués avec une marge d'autonomie suffisante. Ces considérations ont joué dans la disparition du Secrétariat d'Etat à l'Action Humanitaire puis dans celle du Service d'Action Humanitaire, et ont été à la base de la suppression de la Mission de liaison avec les ONG, fin 1999.

Dans le cas des services spécialisés dans l'action humanitaire, le fait qu'ils aient eu en outre à concevoir une politique humanitaire d'Etat dont la doctrine n'a cessé de se chercher et dont les expérimentations se sont parfois trouvées prises au piège de circonstances défavorables (telle l'Opération turquoise, au Rwanda, qui a surtout bénéficié aux acteurs du génocide), a obéré leur capacité à s'imposer.

⁴⁴ Anne-Marie Morais, Ibid.

3) Les contacts politiques réguliers dans l'irrégularité

La circulaire du ministère des Affaires étrangères de 1970 précitée concluait en recommandant aux ambassadeurs de « *développer des contacts avec ces organismes (qui) s'apparentent à ceux que leur service de presse prend avec les journaux et personnalités du milieu de l'information* ». Le rapprochement est éloquent sur la façon dont la relation avec les ONG, plus subie que désirée, s'apparente, pour la diplomatie, à une forme de communication qu'il vaut mieux maîtriser que subir. Par souci de s'approprier une partie du pouvoir d'influence que les ONG exercent sur l'opinion publique, le niveau politique de l'Etat français (les membres de l'exécutif et leurs cabinets) a multiplié ces dernières années, au point de les rendre quasi systématiques, les contacts informels avec les organisations de la société civile.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a ainsi, en 1997, commencé d'inviter des représentants des organisations de la société civile à le rencontrer pour échanger quelques commentaires sur deux sujets principaux : l'annulation de la dette des pays pauvres surendettés et les ordres du jour des grandes conférences financières et commerciales internationales. Il est arrivé qu'il leur propose d'intégrer quelques uns de leurs représentants aux délégations officielles. Le ministre délégué à la coopération a fait de même pour quelques conférences internationales⁴⁵.

D'une façon plus générale, dans les cabinets des ministres des affaires étrangères, de l'économie, des finances et de l'industrie, de la défense, de l'éducation et de l'environnement, un ou plusieurs collaborateurs sont désormais particulièrement affectés à la fonction de maintenir des contacts réguliers avec les ONG sur les sujets internationaux les plus divers.

L'exemple est d'abord donné par le chef de l'Etat lui-même, dont un membre du cabinet a assisté aux deux premiers forums alter-mondialistes de Porto Alegre, puis à celui, européen, de Paris-Saint Denis en novembre 2003, suscitant force commentaires élogieux dans la presse. Jacques Chirac lui-même reçoit souvent des ONG et veille à

⁴⁵ Conférence ministérielle Euromed de Stuttgart en octobre 1998, Groupe consultatif pour la reconstruction et la transformation des pays d'Amérique Centrale touchés par le cyclone « Mitch » en juin 1999 à Stockholm

ce qu'on le sache. Le Président de la République est également attentif au fait d'inclure des représentants associatifs, aux côtés de ceux d'entreprises et d'intellectuels, dans ses déplacements internationaux, tout particulièrement lors de conférences à fort impact médiatique.

La préparation des conférences thématiques onusiennes (ou autres) donne lieu, depuis celle de Rio, tenue en 1992, à des exercices de concertation à géométrie variable, organisés de façon discrétionnaire par l'Etat, mais avec une volonté croissante de ne laisser aucune organisation importante à l'écart. Tel a été le cas, particulièrement, de la préparation de la *Conférence sur l'avenir de la planète*, tenue à Johannesburg en août 2002, qui s'est déroulée sur six mois et a été l'œuvre d'un comité ad hoc auquel avaient été conviées à participer les principales têtes de réseaux associatifs et militants. Le *Livre blanc* conclusif a fait une large place à la diversité des points de vue.

La philosophie générale prévalant au sommet de l'Etat a été résumée par le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, à propos du sommet 2003 du G8 en France : « *Evian, ça ne va pas être Gênes...C'est-à-dire qu'en amont, on aura associé d'autres gens, (...) les associations, les ONG, tous ceux qui veulent participer au débat sur ces sujets (afin) qu'Evian ne soit pas la discussion de huit personnes face à des milliards d'autres, mais que la France donne la parole à tous.* »⁴⁶C'est du reste pour préparer ce G8 que le président Chirac « *a reçu entre avril et mai à peu près tout ce que la société civile compte d'organisations intéressées par la mondialisation* ». ⁴⁷L'une des conclusions fut la création d'un *Groupe de travail sur les nouvelles sources de financement du développement*, composé de 15 personnalités, dont 3 représentants d'ONG, prié de remettre son rapport avant le G8 de juin 2004.

La multiplication des contacts directs, informels et souvent médiatisés entre ONG et gouvernants pourrait être analysée, finalement, comme un compromis avantageux pour l'Etat : il renforce ainsi sa position symbolique paternelle ; il montre publiquement sa réceptivité aux revendications des ONG en mobilisant le sommet politique de la pyramide institutionnelle ; et il évite de se trouver pris au piège d'une négociation qui

⁴⁶ Jean Pierre Raffarin -Discours d'installation du nouveau Haut Conseil de la Coopération Internationale le 18 février 2003 - Site Internet du HCCI

⁴⁷ Béatrice Gurrey, Idem

le forcerait à consentir des résultats, ce vers quoi tendent les d'institutions permanentes de dialogue. Ces rencontres se produisent avec une certaine régularité, mais l'Etat veille à en conserver l'initiative et à imposer le sentiment qu'il est totalement maître de leur agenda, souverainement discrétionnaire dans ses choix et méthodes. Il provoque ce faisant, de la partie « adverse », la reconnaissance de sa souveraineté.

L'Etat cherche moins à amener ses partenaires et rivaux à partager ses propres convictions, qu'à sauver les apparences de son pouvoir régalien alors que la multiplication des acteurs⁴⁸ et le développement de fortes inégalités entre eux ont affaibli la réalité de ce dernier. La relation Etat-ONG, institutionnalisée dans un dialogue se donnant en représentation, illustre l'idée « constructiviste » que la fabrication de l'identité symbolique des acteurs est un élément des relations internationales.

4) Les transferts de personnels entre l'Etat et les ONG

Le statut de la fonction publique française (au sens large, établissements publics y compris) offre cette particularité qu'il permet à de hauts fonctionnaires d'exercer des responsabilités dans des organismes extérieurs à l'Etat sans mettre fin à leur lien juridique avec ce dernier. C'est ce qui est à l'origine de ce phénomène difficile à interpréter a priori : un certain nombre d'ONG françaises ont à leur tête des fonctionnaires placés en situation de mise à disposition ou de détachement⁴⁹.

Pour être comprise cette situation doit être située dans un contexte plus général. Tout d'abord, nombre de fonctionnaires en activité exercent bénévolement des fonctions dans des organisations à buts non lucratifs. D'autre part, ils sont légion à se faire élire à la tête d'ONG, après leur retraite.

Si l'on prend la dizaine des principales ONG ayant leur siège en France et une activité importante tournée vers l'international, on remarque, parmi les présidents, un chef de service hospitalier en retraite (Croix Rouge Française), deux préfets en retraite

⁴⁸ Notamment privés, les entreprises transnationales, comme on le verra au titre III, chapitre II

⁴⁹ La différence est que, dans le second cas, ils cessent d'être rémunérés par l'Etat.

(Secours Catholique et Enda-Europe), un ingénieur agronome hors cadre (Coordination Sud), un ambassadeur de France en retraite (Fondation de France), un ingénieur général des ponts hors cadre (Fondation pour le Progrès de l'Homme), un inspecteur général des finances mis à disposition (Fondation France Pologne pour l'Europe), deux inspecteurs généraux des finances en retraite (Agrisud et Association française d'action artistique pour l'un, Fondation France Hongrie pour l'autre), un ancien directeur du Trésor (section française de Transparency International), un haut diplomate onusien en retraite qui a succédé à un ambassadeur de France ayant lui-même remplacé un ancien ministre de la coopération (Comité Français de Solidarité Internationale), deux professeurs d'universités (ATTAC et CRID), un inspecteur du travail (CEDETIM et Assemblée des citoyens d'Helsinki), un ancien ministre de la coopération qui a succédé à un médiateur de la République (AFVP). Un maître des requêtes au Conseil d'Etat préside l'ONG française qui réunit les entreprises qu'intéresse leur responsabilité sociale (ORSE).

Si l'on s'intéresse plus spécifiquement aux composantes les plus activistes, on découvre que le *Réseau d'alerte contre les inégalités* est né d'un engagement des chercheurs de l'ancien *Centre d'études sur les revenus et les coûts* dissous en 1994, élargi « à des hauts fonctionnaires (...) afin d'analyser les documents et projets des institutions internationales comme nationales pour élaborer des contre-argumentaires. »⁵⁰ La Fondation Copernic, qui « publie des notes décryptant les projets du patronat et des pouvoirs publics » est animée par un Conseiller d'Etat⁵¹.

D'autre part, on a vu à plusieurs reprises des ministres être issus du mouvement associatif : outre quatre secrétaires d'Etat à l'action humanitaire, plusieurs ministres de l'environnement. La pratique de recruter, pour les cabinets ministériels, des contractuels issus du mouvement associatif, tend aussi à se développer. Les épouses des chefs de l'Etat successifs ont enfin, toujours été actives dans les grandes œuvres sociales, de même que certaines femmes de ministres (par exemple Enfants du Monde), ce qui crée, sur un mode à la fois social et personnel, une relation indirecte très forte entre les responsables des autres ONG des secteurs concernés et le sommet de l'Etat : il n'est pas rare qu'elles mettent leur crédit personnel au service de causes

⁵⁰ Isabelle Sommier – *Le renouveau des mouvements contestataires* – Champs Flammarion 2003, p. 156

⁵¹ Isabelle Sommier, Idem, p. 158

collectives.

Se manifeste ainsi, une osmose entre la haute fonction publique française, le monde politique et les organisations de la société civile. Le phénomène n'est pas nouveau, ainsi que les quelques indications déjà données sur la vie de René Cassin, l'ont montré. Quel sens lui donner ?

Certes, plusieurs des personnalités nommées plus haut l'ont été grâce aux instructions de vote données par le gouvernement à ses représentants dans les conseils d'administration des organismes concernés, et au terme de négociations discrètes avec les autres membres. Mais, c'est loin d'être la majorité des cas.

Les raisons sont plutôt que les ONG constatent que leurs relations avec l'Etat sont essentielles dans leur projet politique. A la fois soucieuses d'augmenter leur capacité d'influence et de préserver leurs intérêts (notamment financiers), elles considèrent que la cooptation à des postes de représentation de hauts fonctionnaires disposant de vastes réseaux et d'esprit indépendant est une arme : elle permettra un accès facilité au sommet de l'Etat. « *Le souci d'efficacité les conduit très logiquement à entrer en contact avec la sphère politico-administrative à des fins d'influence, voire de concertation* ». ⁵² D'autre part, l'éthique professionnelle des hauts fonctionnaires français est en général proche de celle des ONG : motivation désintéressée, sens de la solidarité, souci d'équité, sollicitude pour les vulnérables... Le passage à une activité associative, après ou peu avant la retraite (le choix dépendant des personnalités, des heurts et malheurs de leur carrière), pour y assumer un poste de responsabilité, répond souvent à leurs aspirations existentielles : la présidence d'une ONG permet d'une certaine façon de continuer sa vie antérieure au plan de la position sociale et du contenu du travail.

Les effets de cette osmose sont : un partage accentué des valeurs et des références ; l'assurance pour l'Etat que les principales organisations de sa société civile ne lui sont pas radicalement hostiles, au contraire ; des capacités supplémentaires d'être entendues pour les ONG.

⁵² Isabelle Sommier, Ibid., p. 193

En élargissant le propos, il convient aussi de noter que cette situation s'inscrit dans le mouvement de professionnalisation dans lequel s'est engagé un bon nombre d'ONG. L'une de ses traductions est que l'on trouve un nombre croissant de cadres issus de grandes écoles, ou du moins très diplômés, dans leurs structures administratives. Ce que certains journalistes appellent « *l'embourgeoisement* » des ONG a pour corollaire un partage de codes et de référents.

C'est ce que Claire Tréan, journaliste au *Monde*, identifie, en attribuant les propos suivants à un diplomate français : « *Les fonctionnaires partagent souvent avec les ONG la même culture, la même conception du développement ou de la dette ; certains sont issus du milieu des ONG* ». La journaliste observe ensuite une « *synergie* » entre ces deux types d'acteurs et cite un autre diplomate qui rappelait que « *ce sont les ONG qui ont porté le sujet (de l'annulation de la dette) devant l'opinion publique. Ce sont les pouvoirs publics qui leur demandent maintenant d'intervenir pour que les sommes annulées n'aillent pas au budget des Etats mais financent directement des projets concrets et associant les sociétés civiles locales* ». ⁵³

Peut-on en conclure que, à leur corps défendant, les ONG françaises sont entraînées dans une pratique de diplomaties non gouvernementales commanditées par l'Etat ? La tentation existe de la part de ce dernier. Déjà, un ancien conseiller diplomatique du Général de Gaulle, Alain Plantey, recommandait dans un livre de maximes tirées de son expérience : « *L'ouverture des relations internationales à des nouveaux venus n'entraîne pas seulement l'accroissement de leur complexité et la multiplication des chances de conflits : elle suppose un réel rajeunissement des méthodes de la diplomatie européenne classique, qui était de caractère juridique et formaliste* » ⁵⁴.

En 1998, les conclusions d'un groupe de travail du ministère des Affaires étrangères réuni autour de la question : *Comment l'Etat peut-il aider les ONG françaises à accroître leur capacité d'influence internationale ?* soulignaient ⁵⁵ que « *les ONG ont (...une) grande aptitude à émouvoir l'opinion publique internationale (... sont) des*

⁵³ Claire Tréan – *Les ONG s'imposent comme acteur dans les relations internationales* - Le Monde du 4 février 2001, p.2

⁵⁴ Alain Plantey - *La négociation internationale : principes et méthodes*- Editions du CNRS – 1980, p. 20

lobbys, selon les cas précieux ou redoutables, (...) et ont ainsi acquis une place très en vue dans les relations internationales, domaine jusque là réservé des Etats et institutions internationales. (...Mais) l'Etat peut(...) pousser les ONG à se lancer dans l'arène des jeux d'influence » au profit des intérêts diplomatiques du pays au travers de « la préparation de chaque négociation ou conférence internationale ». Et un certain nombre de réformes étaient proposées à partir du constat que « certains handicaps propres aux ONG françaises procèdent de leurs relations avec l'Etat. ⁵⁶ »

La frontière absolue supposée exister entre le monde des ONG et celui de l'Etat, déjà contestable au plan philosophique, est donc très loin d'être réelle en France. Des relations d'influence intersubjective s'exercent toute d'abord par osmose sociale : l'encadrement des grandes ONG est, aujourd'hui, si proche sociologiquement de celui de l'Etat, que les possibilités de prise de distance du premier par rapport au second sont, dès lors, assez limitées. Par convergence des stratégies également car chacune perçoit l'intérêt d'une complémentarité.

B) Les principales dynamiques structurant les relations entre ONG et Etats dans les autres pays

Les modes ritualisés de dialogue entre Etat et ONG ne sont pas spécifiques à la France. Ce que nous savons des autres pays développés laisse penser que les relations entre Etats et les organisations des sociétés civiles empruntent des formes diverses tournant autour d'un schéma assez général, dont l'objectif principal est d'organiser la convergence des politiques. A quelques originalités près, les Etats puisent l'essentiel de leur arsenal méthodologique dans les mêmes logiques.

Il en va assez différemment dans les pays en développement. Tout d'abord, la souveraineté dont disposent les Etats n'est que partielle et ils doivent tenir compte de

⁵⁵ Note du 18 novembre 1998 de la direction générale des affaires politiques du ministère des Affaires étrangères

⁵⁶ « une fiscalité défavorable (...), des règles d'exercice de la tutelle de l'Etat sur les associations et fondations reconnues d'utilité publique incertaines, des normes comptables sont floues ou lourdes, (la concurrence) des bureaux d'étude publics (...) un financement public (...) marginal et marginalisé (allant surtout) à un petit nombre d'associations sous tutelle et au soutien au volontariat.. »

prescriptions qui leur viennent de leurs « bailleurs de fonds ». D'autre part, comme nous l'avons observé précédemment, les sociétés civiles y sont, à l'exception de l'Amérique Latine, encore faiblement organisées et sont un terrain où s'affrontent ambitions politiques et intérêts économiques.

Nous étudierons donc successivement les deux situations.

1) Les processus de convergence entre ONG et Etats dans les pays développés.

L'existence d'instances chargées d'organiser le dialogue est fréquente. Ses formes empruntent des modes variés liés aux traditions institutionnelles des pays.

Si le Haut Conseil de la Coopération Internationale a identifié, en 2000, dans six autres pays européens que la France, des instances officielles à caractère permanent présentant quelque analogie avec lui, en Finlande, en Belgique, en Italie, en Espagne, en Autriche et en Irlande, il s'est avéré que, intégrées généralement aux ministères des Affaires étrangères, elles ne disposaient pas d'autonomie véritable. Certaines étaient la résurgence d'institutions plus anciennes qui avaient disparu suite à une crise ou une longue période d'oubli, indication que, pas plus qu'en France, ce type d'institution ne résout les tensions qui existent structurellement entre des organisations de la société civile revendiquant autonomie, liberté de parole et influence sur les politiques publiques, et des administrations qui ne l'entendent pas ainsi.

Un mouvement général de structuration du dialogue entre les administrations et les organisations des sociétés civiles s'observe toutefois en Europe. « *Les grandes tendances semblent les suivantes : un renforcement du dialogue et de la concertation ; une conception plus large de la coopération non gouvernementale qui tend à s'élargir à l'ensemble des actions de coopération de la société civile ; une volonté d'appuyer davantage les actions des ONG en faveur de la démocratie et des droits de l'Homme, ainsi que les actions de lobbying et de plaidoyer international.* »⁵⁷ Le souhait d'organiser une convergence entre politiques privées et publique est donc un phénomène général. Un signe de la détermination de certains Etats est dans le fait que

⁵⁷ Nelly Poitevin - *Organisations de solidarité internationale et pouvoirs publics en Europe* – Commission coopération développement, juin 2001

« les très grosses ONG sont issues de pays qui ont eu une politique volontariste en faveur des regroupements et concentrations des ONG : Pays Bas et Royaume Uni par exemple », deux pays où les Etats ont la réputation, usurpée, semble-t-il de n'être pas directifs.

Certains pays proposent des formules originales, au moins de par le nom donné à leurs commissions. Nous en citerons quelques unes en essayant de comprendre quels types de rapports spécifiques elles induisent éventuellement avec l'Etat, et nous référerons à des travaux universitaires qui ont distingué, derrière cette relative homogénéité, plusieurs « modèles ».

a) Le modèle corporatiste rhénan

Edith Archambault y inclut l'Allemagne, l'Autriche la Suisse, la Belgique et les Pays Bas. Il se caractérise par « *des organisations puissantes, souvent anciennes, très institutionnalisées, fédérées selon leur appartenance idéologique, religieuse le plus souvent, mais aussi politique ou syndicale. Les (grandes) organisations, souvent intégrées dans le système de l'Etat-providence, (...) sont quasi publiques ; elles relèvent du droit public et sont financées essentiellement par l'Etat (...). La concurrence entre les Eglises catholique et protestante est une incitation (à leur) développement.* »⁵⁸

- L'Allemagne affirme un interventionnisme étatique au travers de ses fondations. « *Le placement récent des fondations sous la tutelle directe du Leistungsstab du ministère des Affaires étrangères témoigne (ainsi) d'une plus grande attention du ministère à leur égard.* »⁵⁹ Si l'administration qui assure véritablement la tutelle, le Secrétariat d'Etat à la coopération (BMZ), laisse aux fondations une « *large marge de manœuvre, (celle-ci) se fonde sur les directives générales formulées au sein du ministère et sur le principe de non- immixtion des fonctionnaires dans les décisions internes des fondations, tant qu'elles respectent ces principes très généraux.* (Ceci n'exclut pas)

⁵⁸ Edith Archambault – *Le secteur associatif en France et dans le monde* – Alternatives sociales - Syros

⁵⁹ Dorota Dakowska - *Comment approcher le rôle des fondations politiques dans la politique étrangère allemande ; L'exemple de la Pologne dans les années 1989-1999* - mai 2001 ; Dorota Dakowska est chercheur au Centre franco-allemand de recherche en Sciences Sociales du Centre Marc Bloch - site Internet du CERI 2004

les cas d'ingérence (...) rares et protégés par une grande discrétion (qui) permettent en même temps de tracer des limites de cette liberté propre aux fondations. Ainsi, il arrive que le fonctionnaire du BMZ responsable des contacts avec les fondations leur impose une décision importante. »

Cette situation peut être imputée à une certaine spécificité, du fait des liens historiques qu'entretiennent les fondations allemandes et la diplomatie de ce pays : au lendemain de la Seconde guerre mondiale, elles ont été l'acteur principal et officieux de la reconstruction d'une politique étrangère de l'Allemagne.

Toutefois « *les jeux d'intérêts au sein de la coalition gouvernementale, les visions politiques, l'évolution du rôle international de l'Allemagne expliquent la marge de manœuvre attribuée aux organisations non gouvernementales. Ainsi, en tant qu'institution récente et relativement faible, le secrétariat d'Etat à la coopération (BMZ) a pu profiter du soutien du lobby des ONG qui ont été à leur tour associées à l'élaboration des conceptions et à la mise en œuvre des politiques de développement.(...) On pourrait parler d'une coalition, composée des professionnels ministériels de l'aide au développement, des responsables des fondations et de leurs 'alliés' dans les commissions parlementaires (Commission de la coopération économique, Commission budgétaire), qui cherchent à influencer les décisions du Ministère des Finances. »⁶⁰ Ce fonctionnement interactif permet aux deux types de « partenaires » de s'exprimer et se faire entendre.*

Dans le dispositif allemand, « *tout en gardant un degré d'autonomie quant au choix des programmes, le responsable d'une fondation peut représenter (à l'étranger) à la fois la chancellerie, le ministère des affaires étrangères, voire un parti européen. Le mot Verzahnung (imbrication) est récurrent dans la description de cette interpénétration.(...) Si les connivences politiques sont indéniables, les responsables des fondations s'attachent à préserver une marge de manœuvre dans leurs relations avec les partis. D'une façon générale, cette relation oscille entre fusion et coopération.(...) En analysant les relations entre le BMZ et les fondations politiques, parler de symbiose n'est pas exagéré, dans la mesure où les deux protagonistes se*

⁶⁰ Dorota Dakowska, Idem

rendent des services inestimables.(...) Dans certains domaines, l'engagement international des fondations peut être considéré comme suppléant la diplomatie (élaboration d'analyses politiques, travail de lobbying, accompagnement des délégations). Cependant, cette activité n'a pas pour objectif de remplacer, mais plutôt de compléter la présence diplomatique allemande dans le monde.(...) Les instituts de recherche des fondations constituent des laboratoires d'idées et des pôles d'expertise. (...) Une telle activité sert la politique étrangère allemande, dans la mesure où ce sont des individus sélectionnés, ouverts au dialogue et des forces modérées qui se trouvent ainsi renforcés et associés aux réseaux internationaux. »

La relation symbiotique a pour modalité, également, une osmose dans les encadrements. Le président fondateur de Transparency International, Peter Eigen, est un haut fonctionnaire allemand retraité des cadres de la Banque Mondiale et son numéro deux, Hansjorg Elshorst, a été à la tête de GTZ, l'agence de coopération allemande⁶¹.

- En Suisse, un dispositif gouvernemental favorise la mobilité par échanges de postes entre des cadres des ONG et de l'administration publique⁶². *« Outre qu'elles se constituent des capacités institutionnelles d'analyse et de formulation de politiques, (certaines) ONG recrutent des diplomates en retraite comme conseillers de leurs relations et politiques internationales »*⁶³.
- Quant à la Belgique, *« avant de rejoindre (la direction d') OXFAM, Marc Raoul Jennar fut attaché de presse auprès de ministres belges, ancien conseiller auprès du vice-Premier ministre et conseiller parlementaire jusqu'en 1980. Il connaît parfaitement les rouages administratifs et partage la même culture que les hommes politiques qu'il dit vouloir maintenant 'contaminer'. »*⁶⁴

⁶¹ Site Internet de Transparency international, 2003

⁶² Nelly Poitevin - *Organisations de solidarité internationale et pouvoirs publics en Europe* – Commission coopération développement, juin 2001

⁶³ Raymond Saner et Lichia Yiu – *International economic diplomacy : mutations in post-modern times* – Discussion paper in diplomacy de l'Institut néerlandais de relations internationales n° 84 - janvier 2003

⁶⁴ Isabelle Sommier, Ibid., p 259, citant Christian Losson et Paul Quinio, *Génération Seattle, Les rebelles de la mondialisation*, - 2001 p. 217

b) Le modèle libéral anglo-saxon

Edith Archambault distingue un « *modèle anglo-saxon (ou libéral)* » qui concerne les Etats Unis, le Canada, le Royaume-Uni et l'Irlande, constitué à partir d'une contradiction entre une « *tradition individualiste et de défiance vis-à-vis de l'Etat d'une part, un fort patriotisme de l'autre.* » Le premier ferment « *insiste sur l'importance symbolique du bénévolat, fondée sur une longue et puritaine (pratique) d'initiatives privées charitables. Une organisation unique assure la régulation de l'ensemble du secteur (...): Independant sector aux Etats Unis, Charities Aid Foundation au Royaume-Uni.* » Le second ferment se traduit par une grande osmose dans le fonctionnement des ONG par rapport à la diplomatie publique de leurs pays.

- Ainsi les relations du gouvernement britannique avec les ONG se caractérisent-elles par une très ancienne pratique de rencontres régulières au travers de « fora » spécialisés, par exemple sur l'OSCE, sur les droits de l'enfant, sur les droits des femmes⁶⁵. Le *Foreign Office* a créé en outre, dans cet esprit, en 1997, un « *NGO forum* », instance informelle présidée par le ministre des Affaires étrangères, qui regroupe une cinquantaine d'ONG et se réunit deux à trois fois l'an pour traiter de sujets variés en rapport avec l'agenda international. Le *Department for International Cooperation*, nouveau ministère de plein exercice créé en 1997, insiste quant à lui sur le fait qu'il a « *largement associé (les ONG) à l'élaboration du Livre Blanc* »⁶⁶ dans lequel il a présenté les orientations nouvelles de la diplomatie anglaise en matière de coopération, désormais axées sur la lutte contre la pauvreté. Ces pratiques sont à mettre en relation avec la réputation qu'ont les ONG britanniques de vivre en osmose assez étroite avec leur diplomatie publique, au point d'en inspirer certains aspects.

- Le gouvernement canadien a constitué au sein du ministère des Affaires étrangères un *Centre canadien de développement de la politique étrangère* animé par une personnalité issue de la société civile, dont la mission est de réunir des responsables de tous horizons de celle-ci afin d'élaborer des scénarii de politique étrangère possibles pour le Canada. Les propositions sont soumises au ministre qui « *participe*

⁶⁵ D'autre part le site internet du *Foreign Office* se flatte de ce que son Département des droits de l'Homme soit en charge de relations régulières avec une centaine d'ONG, sollicitées ou écoutées à l'occasion de la préparation des sessions annuelles de la Sous-commission des droits de l'Homme des Nations Unies.

personnellement et régulièrement aux travaux. » Dans certains domaines, le gouvernement a passé des accords avec des collectifs fédérant les ONG, «*leur reconnaissant le statut de consultants* » : ainsi en est-il avec le *Canadian peace building coordination committee* qui assiste le gouvernement dans l'élaboration d'une politique plus active sur les questions de promotion de la paix et d'apaisement des conflits.⁶⁷ Le gouvernement de ce pays, pour qui la puissance du grand voisin du Sud est une source récurrente de crise d'identité internationale, a choisi de bâtir une diplomatie fondée sur un principe de décalage par rapport aux axiomes de celle des Etats Unis, et se fonde pour cela sur un partenariat conceptuel étroit avec ses ONG. La préparation du traité d'Ottawa bannissant les mines anti-personnel (refusé par les USA) en a été le symbole.

- Aux Etats Unis, l'action internationale privée s'exprime notamment au travers des fondations créées par d'anciens présidents (Ford, Jimmy Carter) ou d'importants hommes d'affaires (Soros, Rockefeller, Gates, Turner), exemples les plus connus de puissances philanthropiques agissant en étroite symbiose avec la politique étrangère du Département d'Etat. Nous avons déjà cité l'*International Center for Not-for-Profit Law* (ICNL) qui a joué un rôle important dans l'évolution politique des pays anciennement communistes d'Europe de l'Est depuis 1990, et qui se définit comme une ONG «*internationale dont la mission est de faciliter et de soutenir le développement de la société civile et de la liberté d'association sur une base globale (et de) fournir l'assistance technique pour la création et l'amélioration des lois et des systèmes de normalisation qui permettent, encouragent, et règlent le secteur non gouvernemental dans les pays tiers* », bien que l'essentiel de son budget annuel de 100 millions USD (en 1999) provienne de l'USAID et de la Banque Mondiale.

« Les grands Etats, en premier lieu les Etats-Unis, ont pris conscience de l'utilité de cette forme d'action (les ONG) pour prolonger dans la discrétion la diplomatie d'Etat. Les autorités américaines ont ainsi 'fabriqué' de nombreuses ONG ces dernières années, dotées de moyens humains et financiers importants, chargées de s'insérer dans les stratégies de pouvoir les plus traditionnelles, mais selon des formes

⁶⁶ Site Internet du DFID 2003

⁶⁷ Site Internet de l'Agence canadienne de coopération internationale 2003

renouvelées ». ⁶⁸

La position dominante de ce pays dans les relations internationales a comme conséquence que ce type de rapports est regardé avec une attention soupçonneuse par les autres pays. Ainsi, selon Pierre de Boustan, directeur de la DST (direction de la surveillance du territoire) française, en complément de la politique agressive menée par le gouvernement des Etats-Unis en matière d'intelligence économique, on assiste à une « *explosion des manœuvres de désinformation* » conduites par des ONG de ce même pays. « *Philippe Caduc (président de l'Agence pour la diffusion de l'information technologique) en dénombre plus de 8 000 (qui) utilisent des méthodes inventives, se font 'prescripteurs d'opinion, fabriquent du droit', un droit dit 'mou' qui dérange beaucoup les Français.* » ⁶⁹ L'idée de complot est dans l'air : « *Le récent rapport de l'agence de renseignements privés Kroll sur 'la connexion irakienne', (...) a été commandité par l'ONG londonienne Indict. Or cette organisation qui pourchasse les criminels de guerre irakiens est financée aux deux tiers par le département d'Etat américain, font remarquer ces spécialistes* » et, dans cette étude, « *les mêmes noms d'entreprises françaises reviennent inlassablement : Dassault, Thalès et Lagardère.* » ⁷⁰

Cette analyse est sans doute pertinente, mais ne doit pas conclure à l'idée que les ONG américaines seraient, dans leur majorité, dans une étroite dépendance vis-à-vis de leur Etat. Tout d'abord, le système politique américain, s'organisant autour de deux partis dont les divisions ne sont pas établies sur des bases idéologiques, est producteur d'un consensus relativement fort sur le rôle messianique que le pays doit jouer dans le monde. D'autre part, la fréquente non appartenance du président et de la majorité du Congrès (du moins le Sénat) au même parti a produit une méthode de gouvernement par négociations permanentes au sein de la classe politique à laquelle sont associées toutes sortes de *groupes de pression* qui savent se faire entendre, dont les ONG. Enfin, la fréquence des élections, en particulier présidentielles, (tous les quatre ans) pousse les dirigeants à s'inquiéter en permanence de l'état de l'opinion publique par rapport à la politique qu'ils mènent, tout particulièrement dans la seconde moitié des mandats

⁶⁸ Robert Charvin- *Relations internationales, droit et mondialisation : un monde à sens unique* - L'Harmattan 2000, p. 206

⁶⁹ *Le Monde* du 14 décembre 2003

des « hôtes de la Maison Blanche » ; or les ONG comptent dans la formation de l'opinion publique.

Comme l'avait déjà remarqué Tocqueville, les organisations de la société civile américaine forment un large continuum allant du lobbying économique (au rôle essentiel dans le financement d'élections de plus en plus onéreuses) à la promotion de l'éthique (puissance des Eglises), du « civil » au « politique ».

Il convient d'ajouter qu'il existe dans ce pays une tradition d'ouverture de l'administration des affaires étrangères à des personnalités venant du monde académique et plus généralement du secteur privé, ce qui comprend les ONG. Cette pratique procède de la lucide analyse « *qu'une administration, aussi bien organisée soit-elle, tend à étouffer toute créativité. Elle confond sagesse politique et machine administrative bien réglée. Dans un Etat moderne, la machine gouvernementale est si énorme qu'on passe souvent plus de temps à la faire marcher qu'à en définir le rôle. Une bureaucratie complexe est portée à exagérer sa technicité et à minimiser l'importance du jugement politique .* »⁷¹

Les années 1990 ont d'autre part marqué un début de rupture du consensus, mais limité principalement au milieu universitaire et intellectuel américain. Le chercheur Eddy Fougier distingue ainsi, à côté des « *organisations de masse (syndicats et associations de consommateurs), mouvements sociaux (paysans, sans terre, de défense des sans-papiers, du droit au logement) et des ONG participant à la défense des valeurs promues par les institutions, quatre types d'organisations plus récentes, principalement représentés aux Etats Unis : les groupes spécialisés dans la surveillance et l'évaluation de la mondialisation : Corporate Watch, Global Trade Watch, WTO Watch, les réseaux regroupant d'autres organisations : International Forum on Globalization, mouvement international ATTAC, les groupes spécialisés et experts d'une question spécifique : Jubilee 2000, Clean Clothes Campaign, United Students Against Sweatshops et les groupes radicaux anticapitalistes prônant l'action directe, normalement non violente : Direct Network Action, Tute Bianche, Reclaim the*

70 Marcel Roche - *L'intelligence économique* - Le Monde du 19 avril 2003,

⁷¹ Henry Kissinger- *A la Maison blanche* – Fayard 1979, p. 41

Streets. »⁷² Les manifestations qui ont dégénéré en affrontements lors de la réunion de l'Organisation Mondiale du Commerce à Seattle en octobre 1999 ont manifesté ce décalage entre la classe politique et une partie des ONG aux Etats Unis.

Le phénomène pourrait être analysé comme marginal et rapproché des nombreuses manifestations organisées aux Etats Unis par des associations pacifistes pendant la Guerre froide, qui ne représentaient qu'un courant d'opinion très minoritaire. Les sondages d'opinion montrent toutefois que l'écho de certains thèmes portés par le « *renouveau des mouvements contestataires*⁷³ » est grand dans le public américain, de même qu'en Grande Bretagne, ce qui constitue peut-être une situation nouvelle.

c) Les modèles social-démocrate scandinave et méditerranéen

- Le modèle scandinave distingue la Suède, la Norvège, la Finlande et le Danemark, ainsi que les pays post-communistes. Les ONG y « *sont légères et fédérées par champs d'intervention et non en fonction de références idéologiques*⁷⁴ ». Elles interviennent dans les niches laissées libres par un Etat-providence omniprésent. Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink ont constaté en effet que « *les décideurs politiques danois avouaient leur difficulté à dire quelle casquette ils portaient dans certaines réunions : universitaire, membre d'une grande ONG de droits de l'Homme, membre du bureau d'une ONG gouvernementale ou délégué gouvernemental dans une organisation internationale*⁷⁵ », et qu'en Hollande, « *en 1995, à la fois la reine et le ministre des Affaires étrangères étaient membres d'Amnesty International* », tant les liens sont étroits entre l'administration de ces pays et les organisations des sociétés civiles.

- Pour Edith Archambault, il existe d'autre part un « *modèle méditerranéen (ou émergent)* » illustré par l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, où « *le secteur sans but lucratif (est) moins développé (...) en raison des restrictions importantes,*

⁷² Eddy Fougier – *L'émergence de la société civile, problématique d'ensemble* - Conférence prononcée le 11 décembre 2001 à l'IFRI

⁷³ Isabelle Sommier, Ibid.

⁷⁴ Edith Archambault, Idem

⁷⁵ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, Ibid., p. 102

voire des interdictions qui l'ont frappé au cours d'une histoire marquée par les conflits entre l'Eglise catholique, très puissante, et l'Etat . (...) Les ressources (...) reposent sur un financement public substantiel.»

La France se rapproche de ce modèle sans se confondre avec lui. L'histoire de la construction de la principale fédération des ONG de développement et d'urgence en France (ou OSI) , Coordination Sud, illustre la caractéristique dominante de ce modèle : une grande proximité avec l'Etat ponctuée de phases de distanciation.

« La première tentative de fédérer les OSI fut le fait des pouvoirs publics français : dès 1976, Pierre Abelin, ministre de la Coopération, entend ainsi 'faciliter l'octroi d'une aide publique'. C'est à la suite de cette proposition qu'est créé le CRID (Centre de Recherche et d'Information sur le Développement). Toutefois, après le changement de gouvernement, l'alliance avec les pouvoirs publics s'interrompt et le CRID choisit de s'émanciper. (...) Bien que des réflexions et des projets aient déjà été entrepris, c'est au cours du mandat de Jean-Pierre Cot, ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement sous François Mitterrand de juin 1981 à décembre 1982, que se formalise réellement l'idée d'une relation institutionnelle entre les OSI et les pouvoirs publics. Désireux de rompre avec la relation 'néo-coloniale' entretenue avec l'Afrique, Jean-Pierre Cot entend s'appuyer sur la notion de développement 'autocentré' promue notamment par les OSI françaises. Il organise donc, en 1982, dans le cadre de la réforme de la coopération, une première grande réunion nationale des ONG. (...)Toutefois, dans le milieu des ONG, l'idée a fait son chemin et 70 OSI membres de trois collectifs reprennent à leur compte cette initiative. Elles fondent l'Intercollectif, dont la présidence est assurée par chacun des trois collectifs (préexistants, CRID, Comité Français Contre la Faim et Commission Nationale de la Jeunesse pour le Développement, « à tour de rôle ». (...) L'Intercollectif joue un rôle déterminant dans la création, en 1984, de la Commission Coopération Développement – succédané d'un projet plus ambitieux préparé par J.P. Cot et qui deviendra ultérieurement le Haut Conseil de la Coopération Internationale - et devient également l'interface avec les pouvoirs publics dans le cadre de cette nouvelle instance de concertation. » Après l'échec du premier gouvernement Mitterrand de réintégrer l'enseignement privé dans l'éducation nationale, *« un certain nombre d'OSI laïques quittent les collectifs existants (et notamment le CRID) pour*

rejoindre le Comité National de Solidarité Laïque. (...) Le clivage s'accroît entre les OSI partisans d'une action dénationalisée et dépolitisée et la vision plus politique des tiers-mondistes. Le premier Forum d'Agen est organisé en 1983. 40 OSI et les futures autorités du milieu humanitaire (Bernard Kouchner, Rony Brauman...) se retrouvent (...) à l'invitation de la Guilde Européenne du Raid (se réclamant d'une) réflexion plus "pragmatique". (...) Aux trois collectifs déjà existants à la fin des années 1970 (le CRID, le CFCF et le CNJD) s'ajoutent donc la Coordination d'Agen et Solidarité Laïque. (...) En 1992, sous le gouvernement Bérégovoy, les pouvoirs publics envisagent de renforcer la coordination OSI - pouvoirs publics. (...) Ils proposent de cogérer les financements publics en partenariat avec les OSI. (...) Dans le milieu des OSI, cette initiative accroît les désaccords entre deux visions du monde passablement différentes. » Le CLOSI éclate et « en 1994, les trois collectifs d'acteurs de terrain (CRID, Coordination d'Agen et CLONG-Volontariat) surmontent leurs clivages et fondent Coordination Sud, 'coordination nationale des associations françaises de solidarité internationale'.⁷⁶ » La fusion entre le CLOSI et Coordination Sud interviendra en 1998.

La relation à établir avec l'Etat a été centrale dans les différentes phases de structuration du mouvement ONG en France et continue de jouer un grand rôle en dépit de la faiblesse des financements qui procèdent de lui.

L'ensemble des modèles décrits par Edith Archambault souligne, au delà des différences, l'importance des relations avec les Etats, qui sont davantage de complicité que de rivalité et d'antagonisme. Faut-il en conclure que dans les pays développés, les relations entre Etats et ONG, se caractérisent par une domination idéologique des premiers sur les seconds, et par des partages de territoires organisés sur fond de symbiose ?

Guillaume Devin fait remarquer, à l'appui d'une telle idée, que « *représentation, observation et négociation peuvent être (...) partiellement et ponctuellement confiées par les pouvoirs publics à des acteurs non gouvernementaux (anciens chefs d'Etat, représentants d'entreprises, responsables d'ONG, émissaires privés, etc.) La pratique*

⁷⁶ Marion Weinsbach - *Enquête sur la naissance de Coordination-sud* ; Atelier du développement de l'IEP de Paris, sous la direction de Michel Doucin 2004 – site Internet de Coordination-Sud 2004

n'est sans doute pas nouvelle, mais elle est sans doute plus fréquente. (...) En témoignent (...) la présence de représentants d'ONG ou de personnalités qualifiées dans certaines délégations nationales invitées à de grandes conférences internationales (...) ou le rôle de médiateur que peuvent jouer certaines organisations privées (l'Internationale socialiste, la communauté Sant'Egidio). (Mais) en d'autres temps, la pénétration des intérêts étatiques par les intérêts privés a été poussée bien plus loin : pensons à ces 'députés du commerce', ardents propagandistes de la liberté océanique utilisés par la monarchie comme négociateurs ou plénipotentiaires. (...) En réalité, les missions diplomatiques restent toujours plus ou moins mêlées de non-gouvernemental. La frontière est poreuse.»⁷⁷ Conclusion provisoire que nous pouvons faire nôtre.

Il en va assez différemment dans les pays en développement.

2) Des relations heurtées entre ONG et Etats dans le cadre d'un ménage à trois dans les pays en développement

La présentation, au Titre II de la politique de la Banque Mondiale vis-à-vis des ONG a montré que cette institution, coordonnant la mise en œuvre des *Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté* (CSLP) dans lesquels l'ensemble des donateurs est invité à s'insérer, travaillait à convaincre les gouvernements des pays en développement soumis à cette nouvelle forme *d'ajustement structurel*, de la nécessité d'associer les ONG nationales et locales à la définition et au suivi des politiques ainsi financées. En pratique, cette institution conditionne les aides internationales dont elle détient la clé, à l'acceptation, par l'Etat concerné, de la création d'une instance de concertation entre lui, les bailleurs de fonds et des ONG « représentatives des pauvres », devant se réunir régulièrement. La gestion des politiques de développement est devenue, de ce fait, souvent un ménage à trois.

La capacité de résistance de ces Etats est limitée. Tout d'abord, il y a les quelques dizaines de pays jouissant d'une souveraineté, théoriquement égale à celle des membres du G 7, mais qui ne disposent quasiment pas d'Etat : 27 ont des populations

⁷⁷ Guillaume Devin - *Sociologie des relations internationales*, La Découverte, coll. Repères 2002, p. 51

inférieures à un million d'habitants, 6 en ont moins de 20.000 : Tokelau (1 500 habitants), Niue (2 200 habitants), Sainte Hélène (7 200 habitants), Tuvalu (11 200 habitants), Nauru (11 900 habitants), Palau (19 000 habitants), etc.

D'autre part, la plupart des pays, étranglés par le poids de leur endettement ne peuvent, au mieux que tergiverser. Mis devant l'obligation de faire place à leurs sociétés civiles, leurs faibles Etats cherchent à en renégocier le principe, puis les modalités, soucieux de tenir à l'écart des ONG peu appréciées pour leurs positions critiques ou leurs liens avec l'opposition politique. Les CSLP ayant reçu également vocation à coordonner la mise en œuvre du programme d'annulation de la dette des pays en développement intitulé « *Initiative pays pauvres très endettés* » (PPTE), un bon nombre de gouvernements des pays concernés tarde à satisfaire les demandes de création d'instances de concertation, et parviennent relativement à leurs fins à cet égard. Car le processus d'annulation prévu par l'initiative PPTE est enfermé dans le calendrier très précis de la venue à échéance des tranches de remboursement des emprunts.

Un certain nombre de ces instances a toutefois vu le jour. Les autorités politiques ont souvent réussi à y faire entrer des organisations proches d'elles, de représentativité généralement faible. Les commissions ainsi créées sont donc généralement des lieux de tensions fortes, où se déroulent, à l'initiative des ONG, des débats politiques vifs, alors que les gouvernements cherchent à réduire les ordres du jour à de simples agendas techniques. Les financeurs internationaux mettent parallèlement en place des programmes de « *renforcement de la société civile* » pour permettre aux ONG, qu'elles imposent pour partenaires aux gouvernements locaux, de disposer de capacités d'expertise suffisantes pour jouer leur partie dans les négociations.

Taoufik Ben Abdallah (Enda-Dakar) confirme que « *c'est à partir de la pression d'organisations internationales que le phénomène 'ONG' a émergé, avec une prolifération dans plusieurs directions : prise en charge de projets, intermédiation entre les 'populations de base' et les 'bailleurs de fonds', démarches*

*d'accompagnement à partir d'actions fondées sur les préoccupations des groupes concernés ».*⁷⁸

Le gouvernement français a ajouté une strate à cette complexité en définissant, pour l'annulation de sa dette bilatérale additive à l'initiative PPTE, une méthodologie particulière : les « *contrats de désendettement développement* ». Elle exige la constitution d'une instance supplémentaire de rencontre entre ONG locales et gouvernements : « *les Comités de programmation et de suivi* ». Ils se heurtent aux mêmes difficultés de constitution que la Banque Mondiale, avec cette différence que, soit que les enjeux financiers soient moindres pour les autorités locales, soit que celles-ci disposent d'appuis leur permettant de faire entendre les difficultés politiques que soulève ce modèle, la résistance est encore plus forte.

Une seconde caractéristique des relations entre l'Etat et les ONG est, dans les PVD, la création de services spécialisés dans l'encadrement des ONG. C'est un phénomène relativement ancien lié au souci de la plupart des Etats d'exercer un contrôle sur les ONG étrangères et locales qui conduisent des programmes touchant au développement économique, social et politique. Des bureaux ad hoc existent dans les ministères des Affaires étrangères et ministères du plan, éventuellement dans des ministères techniques, chargés de l'enregistrement et de la négociation de *memorandum of understanding* et autres *accords cadres*.

Pour Taoufik Ben Abdallah « *les ambiguïtés du mouvement associatif en Afrique sont nombreuses : la 'participation' des populations est sensée être apolitique, mais ce ne peut être le cas si elle se veut démocratique : elle est alors contrée ou récupérée si l'Etat est autoritaire ; la 'représentativité', nécessaire pour légitimer l'action de nombreuses ONG, résulte, en fait, d'un déficit démocratique, qui ne peut être comblé de cette façon* ».⁷⁹

Les relations avec la société civile entrent souvent dans une stratégie gouvernementale d'affaiblissement des partis adverses, et plus généralement des oppositions. Quelques

⁷⁸ Taoufik Ben Abdallah – *L'Afrique et les ONG* conférence donnée devant la Coopération pour l'Afrique de demain – 1^{er} mars 2000- site Internet d'Enda-Europe

exemples : en Algérie, le gouvernement met en avant le dialogue avec les tribus (les « archs ») de Kabylie pour réduire l'influence des partis politiques qui représentent la population de cette région. Lorsque les bailleurs de fonds de la reconstruction de l'Amérique centrale après le cyclone Mitch ont convoqué les Etats concernés à dialoguer avec les organisations des sociétés civiles de leurs pays pour définir des priorités d'utilisation des fonds collectés, les gouvernements ont promu sous les feux de la rampe les ONG qui leur étaient proches, excluant de la concertation celles qui l'étaient des partis d'opposition. Au Soudan, les affrontements violents de ces dernières années entre le nord musulman et le sud chrétien et animiste se sont traduits aussi par des concurrences de programmes d'ONG, les uns portés à bout de bras par le gouvernement islamiste, les autres par des appuis étrangers (avec mises en scène des controversées et médiatiques « libérations d'esclaves »). En Colombie, le gouvernement accuse les ONG de défense des droits de l'homme, proches de l'opposition politique, d'être instrumentalisées par la guérilla, etc.

Et cette rivalité entre gouvernements et organisations autonomes de la société civile se manifeste par l'existence d'un important secteur d'ONGG, « *organisations non-gouvernementales-gouvernementales* », expression des détenteurs du pouvoir politique qui cherchent à couvrir la voix des ONG qui ne lui sont pas directement liées. La cohabitation de ces deux groupes en présence de tiers, les bailleurs de fonds, entraîne toutefois la recherche de compromis au travers d'un dialogue plus ou moins tendu. C'est, par défaut de dispositifs transparents, une voie par laquelle les gouvernements assurent le maintien d'une relation avec les organisations de leurs sociétés civiles.

Ainsi, lorsque *Le Monde* signale que « à l'approche du sommet de Copenhague, la société civile turque, qui avait déjà appelé ses politiciens à accélérer le processus de réforme, s'est tournée vers les Européens pour leur dire que ' la place de la Turquie est en Europe. Il n'y a pas de temps à perdre' ». Dans un pays où le gouvernement est d'une extrême sensibilité pour tout ce qui touche à la société civile, l'évolution qui se dessine ainsi ne peut se comprendre que comme le résultat de compromis de ce type entre les différents courants d'ONG. Ceci peut expliquer que, « le 27 novembre, 320 représentants de la 'Plateforme de la société civile', qui réunit quelque 265

⁷⁹ Taoufik Ben Abdallah Idem

organisations non gouvernementales, se sont rendus à Bruxelles pour faire passer ce message au cours d'une réunion avec leurs homologues européens», avec les encouragements de la diplomatie turque ; si bien que l'ambassadeur Vokan Bozkir, chargé du Secrétariat général pour l'Union Européenne, institution coordonnant les efforts d'adhésion du gouvernement turc, a pu s'émerveiller de ce que « le poids de la société civile et l'importance de ses relations avec les organisations européennes sont progressivement reconnus par les institutions publiques turques ».⁸⁰

Taoufik Ben Abdallah ajoute que, finalement, il y a lieu de nuancer l'appréciation quant à l'importance du contrôle exercé par les Etats dans les pays en développement: *« Même dans le cadre d'États autoritaires, la sous-administration des pays africains laisse le champ libre à d'autres types d'organisations, ce qui explique que tous les mouvements coopératifs des années soixante et soixante-dix, inspirés par le haut, ont échoué. De ce point de vue, les sociétés africaines ne sont pas spontanément socialistes. Les gaspillages et les échecs dans les tentatives de structurer la 'société civile' sont nombreux.(...) Dans les dix dernières années, néanmoins, on a vu émerger des ONG axées sur des questions telles que celles de l'environnement, du commerce international, de la dette, des droits de l'homme, qui ne sont pas forcément liées à des ONG européennes. »⁸¹*

C'est aussi l'analyse d'Evelyne Baumann. Concernant le Sénégal, où du temps du parti unique *« les jeunes étaient réduits à s'exprimer par la violence (et) des manifestations de mécontentement (à la) 'furie meurtrière' correspond(ant) à un refus de la logique du jeu politique institutionnalisé, (...)l'apprentissage se fait (aujourd'hui), et de manière moins violente, à travers les nombreux regroupements à caractère plus ou moins fonctionnel et les associations de type ONG. Leur prolifération s'explique, d'un côté, par la nécessité de compenser les coûts sociaux des politiques d'ajustement, de pallier l'absence des institutions de l'Etat providence et d'acheminer l'aide directement aux populations bénéficiaires tout en évitant des prélèvements contre-productifs de l'appareil politico-administratif. De ce fait, ils*

⁸⁰ Nicole Pope – *La société civile turque frappe à la porte bruxelloise - Le Monde* du 10 décembre 2002

⁸¹ Taoufik Ben Abdallah, *Ibid.*

remplissent un rôle politique qui ne dit pas toujours son nom. ⁸²»

Le phénomène d'échanges de personnels entre l'Etat et les ONG, du fait des spécificités de la fonction publique et du corps politique, et tout d'abord de leur très faible niveau de rémunération officielle dans la plupart des pays pauvres, existe, puissamment, mais à sens unique, de l'Etat vers les ONG. C'est l'un des problèmes de développement de ces pays, incapables de garder des fonctionnaires compétents dans leur haute administration et même leurs ministres... à moins qu'ils ne trouvent des sources de revenus complémentaires.

Musclé, lorsqu'il s'agit des pays en développement, séducteur lorsqu'il met en relation des acteurs occidentaux, le dialogue proposé par l'Etat aux ONG s'inscrit dans une tension dont la gradation est fonction des traditions institutionnelles et du degré de consensus existant autour de la politique diplomatique du pays. Le désir d'autonomie mâtiné de l'ambition d'influer sur les politiques publiques rencontre la volonté de faire respecter le privilège de la souveraineté étatique. Mais celle-ci cherche aussi à amener les autres acteurs à soutenir ses positions, ce qui se passe, le plus souvent au travers de négociations, parfois par le truchement d'ONGG qui ne sont pas l'apanage des seuls pays en développement.

Cette problématique se retrouve largement dans les rapports qu'instituent les relations financières.

⁸² Evelyne Baumann - *Marché du travail, réseaux et capital social*, in François Leindorfer et Alain Marie : *L'Afrique des citoyens* – Karthala 2003, p. 276 - 277

III. Des mécanismes de financement sophistiqués visant la convergence

Le fait qu'une ONG soit indépendante financièrement des pouvoirs publics est souvent considéré comme un critère essentiel dans l'évaluation du degré réel de son autonomie. En atteste l'existence d'un débat, souvent passionnel, sur ce sujet, qui se focalise principalement sur la proportion des subventions dans le budget total à partir de laquelle commencerait la dépendance. Si ce n'est pas négligeable, les procédures sophistiquées par lesquelles l'Etat exerce son pouvoir financier par rapport aux ONG présentent un intérêt au moins comparable. Ces deux questions méritent d'être explorées successivement car elles permettent de mieux comprendre quels types de rapports se construisent, au delà de la relation budgétaire, entre les deux types d'acteurs.

A) Peut-on mesurer un seuil de dépendance financière ?

C'est une opinion assez communément répandue. Ainsi Thomas Risse pose-t-il la question en termes incisifs lorsqu'il affirme que : « *La dépendance des acteurs transnationaux vis-à-vis des ressources des Etats et organisations internationales suggère qu'il serait absurde d'affirmer que le monde des OING représente tout simplement la société civile mondiale dans son affrontement au système inter étatique.(...) Selon la Banque Mondiale, le financement public pour le soutien aux ONG s'est accru, passant de 1,5 % de leurs ressources totales au début des années 1970 à 30 % au milieu de la décennie 90. Certains chercheurs estiment que la dépendance des ONG du Sud aux financements des Etats et organisations internationales atteint 80 à 90 % (selon Hulme et Edwards, 1997). Le pourcentage de l'aide humanitaire européenne passant par les OING est grimé de 47 à 67 % de 1990 à 1994.* ». ⁸³ Les exemples pourraient être multipliés d'assertions de ce type qui font un raccourci entre des ratios (dont les méthodes de calcul restent floues) budgétaires et la « dépendance ».

La plus commune unité de référence est la norme établie par la *section des ONG* des Nations Unies : au delà de 30 % de financements publics on ne devrait plus considérer qu'une organisation est véritablement « non gouvernementale ». A partir de ce seuil, elle deviendrait vulnérable aux pressions car sujette à la menace d'une réduction des financements publics ; au mieux, cette crainte inhiberait son activité critique vis-à-vis des bailleurs de fonds publics. Autre argument, si le financement est presque majoritairement public, c'est l'indice qu'il ne s'agit pas d'une organisation privée mais d'un prolongement de l'Etat. Cette norme a été reprise par la plupart des autres institutions internationales.

Mais en réalité, elle est peu respectée, car elle est d'une part très difficile d'application et d'autre part contestable.

Tout d'abord, tous les financements publics ne sont pas transparents : certains Etats subventionnent les ONG au travers de fondations et autres organismes théoriquement privés ; d'autres, ainsi que des institutions multilatérales, organisent des *appels d'offre* qui donnent à leurs financements, le caractère du paiement d'une prestation et non d'une subvention ; certains budgets publics sont assortis de conditions d'emploi et non d'autres ; enfin des aides publiques importantes peuvent revêtir un caractère non monétaire : mises à dispositions de locaux, de personnels, prises en charge de frais...

Le critère est d'autre part contestable car il conduit à refuser la qualité d'ONG à des organismes qui ne le remplissent pas et qui pourtant ne sont pas des « ONGG » (organisations non-gouvernementales-gouvernementales) : certains organismes perçoivent des montants importants de financements publics dont la répartition se fait sous un contrôle législatif ou judiciaire qui les met à l'abri de pressions ; d'autres veillent à ne recevoir que des montants proportionnellement faibles d'une pluralité de donateurs publics.

Certaines ONG, comme *Médecins Sans Frontières* jugent trop élevé, du reste, ce seuil de 30 % ; elles font observer qu'au delà de 10 % de financement public l'ONG subit déjà le risque d'annulations de subventions qui peuvent très fortement déstabiliser son

⁸³Thomas Risse - *Transnational actors and world politics - Handbook of international relations* - Oxford Press, 2002, p. 260

fonctionnement, et qu'elle se met donc alors à la merci de pressions. Cette position est jugée en général de l'ordre de la posture publicitaire par les consœurs qui font observer que MSF répond à de nombreux appels d'offre publics.

Quelques données macroéconomiques permettent de resituer la question dans son contexte politique véritable .

Les bilans publiés par la *Commission Coopération Développement*, à partir d'un questionnaire adressé à environ 500 ONG, (dont un peu moins de 200 répondent), révèlent que les ONG françaises étaient financées sur fonds publics à hauteur de 39 % en moyenne en 1999 ⁸⁴. Ce montant se répartissait ainsi : 19% de subventions publiques d'origine nationale et 69% d'origine internationale ; et si l'on ajoute les subventions des collectivités locales (4 %) et les prestations de services (8 %), ce sont 31 % qui sont d'origine nationale et 69% d'origine internationale. Dans cette dernière catégorie, les fonds venant de l'Union Européenne et des organisations intergouvernementales composent l'essentiel. La part de l'Etat français proprement dit dans le budget des ONG françaises n'est donc, en moyenne que de 8,6 %, loin des 30 et légèrement en dessous des 10 % considérés comme de référence..

Il faut d'autre part considérer que la France présente une situation très particulière, celle d'un pays où l'Etat finance beaucoup moins l'action internationale de « ses » ONG que des pays comparables. Nelly Poitevin constate ainsi que « *l'importance du soutien aux ONG dans l'aide publique au développement de chaque pays (européen) varie fortement : de 12 % pour le Luxembourg et 10 % pour les Pays Bas, à moins de 1 % pour l'Italie et la France (0,6 %).* »

Faut-il redouter, de la part des Etats qui financent beaucoup plus les ONG, l'exercice d'un pouvoir d'orientation plus prégnant ? Non car, « *dans les pays où elles reçoivent des financements importants, les ONG ne deviennent pas pour autant des opérateurs de la politique publique, bien au contraire. Les grosses ONG néerlandaises ont ainsi atteint une taille telle qu'elles disposent d'un poids politique décisif dans la*

⁸⁴ Commission coopération développement - *Argent et organisations de solidarité internationale* –, décembre 2001 – ce taux a été de 35% en 1991 et 1992, 41% en 1993, 44% en 1994, 42 % en 1995, 44% en 1996 et 1997, 40 % en 1998. Pour 2003, les premiers résultats de l'enquête signalent des proportions inchangées.

*négociation avec l'Etat de la politique de coopération internationale.(...)Le poids de ces très grosses ONG s'explique surtout par leur caractère- confessionnel ou humanitaire -, leurs origines - issues du monde du travail et syndicales -, leur ancrage social lié à une longue expérience historique. »⁸⁵ Une remarque qui rejoint celles déjà faites à propos des fondations allemandes ou d'organismes américains comme l'*International Center for Not for Profit Law*. Le critère de l'importance des financements publics pour mesurer une éventuelle instrumentalisation par l'Etat n'est pas pertinent dès lors que les ONG peuvent s'adosser à des règles sociales qui protègent leur indépendance.*

Ajoutons qu'il convient d'affiner l'analyse au regard des différents types d'actions menées par les ONG. Si l'on observe de plus près la situation française, « *la plupart des grandes ONG françaises agissent en priorité dans le domaine de l'urgence, avec une dominante médicale et d'aide alimentaire (MSF, MdM, ACF, HI) ; l'autre pôle fort concerne les organisations confessionnelles (CCFD, Secours Catholique) avec une approche de partenariat et des programmes visant le développement économique et social.* »⁸⁶ Le premier « pôle », dont fait partie MSF, a tiré les leçons du dépôt de bilan d'*Equilibre*, en 1997, dû à des imprudences dans ce domaine : il est très attentif à la diversité de ses financements et s'est doté, pour cela, de règles très précises en la matière. Le second « pôle » s'autofinance très largement. Ces deux ensembles représentent, avec les ONG de défense des droits de l'homme et de l'enfant, les 20 premières ONG françaises par la taille et concentrent 82 % des ressources du milieu. Ce sont aussi les plus connues du public, celles qui interpellent les pouvoirs publics et pourraient redouter des pressions financières si elles ne s'organisaient pas pour y échapper.

Seuls les autres types d'ONG présentent de réelles vulnérabilités : « *d'une part les ONG spécialisées dans un domaine donné et qui sont souvent sollicitées par l'Agence Française de Développement ou des bailleurs multilatéraux, d'autre part des organisations qui fonctionnent comme des bureaux d'études associatifs ou des coopératives (...) qui combinent des prestations de service et des interventions dans la sphère non gouvernementale* ». Encore ne faut-il pas généraliser : sur les 214 éléments

⁸⁵ Nelly Poitevin, *Idem*

⁸⁶ Nelly Poitevin, *Ibid.*

de l'échantillon de l'enquête de 1998, 57, soit plus du quart, ne recevaient pas de ressources publiques ; et il ne s'agissait pas que de petites puisque 4 avaient un budget supérieur à 7,5 millions d'euros et 4 autres un budget situé entre 1 et 1,5 millions d'euros.

Si l'on compare avec d'autres pays développés, on vérifie que la question fait, le plus souvent l'objet d'une gestion encadrée par des pratiques veillant à ne pas faire du financement un instrument de pression.

Ainsi, en Allemagne, la tradition confie aux fondations liées aux principaux syndicats et partis politiques, des budgets publics très importants grâce à la « *proximité des partis (qui) garantit aux fondations un financement régulier, dont le montant est fixé dans le budget annuel voté au Bundestag et réparti selon une proportion déterminée au préalable* » : près de 250 millions d'euros. « *Environ 50% des fonds sont consacrés à la coopération internationale. 1500 personnes environ sont employées à temps plein au sein des Stiftungen (fondations) en Allemagne et dans le monde. A partir de 1989, l'implantation dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans les nouveaux Länder entraîne une augmentation des subventions.* » L'essentiel de leurs ressources provient donc de l'Etat sans que cette proportion soit perçue comme limitant leur autonomie. Du reste « *une décision de 1986 du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe, saisi par des députés verts, a maintenu une indépendance formelle des fondations* ». ⁸⁷

Dans plusieurs pays d'Europe du Nord, des dispositifs de nature constitutionnelle organisent également la répartition d'un budget conséquent entre les principales ONG, leur assurant une réelle autonomie vis à vis de leur Etat.

C'est ce qui permet à Nelly Poitevin d'avancer que « *l'intensification des relations financières, administratives et politiques entre ONG et pouvoirs publics ne semble pas conduire à l'instrumentalisation des ONG comme certains le craignaient. Elle donne au contraire lieu à un véritable débat d'orientation sur la politique de coopération* ». Pascal Dauvin et Johanna Siméant relativisent également le poids de la relation de financement pour les ONG humanitaires : « *Si la logique d'implantation des ONG*

⁸⁷ Dorota Dakowska, Idem

dépend en partie des priorités des bailleurs, les orientations géographiques des bailleurs peuvent quant à elles en partie dépendre des missions exploratoires menées par certaines ONG sur leurs fonds propres, ce qui montre que les ONG ne sont pas forcément désarmées face à leurs bailleurs puisque, au contraire, elles peuvent avoir un important rôle d'alerte à leur égard⁸⁸.» Et donc, « les ONG tentent, parfois avec succès, de conserver une marge de manœuvre dans leur relation aux bailleurs. ⁸⁹ »

Au total la question de la dépendance par rapport à la quantité des financements publics n'a pas une grande pertinence. La manière dont ces moyens publics sont mis à disposition des ONG est plus importante, comme le point suivant va l'illustrer.

B) La sophistication des méthodes budgétaires comme moyen de convergence des politiques : un exemple français

La technique de gestion des financements publics destinés aux ONG n'a pas fait l'objet, à notre connaissance, d'études. Elle est pourtant riche d'enseignements sur la manière dont s'exerce à leur égard, de la façon la plus concrète, le pouvoir d'une autorité publique. Nous y avons fait une allusion à propos de la Banque Mondiale, qui a fortement réorienté ses priorités quant au type d'ONG bénéficiaires de ses financements afin de favoriser l'émergence des *community based organisations*.

Nous nous proposons de présenter ici la manière dont une administration peut transformer, au fil du temps, une procédure budgétaire conçue initialement pour établir une relation de dialogue confiant avec des ONG, en un mécanisme contraignant au service d'un projet très différent, paradoxalement sans contrôler cette évolution. L'exemple choisi sera français. Nous nous interrogerons in fine sur son éventuelle spécificité.

La « *nouvelle contractualisation* », objet de cette rapide étude, a eu pour origine les reproches récurrents adressés par le mouvement associatif français à l'Etat quant à la fragilité des financements publics dont il bénéficie, rarement garantis plus d'une

⁸⁸ Pascal Dauvin et Johanna Siméant, Idem p. 276

⁸⁹ Pascal Dauvin et Johanna Siméant, Ibid., p.286

année, assortis de procédures d'instruction jugées courtelinesques et toujours soumis aux aléas de « gels budgétaires » conjoncturels.

A différentes reprises des directives gouvernementales de haut niveau ont été données aux administrations pour qu'elles répondent à cette critique. Au début des années 1990, les ONG françaises de développement ont proposé, au travers de leur fédération, le CLOSI (Comité de liaison des organisations de solidarité internationale), que la gestion des crédits qui leur étaient alloués par les ministères de la coopération et des affaires étrangères se fasse désormais au travers d'un groupement d'intérêt public géré sur une base paritaire. Elles trouvèrent un écho favorable auprès de certains responsables administratifs et politiques. Un changement de gouvernement conduisit à l'abandon de l'idée primitive qui revint toutefois, présentée par le nouveau ministre de la coopération sous une forme édulcorée, la *nouvelle contractualisation*.

Selon plusieurs modalités, il s'agissait de « *développer la relation de partenariat* »⁹⁰ et de l'inscrire dans un pratique budgétaire garantie sur une période de trois ans. Pour asseoir le caractère contractuel de l'accord passé entre les ONG et les ministères, il est alors décidé de créer, au sein de la *Commission Coopération Développement*, un *Comité Paritaire de Programmation (CPP)* qui définira les orientations, et veillera à la mise en œuvre. Dans le schéma initial, le CPP devait « *proposer les enveloppes budgétaires* » affectées à des programmes « *définis conjointement* ». Il était insisté sur le fait que l'initiative devait venir du secteur associatif. Trois types de contrats aux effets pluriannuels étaient lancés.

Des difficultés sont apparues dès l'origine. Tout d'abord, les administrations n'ont pas disposé, dès la première année, des budgets correspondant aux ambitions du ministre porteur de cette réforme. La réunion du CPP du 25 octobre 1995 avoue sans fard qu'« *il revient aux associations d'établir la relation avec les parlementaires et de faire aboutir de nouveaux amendements (budgétaires) plus favorables* ». Autre problème, la lenteur extrême de l'instruction des nouveaux contrats.

La réforme de la coopération publique française opérée en 1998 s'accompagne d'un

⁹⁰ Note du 19 octobre 1994

surcroît de centralisme : aucun fonctionnaire, aucune instance ne peut plus désormais prendre de décision budgétaire sans l'accord explicite du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères après qu'une commission, dont il délègue la présidence au *directeur de l'administration générale*, ait donné un avis. La gestion « *paritaire* » de la nouvelle contractualisation n'est plus qu'une étape ajoutée à une longue procédure d'instruction (27 signatures et vérifications au total).

Après une première évaluation critique⁹¹ suivie d'une réforme, en 2001, un rapport⁹² constate que « *le processus de collaboration entre les partenaires semble avoir progressivement baissé d'intensité.* » Il note aussi que les crédits manquent car « *si l'engagement initial du ministère des Affaires étrangères est triennal, les procédures financières restent annuelles.* » Les moyens mis en œuvre sont en outre déduits d'autres crédits destinés aux ONG, contrairement aux promesses initiales, dans un contexte global de « gels » et autres « réductions » budgétaires.

La dernière réforme a transformé les anciens contrats en « *conventions programme, programmes concertés pluri-acteurs et programmes inter-associatifs* » ayant en commun que leur « *l'élaboration doit tenir compte des programmes bilatéraux du ministère des Affaires étrangères et des documents stratégiques pays des postes (et) impliquer davantage les services techniques du ministère et les SCAC des ambassades de France.* »⁹³

Un certain mécontentement s'est fait jour dans le milieu des ONG, qui est toutefois demeuré, toujours courtois. Et, rituellement, les réunions de bureau de la *Commission coopération développement* ont proposé, de relancer la *nouvelle contractualisation*. Différents schémas ont été proposés. Chaque mouture présente une évolution en termes de concessions par rapport aux ambitions initiales : l'idée de gestion paritaire, sabordée d'emblée, en 1994, par le refus opposé par l'Etat à la création d'un GIP, s'est peu à peu évanouie ; puis, au projet que l'Etat se contente de reprendre à son compte

⁹¹ Jean-Marie Travers et Nathalie Schnuriger- *Rapport d'évaluation de la nouvelle contractualisation* du 13 janvier 1998. Il souligne la dissymétrie de la « parité » : « *le Comité paritaire d'Orientation et de Programmation, n'intervenant qu'en aval des débats budgétaires, (a un) rôle de programmation de ce fait réduit . (...) le concept de 'priorités' prête à confusion et la faiblesse des crédits mis en œuvre ne permet pas de concevoir des programmes plus larges, plus cohérents, qui seraient plus articulés avec les autres coopérations* ».

⁹² Daniel Neu et Niels Morel – *Synthèse des évaluations des conventions d'objectifs* – septembre 2001

des orientations définies par la partie ONG du CPOP, s'est substitué celui que celles-ci devraient être arrêtées d'un commun accord, puis que l'administration définirait seule ces priorités. Sur six années s'est opéré un glissement du sens tel que la nouvelle situation, agréée par les deux parties, est presque le contraire de l'initiale.

L'évolution de la *nouvelle contractualisation* interroge sur au moins trois plans :

- on peut y lire une certaine impuissance du pouvoir politique à réaliser certains de ses objectifs (décrisper la relation avec le milieu ONG) quand il doit toucher à certains fondamentaux de l'organisation de l'Etat : annualité budgétaire, unilatéralisme des décisions, caractère discrétionnaire des subventions... La réponse à la question que nous posons en introduction est alors : le véritable arbitre est l'habitus bureaucratique.
- on peut y admirer la capacité de la puissance publique, au travers de ses mécanismes budgétaires, à exercer une certaine pédagogie de la convergence vers ses propres objectifs, à l'égard des acteurs allogènes qui font appel à ses moyens financiers. La réponse est alors : a été exécuté un plan implicite dont pouvoir politique et pouvoir bureaucratique se sont répartis les rôles.
- la modération des réactions du milieu ONG surprend alors qu'un projet dont il a été porteur tourne en quenouille.

D'où toute une nouvelle série de questions :

- Derrière la suite des aléas malheureux qui ont affecté une tentative de réforme des procédures budgétaires françaises concernant les ONG, un scénario cohérent, mené consciemment ou inconsciemment, ne préexistait-il pas qui aurait atteint des objectifs non avoués d'instrumentalisation de la coopération associative ? L'hypothèse n'est pas à rejeter a priori : de grandes ONG humanitaires et de développement, qui souhaitaient, initialement, se tenir à l'écart de la *nouvelle contractualisation* et continuer de n'obtenir que des subventions « au coup par

⁹³ Ministère des Affaires étrangères - *Vade-mecum le financement des programmes* 2002

coup » sur des dossiers pour lesquels elles ne demandaient qu'une participation très minoritaire au ministère des Affaires étrangères, se sont vues mises en demeure de passer désormais par cette nouvelle procédure. Des ministres ont solennellement paraphé, devant la presse, des conventions pluriannuelles avec ces ONG. Et comme l'Etat, n'a pas respecté son calendrier de versement et a dû l'étaler dans le temps du fait des « régulations budgétaires » imprévues (bien que récurrentes chaque année), des discussions se sont engagées sur la meilleure façon de « fléchir Bercy » et un appel a été lancé au ministre délégué à la coopération invoqué comme protecteur.

- Les fonctionnaires qui ont eu successivement en charge le dossier de la « *nouvelle contractualisation* » n'avaient-ils pas au fond d'eux même la conviction que l'Etat avait seul la légitimité et la compétence pour définir les *priorités stratégiques* de toute coopération française et l'intuition que la négociation amènerait progressivement à la reconnaissance de ce fondamental de leur culture ? Et si la première matrice de la nouvelle procédure a rencontré aussitôt des difficultés, n'est-ce pas parce que des rouages incontournables de l'Etat ont veillé à rappeler à l'ordre ceux qui auraient été tentés d'oublier les principes ? L'Etat n'a-t-il pas donné en représentation ses insuffisances pour amener subtilement ses interlocuteurs à un dialogue débouchant sur l'adhésion à ses propres objectifs ?

- N'est-ce pas cette même culture qui fait que le pourcentage d'aide publique au développement confié par l'Etat à la gestion des ONG demeure, en France, le plus faible d'Europe. Comme le note avec humour le compte rendu d'un Comité Paritaire de Programmation, au souhait de certaines administrations de soutenir le développement de la société civile, « *s'oppose la logique des contrôleurs financiers. Tocqueville est alors appelé à la rescousse. Mais, en conclusion, on fera observer que Tocqueville n'est pas contrôleur financier.* »⁹⁴

Bertrand Badie et Marie Claude Smouts répondent que « *dans une société de vieille tradition étatique comme la France, les flux transnationaux peuvent être parfois, sinon récupérés par l'Etat, du moins de facto chargés d'accomplir, à sa place, un certain*

⁹⁴ 25 octobre 1995

*nombre de fonctions et s'imposer ainsi comme substitués.»*⁹⁵ Appliquée en l'occurrence, cette idée peut se traduire ainsi : la *nouvelle contractualisation* a sans doute été conçue, à son origine, pour favoriser l'exercice par les ONG d'une fonction *substitutive* de la coopération publique, mais notre *société de tradition étatique* a progressivement, dans un certain consensus, laissé l'Etat s'organiser pour *recupérer* non seulement la maîtrise des orientations, mais aussi un certain nombre d'effets d'image.

Nous sommes en lisière d'une analyse psychanalytique du fonctionnement de l'Etat, et déjà au delà de nos compétences. Laissons la question ouverte.

Nous manquons de comparaisons techniques avec des procédures existant dans d'autres pays. On sait que les pratiques du droit budgétaires sont très diverses, allant d'une grande rigueur assise sur des engagements pluriannuels jusqu'à une improvisation conduisant au non respect d'engagements de base comme le paiement des fonctionnaires. La relation aux bénéficiaires de subventions ne peut, de ce fait, qu'être elle-même diverse. Et d'autant plus qu'il ne faut pas trop se fier aux apparences, comme le montre le cas français⁹⁶.

L'objectif de l'étude de l'expérience française de la *nouvelle contractualisation* était de montrer que derrière la technique budgétaire sophistiquée peuvent se dissimuler des modes de négociation subtils et que le fonctionnement des procédures budgétaires des Etats, dans leurs rapports avec les ONG, est davantage chargé de sens que ne le sont les montants de subventions proprement dits.

Cette remarque ne fait, finalement, que compléter les observations déjà faites sur la complexité des relations entre ONG et Etats.

⁹⁵ Bertrand Badie et Marie Claude Smouts - *Le retournement du monde* – Presses de sciences po - p. 78

⁹⁶ Pays où les *lois de programme*, pluriannuelles, par exemple militaires, n'ont jamais été respectées.

IV. Un rapport étroit oscillant entre manipulation et dynamique de négociation

Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts voient dans cette interdépendance des relations des diplomaties publiques contemporaines avec tous les « *nouveaux acteurs des relations internationales* » l'occasion d'une sorte de jubilation créative : « *L'Etat se recompose, transige avec les nouveaux acteurs, transnationaux et identitaires, et cherche aussi à se régaler des occasions nouvelles qui sont offertes par ce monde nouveau d'interdépendance renforcée et de souveraineté affaiblie : en substituant l'impératif de responsabilité à celui, peu crédible, de souveraineté, il sait ruser avec les formes nouvelles d'ingérence, ainsi que le respect - devenu plus exigeant - du bien commun* ». ⁹⁷

L'Etat moderne *se régale*, c'est à dire tire profit de la relation dialectique qu'il construit en particulier avec les ONG, combinant rappels à l'ordre et séduction, contraintes et dialogue. Est-ce à dire qu'il manipule finalement ces dernières ?

Selon qu'ils se situent plus ou moins proches du « paradigme réaliste », les analystes porteront une opinion diversement péremptoire sur le sujet. En cette matière, il y a profusion d'avis, qui se clivent radicalement selon la distinction classique entre *réalistes* et *constructivistes*. L'honnêteté intellectuelle conduit à citer un florilège d'auteurs avec le minimum de commentaires :

A) L'Etat maître du jeu

Bien qu'elles soient souvent sincèrement désireuses de s'affranchir des préjugés produits par les cultures nationales et des règles formelles définies par les Etats, le talent manœuvrier de celui-ci et les lois de la pesanteur sociologique ramèneraient toutefois toujours les ONG à une situation de subordination.

⁹⁷ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, Idem, p. 71 - 72

Samy Cohen affirme: « *Les Etats préservent, face aux pressions des ONG et grâce à l'action des diplomates, une capacité de résistance considérable (...). Les Etats ne concèdent que ce qu'ils veulent bien, en fonction de considérations d'intérêts qu'ils redéfinissent pour chaque nouvel enjeu.*⁹⁸ ». Béatrice Pouligny ajoute : « *C'est bien avec l'Etat national que les interactions demeurent les plus fortes*⁹⁹ » pour les ONG.

Pascal Dauvin et Johanna Siméant regrettent « *le brouillage de la distinction entre gouvernemental et non gouvernemental (qui) s'observe dans la relation que les ONG entretiennent à l'égard de leurs bailleurs de fonds. Par de nombreux aspects, on peut considérer les ONG comme instrumentalisées par les bailleurs de fonds internationaux (...Et ceci a pour conséquence que) les ONG oscillent aujourd'hui entre un rôle d'interpellation au nom de la société civile et un rôle plus technique.* »¹⁰⁰

Ils apportent des éléments historiques démontrant une quasi subordination : « *La Croix Rouge (...) envoie des volontaires 'français' au Biafra (en 1968, ce qui) répond à l'appel du général de Gaulle (...) Au moment même où elle y envoie des humanitaires, la France, aidée par l'Afrique du Sud, parachute au Biafra des armes et des mercenaires afin d'aider les sécessionnistes. (...) Par son refus affiché des clivages partisans, sa défense de l'humain en dehors des idéologies, sa valorisation de la relation de face à face avec les personnes souffrantes, sa référence à la société civile dans les années 1990, l'humanitaire présente l'aspect d'une idéologie morale et neutralisée, condition de son succès dans la France des années 1980, dans un double contexte de dépolitisation et d'irrégion croissantes.* »¹⁰¹

Lorsque les Etats semblent leur céder, ce peut être que la concession est conforme à leurs intérêts. Et ceci n'est pas nouveau. Par exemple, quand le gouvernement britannique céda au début du XIXe siècle devant la pression des ligues abolitionnistes, c'est que l'esclavage n'était plus indispensable à ses colonies et, qu'à l'inverse, le combat contre la traite allait permettre à la Grande Bretagne d'asseoir un peu plus sa puissance. « *Un gros effort fut fait ensuite, pendant plusieurs dizaines d'années, pour*

⁹⁸ Samy Cohen - *Les diplomates : négociier dans un monde chaotique* - Autrement – 2002 , p. 12

⁹⁹ Béatrice Pouligny -*L'émergence d'une société civile internationale? Processus et enjeux politiques* - Les Associations et l'Europe en devenir - Paris, La Documentation Française, 2001

¹⁰⁰ Pascal Dauvin et Johanna Siméant - *Le travail humanitaire : les acteurs des ONG, du siège au terrain* - Presses de Sciences Po - 2002 , p. 50

réprimer la traite clandestine. Les Anglais entretenrent en permanence et à grands frais dans l'Atlantique une croisière de surveillance (...) Plus de cinquante accords furent signés avec des chefs indigènes d'Afrique, qui s'engagèrent moyennant finance à s'opposer à l'exportation d'esclaves... Cette action, en apparence anticolonialiste, se révéla favorable à l'expansion de l'influence britannique. »¹⁰²

« Des gouvernements peuvent s'immiscer dans la brèche ouverte par les associations pour essayer de mieux peser sur les négociations internationales ou de les faire échouer, comme lors de la réunion de l'OMC à Seattle en 1999, ou celle de Cancun en 2003. »¹⁰³

Robert Charvin va jusqu'à suggérer que si « *les ONG (humanitaires) tendent à contester le droit en fonctionnant comme si la légalité internationale (...) s'opposait à la prééminence de l'humanitaire, (elles) participe(nt), sans le vouloir d'un même objectif (que les Etats) : l'édification d'une même société internationale néolibérale débarrassée de la régulation juridique préservant d'autres intérêts que ceux qui dominant aujourd'hui* ». ¹⁰⁴

Et même « *s'il s'agit là de réformes importantes, en tout état de cause, les réponses institutionnelles vident de leur substance ces nouveaux mouvements sociaux.(...Car), dans la mesure où ils portent sur des sujets assez bien circonscrits, que les autorités politiques ont réussi à prendre en compte, ces conflits ont en quelque sorte trouvé une réponse institutionnelle : arrêt du programme nucléaire, parité politique entre hommes et femmes, PACS¹⁰⁵* ». D'autre part, des Etats « *trouvent dans l'ampleur des protestations de la 'société civile' un instrument de pression vis-à-vis de leurs partenaires, et en dernier recours, motif à se retirer des négociations (cas de l'AMI en octobre 1998).*¹⁰⁶ » Ainsi le fit, mais de façon inverse, le gouvernement canadien, lorsqu'il lança, en 1996, une négociation à contre-pied de la majorité des positions des autres Etats, en vue de l'interdiction totale des mines anti-personnels, sujet qui lui permit de s'affirmer comme une puissance diplomatique originale.

¹⁰¹ Pascal Dauvin et Johanna Siméant, Idem, p. 36-37

¹⁰² Henri Grimal - *Le Commonwealth Britannique* - PUF- Que sais-je, p.35- 36

¹⁰³ Isabelle Sommier, Ibid., p. 256

¹⁰⁴ Robert Charvin Idem, p. 210

¹⁰⁵ *ABC Bac Sciences Economiques et Sociales* Nathan 2002, p. 129

D.Hulme, et M. Edwards diagnostiquent qu' « *il est évident que les ONG sont en train de perdre leurs racines, devenant trop proches des gouvernements et trop distantes des pauvres et des faibles qu'elles voudraient aider.*¹⁰⁷ » Cette analyse rejoint celle de Bernard Husson, qui constate que : « *Dans un nombre croissant de pays, l'Etat n'est plus tout à fait extérieur aux sociétés* » et que « *les ONG ont avec lui une relation ambiguë d'attraction répulsion.* »¹⁰⁸

Béatrice Pouligny suggère que « *l'action des acteurs non gouvernementaux doit être comprise et analysée à l'intersection des différents espaces dans lesquels ils évoluent (local, national, transnational). (... Si,) à l'instar de ce qui se passe dans la sphère nationale, (la société civile internationale) se structure dans l'interaction avec les institutions internationales (...) pourtant (...) c'est bien avec l'Etat national que les interactions demeurent les plus fortes... L'extension de l'action hors des frontières vise à donner accès à des ressources additionnelles (...) d'abord symboliques (...) un surcroît de légitimité. On ne peut comprendre (le mouvement anti-mondialisation) si on ne tient pas compte du paysage politique national dans lequel évoluent les différents groupes. Dans plusieurs pays européens, les associations qui y participent sont très liées à l'émergence de nouvelles organisations syndicales, mais aussi à des mouvements anarchistes et d'Eglise et des partis d'extrême gauche (...) et maintiennent la référence à l'Etat.* » Autre exemple, « *en 1992, l'idée (d'un poste de Haut Commissaire aux Droits de l'Homme) est réintroduite par Amnesty International, mais on oublie souvent qu'elle vient, en fait, d'un projet lancé initialement en 1947 et poussé pendant des années à la fois par certains hauts fonctionnaires onusiens (...) et certains Etats, en particulier parmi les non-alignés et des ONG. A un moment du processus, la Commission Internationale des Juristes s'est trouvée un allié auprès de la délégation du Costa Rica qui accepta de représenter formellement le projet.* »¹⁰⁹

¹⁰⁶ Isabelle Sommier, Ibid., p. 260

¹⁰⁷ D.Hulme, et M. Edwards - *NGOs, states and donors: too close for comfort* - Basingstoke/New York: Macmillan/St. Martin's Press 1997

¹⁰⁸ Bernard Husson – *Les ONG, quel mandat pour agir ?* Colloque ORSTOM-CNRS, Unité regards, Bordeaux novembre 1996

Pierre de Senarclens résume ainsi cet entropie : « *La société civile qui, dans la perspective de Gramsci, constitue une sphère distincte de l'Etat et de l'économie, reproduit l'ordre dominant en adhérant aux conceptions idéologiques et culturelles dominantes* ». ¹¹⁰

A cette première thèse qui voit en les ONG des victimes de plus retors qu'elles, et tout d'abord de la force des déterminants socio-culturels, s'oppose une appréciation plus nuancée qui décrit un modèle dynamique interactif.

B) Une relation dynamique Etat-ONG-Etat

« *La prolifération et l'implication à plusieurs niveaux des ONG dans tous les aspects des négociations internationales a revitalisé de nombreux débats grâce à de nouvelles approches et de nouvelles propositions, (et) aussi étouffé la capacité des acteurs souverains traditionnels à opérer impunément dans leur système clos. Dans presque toutes les instances, l'Etat doit 'partager la scène avec des acteurs à la souveraineté autoproclamée'*. ¹¹¹ » « *Tout le monde sait aujourd'hui que l'action non gouvernementale est indispensable et que les ONG font partie du débat démocratique.* ¹¹² »

Observation est faite que les idées pour lesquelles œuvre la communauté internationale des ONG n'ont jamais été aussi massivement assumées par les Etats occidentaux, ce qui instaure aujourd'hui une proximité naturelle sans précédent entre les dirigeants politiques et les animateurs de la société civile. La reprise, par tous les gouvernements ou presque, de la lutte contre la pauvreté comme axe de leur politique de coopération internationale, de même que l'affichage aujourd'hui, par chacun d'eux, du combat pour les droits de l'Homme au premier rang de leurs objectifs de politique internationale, caractérise d'une certaine façon le triomphe de la mission des ONG et souligne le danger récurrent de leur dissolution dans une fonction de complicité avec leurs gouvernements.

¹⁰⁹ Beatrice Pouligny - *Une société civile internationale ?* - Critique internationale, n°13, octobre 2001

¹¹⁰ Pierre de Senarclens - *Débat sur l'Etat virtuel* - avec Richard Rosecrance, Bertrand Badie et Pierre Hassner - Presses de sciences Po 2002, p.174

¹¹¹ Edward Finn- revue Perceptions, juin-août 2000 qui cite Lewis Rasmussen

¹¹² Claire Tréan citant « *un diplomate français* », Idem, *Le Monde* du 4 février 2001

L'exemple, déjà évoqué, de la préparation du traité d'Ottawa bannissant les mines antipersonnel, qui fait l'objet d'interprétations radicalement divergentes, mérite à cet égard d'être revisité.

La version des ONG concernées est la suivante :

« Un objectif global fut défini, le plus 'percutant' possible afin de s'assurer d'un écho médiatique et d'une bonne perceptibilité par le public : 'interdire les mines antipersonnel'. Il reviendrait par ailleurs à chaque campagne nationale de se fixer des objectifs intermédiaires, avec l'appui logistique, politique et informationnel de l'ICBL (International campaign for ban landmining) ». Cette dernière, assez informelle jusqu'en 1998, prit en charge l'objectif final, sous l'égide d'un comité de pilotage composé de cinq ONG (Human Watch, Handicap International, Kenya Coalition Against Landmines, Mines Action Canada, et Norwegian People's Aid). Elle joua un double rôle d'interface avec les instances de décision internationale et de soutien des acteurs des campagnes au niveau national. A ces cinq ONG s'ajoutèrent bientôt des centaines de structures de tailles diverses, davantage ancrées dans leur contexte national, et étant de ce fait mieux à même d'influer sur les prises de décisions de chaque gouvernement. Le CICR fut également intégré à la coalition, sa structuration en réseaux hiérarchisés constituant une base solide pour la circulation de l'information. La mise en relation des campagnes nationales par le biais de cet outil de coordination qu'était l'ICBL permit de faire jouer des éléments de politique internationale, et d'amener certains Etats à faire pression sur d'autres : c'est à cette étape précise de la campagne que fut rempli l'objectif d'impulsion que s'était donnée cette coalition issue de la société civile.

Une fois les rouages plus « traditionnels » des relations internationales mis en action, restait à rendre cette dynamique productive et à garder un certain contrôle sur l'objectif final. (...) Dans chaque pays, des ONG « leaders » parvinrent à se faire accepter comme expertes sur ce sujet par leurs interlocuteurs nationaux, à l'image d'Handicap International en France. Elles générèrent un phénomène médiatique à travers des opérations « chocs », presque « marketing », comme par exemple les pyramides de chaussures. Des relais furent également établis dans les pays les plus concernés (on reprochera d'ailleurs à cette campagne d'avoir trouvé dans ces relais

au Sud des « victimes », objets de campagne, plus que des partenaires- acteurs). Peu à peu, les pays prêts à s'engager dans un processus décisionnel se firent connaître, et l'ICBL « reprit la main » sur les campagnes nationales pour entamer un véritable travail de négociation internationale, réunissant les Etats ayant donné leur accord de principe dans une sorte de nouvelle coalition, inter-étatique celle-ci, dont le Canada pris la tête. L'ICBL s'imposa au cœur même du processus décisionnel qui s'engageait, comme expert, légitime à la fois du fait de sa représentativité pour plusieurs centaines d'ONG dans le monde, mais aussi du fait de l'expérience de ces acteurs de la société civile dans ce domaine-ci. Mais la véritable nouveauté tenait à la place faite à l'ICBL au sein de ce processus : le processus d'Ottawa, extérieur au système onusien, tenait sa légitimité de la présence même de l'ICBL, qui lui conférait son caractère transnational et lui assurait une 'onction médiatique' importante. »¹¹³

La version des Etats n'est pas la même :

« Ce n'est pas amoindrir le rôle de ces ONG que de rappeler qu'elles ne sont pas les seules instigatrices de cette convention, celle-ci étant davantage l'aboutissement d'un long processus de prise de conscience par la 'communauté internationale' des ravages causés par ce type d'armes. Ottawa est né d'une convergence de points de vue entre Etats et ONG favorables à l'interdiction des mines. De nombreux hommes politiques, et des militaires, ont fait campagne indépendamment des pressions exercées par les ONG. Les diplomates y prirent leur part. Elle est essentielle », note Mario Bettati¹¹⁴. Le processus a débuté au sein du 'monde des Etats'. Sa reconstitution dément la théorie des 'deux mondes' aux vues divergentes comme celle d'une 'société civile toute-puissante qui a réussi à faire plier les Etats'. (...) Les ONG lancent leur campagne en faveur de l'interdiction totale de ce type d'armes en 1992. (...) Des initiatives sont prises par quelques Etats. La France cesse dès 1986 d'exporter des mines et décide un moratoire sur les exportations en février 1993, moratoire qui sera étendu à la production en septembre 1995. (...) En février 1993, François Mitterrand avait demandé au secrétaire général des Nations unies

¹¹³ Témoignages recueillis par un groupe d'étudiants de l'IEP de Paris, dans le cadre d'une enquête sur la diplomatie non gouvernementale (Ateliers du développement, tuteur Michel Doucin), 2004

¹¹⁴ Mario Bettati – *La convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction – Ottawa, 18 septembre 1997* – Annuaire français de droit international – CNRS Editions 1997

d'entreprendre la révision de la convention de 1980, alors seul instrument juridique réglemant l'usage des mines antipersonnel. En octobre 1992, le Congrès des Etats-Unis avait voté une loi instaurant un moratoire d'un an sur les exportations de mines terrestres antipersonnel. (...) Le sénateur démocrate Patrick Leahy, chef de file des antimines aux Etats-Unis, présente une résolution à la 48^e Assemblée générale des Nations unies, demandant aux Etats de s'engager à conclure un moratoire sur l'exportation des mines antipersonnel. A l'instigation des Etats-Unis, une deuxième résolution relative aux moratoires sur les exportations encourage les efforts internationaux en faveur de l'élimination complète des mines antipersonnel. A la suite de ces initiatives, de nombreux Etats renoncent à exporter des mines ou à envisager leur emploi par leurs forces armées. (...) La conférence de révision de la convention de 1980 se réunit en mai 1996. (...Ses) résultats (...) sont fortement contestés par le mouvement des ONG qui réclame une interdiction pure et simple de ce type d'armes. (...) Elles vont bénéficier du soutien de plusieurs Etats (qui forment une coalition) avec des organisations internationales et des ONG pour rallier le maximum de signatures. (...) Cette coopération sans précédent entre Etats et ONG s'est révélée déterminante pour la réussite de ce projet. ¹¹⁵»

Derrière l'apparente divergence d'analyse, on peut faire deux lectures assez proches d'une même réalité : un fonctionnement dynamique par interactivité des initiatives diplomatiques. Ceci nous semble, à l'inverse de l'opinion de Samy Cohen, l'un des moteurs permanents de la relation entre ONG et acteurs étatiques ; et il n'a rien de nouveau, si l'on songe, par exemple, aux processus au travers desquels la société civile et le gouvernement britanniques se sont accordés pour imposer une interdiction internationale de la traite des noirs.

Les chercheurs de l'université du Sussex soulignent avec justesse que « *les organisations des sociétés civiles et les gouvernements ont des relations interactives, chaque partie influence et affecte l'autre. Les vecteurs fonctionnent dans les deux directions. (...) Les frontières entre l'Etat et la société civile sont souvent transgressées : les deux sphères peuvent se chevaucher et des personnes peuvent jouer des rôles dans les deux ; les organisations sociales peuvent être partiellement*

¹¹⁵ Samy Cohen, Ibid., p. 84-88

dépendantes, en termes de financement et de personnel, des Etats et d'autres agences . »¹¹⁶.

La question : «*Pourquoi les pouvoirs dominants (Etats et institutions internationales) promeuven(t-ils) parfois les objectifs des OING dans les relations internationale ?* » peut, selon Thomas Risse, recevoir une réponse : d'une part ils « *ne promeuvent les 'normes douces', telles que les préoccupations concernant les droits de l'homme et l'environnement, que si cela convient à leurs intérêts économiques et/ou de sécurité, (...et) les acteurs transnationaux ont une influence substantielle dans la mise en œuvre des droits de l'Homme dans les pratiques domestiques dans les différentes régions du monde .* ».¹¹⁷ Il existe donc un pouvoir de résistance des Etats mais limité, et la résultante est une dynamique de négociation. D'autre part, les Etats ne sont pas des entités monolithiques, mais des constructions sociales où se manifestent des intérêts et des sensibilités différentes, sinon contradictoires, qui trouvent leur expression dans une diversité de relations avec les organisations de la société civile, offrant à celle-ci des marges d'initiative qui ont d'autres effets dynamiques en termes de sociologie des organisations.

¹¹⁶ Institut d'études du développement – *Civil society and governance* - site Internet de l'université

¹¹⁷ Thomas Risse, op. cit. p. 264

Conclusion du titre II.

Au terme de la réflexion sur les relations institutionnelles construites entre les Etats et les ONG, nous débouchons sur quatre idées claires et l'une laissée à l'appréciation subjective de l'analyste.

Les conclusions certaines sont :

- chaque droit national, y compris le plus favorable, crée un espace obligatoire de négociation et induit le respect d'un certain nombre de règles et valeurs, à commencer par ce que les juristes appellent « l'ordre public » ;
- les Etats organisent des procédures de dialogue dont l'objectif est autant de faire converger leurs interlocuteurs vers leurs positions, que de donner la représentation publique de la concertation dirigée par la puissance publique, manière de sauver l'apparence de l'autorité ;
- la question des contraintes qu'implique le financement public est moins à considérer sous son angle quantitatif que sous celui des procédures qui l'assortissent et qui incluent une dimension de négociation, dont les parties n'ont pas la maîtrise totale, sur les objectifs ;
- si le territoire national demeure bien celui dans lequel s'inscrit la première contrainte pesant sur les organisations des sociétés civiles, c'est aussi un terrain de manœuvre où celles-ci disposent de possibilités réelles de réaction leur permettant d'échapper au moins partiellement aux éventuelles tentatives d'enrôlement.

Demeure soumis à une appréciation subjective, et somme toute fait partie du problème et l'illustre, l'évaluation de l'antériorité du rapport ONG-Etat (ou Etat-ONG) : qui est moteur, manipulateur, détient l'influence décisive ? Sur ce sujet, les avis sont facilement passionnels, en particulier en France. L'arrière plan est sans doute une très durable tradition de regard « stato-centré » sur les relations internationales qui rend difficile la prise de conscience d'évolutions qui ont créé un espace pour d'autres

acteurs, en particulier les ONG. Cette singularité est inscrite dans l'histoire, celle d'un pays qui, selon une vision peut-être extrême, aurait connu « *le combat millénaire de l'Etat contre toute forme de pouvoir local et contre les organisations émanant de la société civile, (...) à l'origine de la centralisation. Ce combat a pris diverses formes au cours de l'histoire : combat contre l'ordre féodal et contre les organisations de citoyens des villes libres au Moyen Age ; combat contre les parlements régionaux et contre les minorités religieuses, protestante ou juive, tout au long de l'Ancien Régime ; combat contre les corporations et contre l'Eglise Catholique, les congrégations, et leurs dépendances pendant la Révolution ; combat enfin contre le mouvement ouvrier, les clubs politiques, les mutuelles au cours du XIXe siècle.* »¹¹⁸

Ce passé conduit à des relations à la fois plus heurtées et plus symbiotiques, donc plus complexes que dans d'autres pays occidentaux.

La question se pose, à des degrés divers pour toutes les ONG, qu'un fort enracinement, au moins culturel, porte à développer des liens préférentiels avec l'Etat d'origine de ses dirigeants ou de son siège. D'où l'importance du « coin » qu'introduit dans ce tête à tête, telle une bouffée d'oxygène, l'espace des « conseils » et autres dialogues proposés par des organisations intergouvernementales dont les administrations aspirent, elles aussi, à alléger le poids de la tutelle des Etats. Et ces institutions, elles-mêmes en concurrence entre elles, offrent aux ONG des alliances appréciées.

Mais, d'autre part, l'espace national ne se limite pas à ses aspects institutionnels. Si la relation à l'Etat est certainement, dans ce cadre, la plus importante, les ONG disposent de possibilités d'action pour biaiser celle-là. Leur capacité de construire une opinion publique nationale sur des sujets de politique internationale est un élément essentiel de leur fonctionnement. Elle détermine indirectement le rapport qu'elles entretiennent avec l'Etat. Dans le « *village global* »¹¹⁹ contemporain, où les opinions publiques nationales sont largement interconnectées cette faculté est une composante très importante des relations internationales. Elles trouvent d'autre part, sur la scène internationale, d'autres acteurs non étatiques : presse, collectivités locales et firmes

¹¹⁸ Edith Archambault - *Le secteur sans but lucratif ; associations et fondations en France* - Economica 1996, p.

16

¹¹⁹ selon Mac Luhan

multinationales, avec lesquels elles peuvent construire des rapports producteurs d'autonomie.

C'est ce à quoi sera consacré le titre suivant.

Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

Thèse en vue de l'obtention du
doctorat en science politique

Les organisations non gouvernementales « acteurs – agis » des relations internationales ?

soutenue le 12 mai 2005
par Michel Doucin

Directeur de thèse :

Dario Battistella, Professeur de science politique
à l'Institut d'Etudes politiques de Bordeaux

Membres du jury :

Frédéric Charillon, Professeur de science politique
à l'Université de Clermont-Ferrand, rapporteur

Samy Cohen, Directeur de recherche
au Centre d'Etudes et Recherches Internationales
de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, rapporteur

Daniel Compagnon, Professeur de science politique
à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

Pierre Sadran, Professeur de science politique
à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

TOME II

Titre III

La construction
de rapports d'influence vis-à-vis des acteurs
non institutionnels et infra-étatiques
des relations internationales

Les auteurs inspirés par les théories « libérale » et « transnationaliste » des relations internationales identifient d'autres acteurs que ceux que nous avons étudiés jusqu'ici dans leurs rapports aux organisations non gouvernementales. « *Les acteurs fondamentaux de la politique internationale sont les individus et les groupes privés (...) rationnels et répugnant au risque (qui) contrai(gnent) la politique gouvernementale (...par) une pression sur les décideurs* ¹», mais aussi, « *peuples, régions (...) organisations industrielles, culturelles, religieuses* ² », ou encore « *échanges commerciaux, mouvements touristiques (...) réseaux migratoires, transactions culturelles* ³ », « *l'information, les flux financiers, le transport des biens physiques et la circulation des biens et des idées qui 'augmentent la sensibilité réciproque des sociétés et par là même affectent les relations entre gouvernements'* ⁴ »

Il n'est pas question, dans cette thèse qui n'est pas une encyclopédie, de passer en revue tous ces acteurs et facteurs des relations internationales pour observer comment les ONG construisent des rapports avec eux.

Nous nous limiterons à traiter de quatre d'entre eux ressortissant à des registres très différents et qui, en cela permettent de décrire des pratiques relativement différentes : l'opinion publique, la presse, les collectivités locales et les entreprises.

Un point est commun aux relations que les ONG ont développées avec ces entités : c'est que ce sont des rapports qui ont été *construits* avec volontarisme par les organisations de la société civile ; et si l'on étendait la curiosité aux autres sujets des relations internationales que nous ne traiterons pas ici, du moins pas au travers d'une étude systématique de leurs relations avec les ONG, nous ferions le même constat : l'ensemble du champ des acteurs et facteurs des relations internationales fait l'objet

¹ A. Moravcsik : *Taking preferences seriously*, article cité par Dario Battistella, Ibid., p. 162

² Q. Whright : *The study of international relations* – New York Appleton-Century 1955, p. 6, cité par D. Battistella, Ibid., p. 178

³ J. Burton : *World society* – Cambridge university press, résumé par D. Battistella, Ibid., p. 192

d'un travail systématique et méthodique d'investissement conquérant par ces dernières qui, notamment, ne se désintéressent d'aucun des flux concourant à la mondialisation économique et communicationnelle contemporaine.

Ces rapports construits le sont à des degrés divers et selon un histoire plus ou moins longue: très ancienne avec l'opinion publique car se confondant avec l'émergence de celle-ci ; avec la presse, un vieux partenariat remontant à la naissance de celle-ci ; en revanche, la relation est très récente avec les collectivités locales, acteur international de très fraîche date et encore incertain dans ses ambitions, et les entreprises dont le pouvoir dans les relations internationales ne fait l'objet que d'une prise de conscience récente liée à la dernière mondialisation. Ecrire ici des chapitres satisfaisant la norme universitaire d'une équilibre strict entre le nombre de pages aurait été, de ce fait, un exercice artificiel : les informations utiles disponibles par rapport à notre sujet ne sont pas quantitativement du même ordre.

On voudra donc bien excuser une présentation formellement déséquilibrée.

⁴ Robert Keohane et Joseph Nye, dont l'article paru dans *Transnational relation and world politics*, numéro spécial de l'été 1971 de *International Organisations* est résumé et cité par Dario Battistella, *Ibid.*, p. 182

Chapitre I

L'opinion publique, enjeu et source des rapports de force entre ONG et Etats

Les rapports qu'entretiennent ONG et Etat ont une face complémentaire de celle, directe, qui les met en présence sur un mode institutionnel : c'est celle du champ politique où s'élabore l'opinion publique, enjeu d'une importance particulière dans les démocraties. On peut avancer sans exagérer que l'attention que portent les Etats aux organisations des sociétés civiles est directement proportionnelle à la place que celles-ci occupent dans le champ politique. Et cette faculté d'agir dans cette sphère en y enrôlant l'opinion publique est certainement l'un des moyens essentiels par lesquels les ONG conquièrent une capacité d'initiative que les règles institutionnelles de l'espace national tendent, comme nous l'avons vu, à borner. C'est pourquoi nous allons consacrer un chapitre à ce sujet important.

Nous distinguerons, pour des raisons méthodologiques, un peu arbitrairement, opinions publiques nationales et opinions publiques transnationales, bien que la globalisation de l'information rende cette frontière de plus en plus floue. Elle demeure toutefois pertinente dès lors que l'on admet que les opinions publiques sont d'abord fondées sur des identités nationales (ou infra nationales) de type culturel, religieux, social, ethnique..., et ce tout particulièrement en ce qui concerne les sujets relatifs aux rapports avec les autres peuples. La participation des ONG à la construction d'opinions publiques transnationales sera traitée dans le cadre de la conclusion générale qui traite de la transnationalisation des organisations des sociétés civiles.

Une question préalable se pose. Celle de savoir si les ONG sont un opérateur du champ politique. Cette question fait débat dans la famille des ONG. Il convient d'y répondre avant de passer en revue les principales techniques mises en œuvre par les ONG pour « travailler » l'opinion publique.

I. Les ONG sont-elles un acteur du champ politique national ?

« *L'espace public se distingue de l'espace privé qui est (...) le lieu de la mise en valeur de rôles familiaux ou personnels ainsi que des formes les plus individuelles du bonheur. (C'est le lieu) où se crée une sociabilité générale, un public où circulent idées et opinions.*⁵ »

Nombre de responsables d'ONG, sans doute même une immense majorité, situent leur action hors du champ politique et en font même une sorte de credo. « *Nous voulons transformer la société, non en prendre les commandes, à la différence des partis politiques* », est une phrase rituelle des réunions d'organisations des sociétés civiles.

L'histoire de la philosophie enseigne pourtant que la notion de société civile est apparue dans le cadre de la structuration de l'espace politique, alors que se faisait jour un principe dual : gouvernés-gouvernants, nation-représentants, organisation des citoyens participant volontairement à la vie civique-Etat. Tocqueville avait certes cru pouvoir établir un distinguo entre *associations civiles* et *associations politiques*, mais pour aussitôt reconnaître l'existence et même la nécessité d'un lien fort entre les deux. Et Gramsci soulignait que la formation de l'*hégémonie* idéologique, où des organisations sociales et communautés *d'intellectuels organiques* jouaient un rôle important, était un moyen de la conquête de l'Etat. La relecture de l'histoire politique et sociale que nous avons proposée au Titre I montre d'autre part l'importance qu'y ont eue les organisations de la société civile.

A l'inverse, le discours des institutions intergouvernementales tend à situer les organisations non gouvernementales dans un espace pré-politique : un lieu où les ONG sont « *acteurs de terrain* », « *organismes caritatifs* » ou « *humanitaires* ». Et les Etats adoptent aussi volontiers ce parti.

⁵ Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Philippe Braud – *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques* – Armand Colin 2000, p. 100

A) Des acteurs du champ politique

Peut-être y a-t-il ambiguïté sur le mot *politique* ? Gérard Cornu en donne la définition suivante : « *Qui a trait au gouvernement de la cité, à l'exercice du pouvoir dans un Etat, à la participation qu'y prennent les citoyens, les organes institués et les partis.* »⁶

Les ONG organisent, dans leurs pays d'origine *la participation des citoyens au gouvernement de la cité* et, lorsqu'elles sont opérateurs dans les pays en développement, favorisent aussi cette démocratie participative. Nous avons ainsi déjà eu l'occasion de noter qu'un certain nombre des programmes des organisations intergouvernementales fait appel à la participation des ONG dans la promotion de la démocratie ou dans la lutte contre la pauvreté. D'autre part, en tant que *statutairement consultées* par des organisations intergouvernementales, elles participent à *l'exercice du pouvoir* dans l'espace inter-Etatique.

Lisa Jordan (Fondation Ford) et Peter Van Tuijl contestent, dans ce sens, le fait que « *La Banque mondiale, les gouvernements et d'autres puissants acteurs de la communauté internationale opèrent une distinction entre les organisations non gouvernementales opérationnelles et les ONG militantes. Cette approche est fondamentalement fautive dans la mesure où toutes les actions qui créent un espace pour les plus faibles sont des actes politiques. (...) En général, les ONG impliquées dans la conservation des ressources naturelles, le respect des droits de l'Homme et, plus généralement, le développement sont à la fois opérationnelles et militantes. Ceux qui opèrent cette distinction entre ONG opérationnelles et ONG militantes cherchent à marginaliser les aspects militants dans l'action des ONG pour les cantonner dans un rôle de fournisseurs de services sociaux.* »⁷

Ce sont bien des acteurs politiques. Ainsi le *Yearbook of global civil society* de 2003 compte-t-il la déposition du chef de l'Etat indonésien Soeharto, en 1998, au nombre des actions de la société civile de ce pays : après les massacres perpétrés par l'armée

⁶ Gérard Cornu – *Vocabulaire juridique* – Puf Quadrige 2002

⁷ Lisa Jordan (Fondation Ford) et Peter Van Tuijl (Netherlands organisation for international development cooperation)- *Se jeter dans l'arène* - n°63 du *Courrier de la Planète* 2001, p. 30

indonésienne à Timor et les protestations d'ONG internationales, « *Soeharto a perdu le contrôle des événements lorsque des groupes de militants des droits de l'homme d'Indonésie et du Timor-Est se joignirent à des organisations mondiales de défense des droits de l'homme pour dénoncer et rendre publiques les violations de ces droits. En 1996, alors que le prix Nobel de la paix allait aux leaders de la société civile du Timor Est, la guerre éclair lancée par ces ONG renforça le climat général d'insatisfaction en dépit du renforcement de la répression opéré par le régime (...)* Les ONG transnationales de droits de l'homme ont manœuvré de façon spectaculaire pour déposer un régime sur la base de son non respect des droits fondamentaux de son peuple⁸ ». On impute également le renversement du président Ratsiraka, après une brève guerre civile, à une mobilisation de la société civile malgache ; et, au Sénégal, l'alternance politique qui s'est produite après une trentaine d'années de règne du parti fondé par Senghor, est imputée au même type de phénomène. Quoi de plus politique que la déposition d'un régime ? Et qui peut nier, dès lors, la dimension politique de l'action des ONG ?

Toutefois un grand nombre d'ONG se réclame d'un « ailleurs » qui se situerait hors du champ traditionnel de la politique. Ceci résulte d'une évolution où les ONG humanitaires ont joué un rôle clé : « *Dans les années 1960-1970, l'engagement était avant tout politique et la question de l'humanitaire était secondaire. Peu à peu, ces motivations se sont inversées, ce que montre bien l'exemple du Vietnam, qui vaut aussi pour l'Afrique. En 1967, l'opération 'Un bateau pour le Vietnam' avait pour objectif (...) non (de) secourir les victimes d'une guerre, mais (de) soutenir politiquement la lutte des combattants vietnamiens contre l'impérialisme américain. Dix ans plus tard, le comité Un bateau pour le Vietnam ne se prévalait plus d'une lutte politique mais d'une action secourable à destination des victimes.*⁹ »

Le philosophe Régis Debray a reproché cette dépolitisation opérée par les médecins au grand cœur : « *Les droits de l'homme, (sont) le plus petit dénominateur des croyances sociales d'aujourd'hui, le seul intitulé qui fasse l'unanimité de gauche à droite et auquel on dresse officiellement des autels jusqu'à Moscou, (...) la dernière*

⁸ Neera Chanhoke – *The limits of global civil society* – Yearbook of global civil society, UCLA & London school of economics – 2003, p. 39

⁹ Rony Brauman – *Les ONG et l'Afrique* – Question internationales n° 5, janvier 2004, p. 50

en date de nos religions politiques, disons la religion laïque d'un monde sans religion, notre sacré de remplacement, l'arôme spirituel des courbes de croissance ou de chômage qui ne donne à personne de raison de vivre, de mourir tout au plus (...) une idéologie politique de sortie de la politique. Or, le politique, il me semble qu'il vaut mieux y rentrer de face, et les yeux bien ouverts. »¹⁰

Pierre Rosanvallon interprète cette revendication comme le signe et la conséquence du « *dépérissement de l'espace civique* » : « *Nos sociétés sont devenues moralement de plus en plus schizophrènes, faisant paisiblement coexister la compassion sincère devant la misère du monde et la défense farouche des intérêts acquis* » et résolvant cette contradiction en ne retenant qu'un « *devoir minimal de solidarité : empêcher, si possible, que des personnes puissent être soustraites au monde commun par la mort de faim ou le génocide.* »¹¹

L'ONG est au cœur de problématiques politiques, mais, accréditant par sa posture a-politique l'idée qu'on peut traiter les problèmes fondamentaux de l'humanité sans toucher au politique, elle participerait à un affaiblissement de la conscience politique.

Le jugement, sans être inexact, est sévère. Mais il n'intègre pas le fait que toute une partie de la famille des ONG tient un discours très différent. Parmi les « humanitaires » mêmes, Sylvie Brunel, longtemps conseillère politique puis (brièvement) présidente d'*Action contre la faim*, s'est attachée à démontrer que l'un des terrains de prédilection des ONG, les famines, était essentiellement politique et qu'elles avaient grand tort de ne l'envisager que sous l'angle technique.¹²

D'autre part le *mouvement alter mondialiste* est à l'origine d'une évolution qui entraîne avec elle une bonne partie des organisations des sociétés civiles les plus importantes, celle d'une re-politisation de la pratique de solidarité internationale : ses objectifs sont en effet d'amener les Etats à modifier leurs orientations dans plusieurs domaines qui font partie du champ politique : modèle de croissance, place du marché par rapport aux services publics, rapports aux pays en développement. Et l'on voit

¹⁰ Régis Debray - *Le devoir d'ingérence*- in Kouchner-Bettati, 1987 Denoël, p. 62-63

¹¹ Pierre Rosanvallon - *La démocratie inachevée, histoire de la souveraineté du peuple en France* – NRF Gallimard 2000 - p. 421

ainsi ce mouvement interroger les hommes politiques sur la façon dont ils incluent ou non ces questions dans leur programme politique.

L'institut d'études du développement de l'université de Brighton insiste du reste sur le fait que la frontière entre pratiques sociales et pratiques politiques est ténue: « *L'idée de société civile a acquis une place prééminente dans le discours politique et développementaliste au cours des deux dernières décennies, en particulier en lien avec les vagues successives de démocratisation qui, ayant commencé en Amérique Latine et en Europe Orientale, se sont étendues dans le monde en développement. En termes normatifs, la société civile a été communément perçue comme un agent dont le rôle est de plus en plus essentiel dans la limitation de l'autoritarisme des gouvernements, dans le renforcement de la conscience populaire, dans la réduction du phénomène d'atomisation sociale, la remise en cause de certains effets des forces de marché, le renforcement de la responsabilité politique et l'amélioration de la qualité et des modes participatifs de la gouvernance. La remise en cause des limites de l'action publique a conduit aussi à une meilleure prise en considération du rôle potentiel des organisations civiques dans la fourniture de biens publics et de services sociaux, que ce soit distinctement ou dans une sorte de relation de synergie avec les institutions étatiques..* »¹³

Les chercheurs britanniques distinguent, d'une part une « *conception sociologique* », d'intérêt limité, et d'autre part une « *conception politique de la société civile enracinée dans la tradition anglo-américaine de la théorie libérale-démocratique qui voit dans les institutions civiques et les activités politiques un ingrédient nécessaire à l'émergence d'un type particulier de société politique basée sur les principes de citoyenneté, de droits, de représentation démocratique et d'Etat de droits.(...) La société civile agit dans la sphère publique.(...On peut distinguer) les organisations qui ont des objectifs et des rôles politiques spécifiques de celles qui se trouvent soit hors de la sphère politique soit ne s'y impliquent que par intermittence ; celles qui acceptent le statu quo politique de celles qui cherchent à le transformer par un changement du régime politique ou une redéfinition de la communauté politique ; (...) celles qui se proposent de protéger ou d'accroître les avantages immédiats de leurs*

¹² Sylvie Brunel – *Famines et politique* – Bibliothèque du citoyen, Presses de Sciences Po, 2002

¹³ Université de Sussex - *Concept paper Société civile et gouvernance* – Site Internet 2003

membres de celles qui ont un programme social ou politique plus large. » La conception politique situe donc au moins une partie des ONG dans la sphère politique.

Leur fait écho l'opinion de Lisa Jordan et Peter Van Tuijl : *« Pour militer, les communautés ou les ONG locales ont souvent recours à d'autres ONG pour s'implanter dans des arènes politiques qu'elles ne connaissent pas ou qu'elles ne pourraient atteindre seules.(...) La participation à une campagne internationale ou à un réseau revêt une responsabilité politique.¹⁴ »*

Aussi ferons-nous nôtre cette définition : *« La société civile, que nous pouvons assimiler à 'l'agora', n'est donc pas la 'société' des sociologues, mais un espace social (celui des activités économiques différenciées, des intérêts divergents des groupes ou classes, des inégalités, des contradictions sociales et des luttes), et inscrit 'dans le champ du politique' (lieu et instance de l'unité, de l'intérêt général, de la rationalité universelle, de la loi commune, de l'égalité citoyenne. (...) C'est donc par excellence, cet espace social où 'les individus se rencontrent, discutent, échangent, forment des associations et des entreprises', tantôt hors de toute intervention du politique, tantôt en y rencontrant aussi le politique, comme tiers protagoniste, partisan ou arbitre prétendument 'au dessus des parties' ¹⁵ »* Elle présente l'intérêt de ne pas être euro-crocentrique puisqu'elle traite aussi des sociétés civiles africaines, objet de curiosité, car, comme on l'a vu, des philosophes se demandant si elles ne vont pas inventer une autre manière de faire société, et enjeu, ainsi que les sections consacrées à la Banque Mondiale et à l'Union Africaine l'ont montré. Elle est nuancée, puisqu'elle décrit un spectre large dont une extrémité se trouve hors du champ politique et l'autre de plain-pied dedans.

Les organisations des sociétés civiles et/ou ONG qui se meuvent dans cet espace sont donc des acteurs politiques revêtant toutes les nuances qui vont du virtuel à l'effectif.

¹⁴ Lisa Jordan et Peter Van Tuijl, Idem

¹⁵ François Leindorfer et Alain Marie - *L'Afrique des citoyens* – Karthala 2003, p. 378

B) Des acteurs distincts des partis politiques

Vient alors la question du lien des ONG avec les autres acteurs politiques. Bernard Dréano introduit l'idée que la relation des organisations des sociétés civiles avec eux est affaire de culture : *« Par exemple, en France, où il y a une forte tradition de mouvements sociaux, on appelle société civile les formes de mouvements associatifs non lucratifs et non partisans, qui ne sont donc pas liées à une tentative de conquête de l'appareil d'Etat. Aux Pays-Bas par contre, la société civile sera moins ancrée dans des mouvements sociaux et plus dans des pouvoirs non étatiques comme les Eglises ou les syndicats. Dans les pays de l'Est, la société civile se situe quelque part entre le mouvement associatif émergent - qui n'existait pas antérieurement, se limitant aux petits noyaux dissidents - et l'Etat. Un peu partout se créent des structures associatives para étatiques, à l'instar de ce qui se passe en France dans les banlieues où fleurissent ces associations largement subventionnées, dont on se demande s'il s'agit de mouvements associatifs sociaux ou de la délégation d'une partie de l'appareil d'Etat. Il existe alors une tension permanente entre pouvoir et contre-pouvoir, que l'on retrouve aussi dans le tiers monde, où des ONG remplacent l'Etat, mais ne correspondent pas à ce qu'on désigne par société civile. »*¹⁶

Dans le Tiers Monde, plusieurs changements politiques importants advenus au cours des dernières années ont été souvent attribués pour partie au rôle joué par cette société civile devenue « contre-pouvoir » : au Sénégal et à Madagascar par exemple, où des alliances ont été conclues entre partis d'opposition et organisations de la société civile. En Haïti également, lors des événements ayant conduit au renvoi du président Aristide, la presse a mis en avant cet acteur : *« La société civile s'organise face au président Aristide »* titrait *le Monde* du 12 octobre 2003, qui complétait, un peu plus tard : *« L'opposition a été relayée par la société civile, vaste coalition où se côtoient chefs d'entreprise, féministes, étudiants, vaudouissants et syndicalistes . »*¹⁷

La question, dans les pays développés, est compliquée par la participation de militants d'extrême gauche aux organes directeurs de certaines ONG. Selon certains observateurs *« les ONG sont tout simplement des acteurs politiques parmi d'autres,*

¹⁶ Bernard Dréano - *Courrier de la Planète* 2001 n°63

¹⁷ Jean-Michel Caroit – *La société civile s'organise face au président Aristide* -*Le Monde* du 18 décembre 2003

des groupes d'intérêt qui mobilisent moyens et opinion publique pour une cause particulière ; »¹⁸ et, « il faudrait être naïf pour ne pas noter l'utilisation que font ou que veulent faire des groupes politiques des craintes des opinions publiques»¹⁹ relayées par les ONG. Parmi les « dirigeants des associations de 'sans' » se vérifie une caractéristique : « il s'agit d'individus politisés de longue date à gauche de l'échiquier politique, du catholicisme social à l'extrême gauche – en particulier d'anciens maoïstes (et) de trotskistes. »²⁰

Concernant la part prise par les activistes d'extrême gauche dans les ONG, on constate, tout d'abord de grandes différences d'un continent à l'autre et, d'un pays à l'autre : le rapport entre l'Etat et la société civile est, pour chaque nation, le fruit d'une production historique différente. Si l'on ne considère, d'autre part, que les pays développés, sans aucun doute un certain nombre de partis d'extrême gauche y pratiquent-ils l'entrisme dans les organisations de la société civile : ils s'efforcent ainsi de tirer des leçons de l'effondrement du soviétisme (où les partis communistes avaient nié jusqu'à la possibilité de l'existence d'une société civile et étaient morts de ce refus du réel) et trouvent dans la lecture de Gramsci une inspiration nouvelle.

Mais leur participation aux actions conduites par des organisations qui, en majorité, se reconnaissent dans un éventail de pratiques pacifiques et excluent de leurs objectifs la conquête du pouvoir politique institutionnel, suscite de vifs débats. Andrew Arato et Jean Cohen parlent à ce sujet de « *'radicalisme autolimité', dans la mesure même où (la majorité des ONG) développent des 'projets pour la défense et la démocratisation de la société civile' tout en reconnaissant 'l'intégrité des systèmes politiques et économiques'.* »²¹ Ce n'est que dans certaines organisations, davantage portées que les autres vers l'action directe illégale, qu'on les trouve aux postes de commande, particulièrement celles qui accompagnent les « sans » (logement, emploi...) dans la conquête de droits.

¹⁸ Serge Cordellier – *Action humanitaire, démythifier les ONG* – Alternatives économiques, mai-juin 2002, p. 50

¹⁹ Jean Louis Validire - *Les ONG à la recherche d'une légitimité politique* - Le Figaro économique du 18 septembre 2000

²⁰ Isabelle Sommier- *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation* – Champs Flammarion – 2003, p. 135

²¹ Andrew Arato et Jean Cohen - *Civil society and political theory*, Cambridge, MIT Press 1992, cité par Isabelle Sommier, Idem, p. 244

L'entrisme des néo-trotskyistes et anarchistes dans des mouvements d'inspiration réformiste a pour effet de les contraindre à négocier sans cesse avec des interlocuteurs méfiants à leur égard et qui s'entourent de précautions. Ainsi « *les statuts d'ATTAC interdisent officiellement toute adhésion à une structure politique et la présentation d'un dirigeant national aux élections* »²², ce qui permit à l'association de surmonter la crise provoquée, en avril 2004, par une minorité qui voulait se réclamer d'elle pour présenter des listes aux élections régionales en France.

Enfin, le pouvoir d'influence des ONG étant sans cesse soumis à la contestation par les Etats de leur légitimité à être acteur des relations internationales, leurs responsables ont conscience du fait que, laisser se développer l'accusation selon laquelle ils ne seraient que les faux nez d'organisations politiques communistes, serait suicidaire.

En définitive, quelles en soient conscientes ou non, les positions des ONG interfèrent avec le champ du politique et elles y jouent, aujourd'hui, un rôle croissant, mais qui reste distinct de celui des partis politiques. Elles s'affirment au travers de méthodes différentes d'investissement de l'agora politique, où elles s'attachent principalement à former l'opinion publique pour provoquer l'évolution des acteurs politiques traditionnels.

²² Isabelle Sommier, Ibid, p. 296

II. Les ONG, acteurs de la formation de l'opinion publique nationale.

L'opinion publique n'est pas toujours considérée comme une catégorie utile. C'est au mieux une notion bâtarde. Elle n'est objectivable qu'au travers de sondages... qui se trompent souvent, et d'élections... qui donnent voix au Peuple, concept quasi mystique qui écrase de loin la vacillante notion d'opinion publique. *« Ce que l'on appelle "opinion publique" est une expression (...) ambiguë puisque cette notion est une notion politiquement intouchable en tant que principe de légitimité politique que les responsables politiques invoquent comme tel ('l'opinion publique' renvoie toujours un peu à la 'volonté du peuple'). Les hommes politiques ne peuvent ni l'ignorer ni la condamner. Mais cette même opinion publique est aussi l'opinion du plus grand nombre, l'opinion du peuple voire de la populace. Elle est volatile, inconstante, ignorante. ²³ »*

« L'opinion publique est l'ensemble des représentations, construites socialement, de ce qu'est censé penser l'ensemble de la population sur les questions d'actualité. (...) C'est un concept né de la nécessité pour le pouvoir (politique) ou, au contraire, ses contestataires de mobiliser à leur profit un acquiescement supposé, afin d'en tirer une légitimité supérieure, lorsqu'il advient que les seules justifications fondées sur la force, la religion ou la tradition (au sens wébérien) deviennent insuffisantes. Loin de représenter 'ce que les gens pensent' », elle est, en un sens, toujours fabriquée. ²⁴ »

La question, controversée, du rôle de l'opinion publique dans le fonctionnement de la démocratie a toutefois une longue histoire qui signale qu'elle fait partie des interrogations nécessaires qui fondent la démocratie même. Une partie des constituants, en 1791, s'était demandée comment la prendre en compte en sorte que le peuple pût s'exprimer à côté de ses représentants élus. Nicolas Bergasse demandait

²³Patrick Champagne - *Influence de la communication visuelle dans le travail de l'information écrite, et la construction télévisuelle de l'opinion*, - Conférence au CRDP de Grenoble, 16 octobre 1996

²⁴ Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Philippe Braud, *Idem*, p. 190

ainsi « *si ce n'est pas dans l'exercice de l'opinion publique que consiste la souveraineté d'un grand peuple*²⁵ .»

Du reste les *démocraties complexes*²⁶ modernes vivent au rythme des sondages d'opinion qui décident d'une partie des orientations gouvernementales. La pensée « réaliste » des relations internationales, tout en affirmant le primat des Etats, reconnaît elle-même l'importance de l'opinion publique, contre laquelle elle met en garde : « *Confronté au dilemme de choisir entre une bonne politique extérieure et celle, mauvaise, exigée par l'opinion publique, un gouvernement doit résister (...) sinon il abdiquerait son leadership et substituerait un avantage précaire immédiat aux intérêts permanents du pays* » , recommande Hans Morgenthau²⁷. Dans une veine plus compréhensive, « *Aron établit une passerelle entre le paradigme réaliste et l'approche libérale des relations internationales attribuant le comportement extérieur d'un Etat aux demandes sociétales telles qu'elles se reflètent dans la nature de son régime interne .*»²⁸

Pour ce qui est des relations internationales, les auteurs « libéraux », ont en particulier souligné la vulnérabilité des démocraties aux humeurs de leur opinion publique, comparativement aux régimes autoritaires : cela a pu conduire notamment à de graves volte-face de la politique américaine, de la non ratification de la charte de la SDN au principe « *No G.I. killed* » après l'échec de l'intervention en Somalie.

Comme l'objectif d'une bonne partie des ONG est d'obtenir des inflexions des orientations de leurs gouvernements, une grande part de leur travail est orientée vers l'opinion publique, qu'il s'agit d'éduquer et de convaincre, autant que faire se peut.

Jürgen Habermas voit dans ces pratiques la production des consensus nécessaires à une démocratie moderne par une « *procédure idéale de délibération et de décision. (...) Les groupements et associations non étatiques et non économiques à base bénévole (...) forment (...) le substrat organisationnel de ce public général, pour*

²⁵ Nicolas Bergasse - *Sur la manière dont il convient de limiter le pouvoir législatif dans une monarchie* – septembre 1789, cité par Pierre Rosanvallon, *Idem*, p. 46

²⁶ Expression empruntée à Pierre Rosanvallon

²⁷ Hans Morgenthau - *Politics among nations*, cité par D. Battistella, *Ibid.*, p. 309

²⁸ Dario Battistella, *Ibid.*, p. 124

ainsi dire issu de la sphère privée, constitué de citoyens qui cherchent à donner des interprétations publiques à leurs expériences et à leurs intérêts sociaux et qui exercent une influence sur la formation institutionnalisée de l'opinion et de la volonté. »²⁹

« Cette procédure démocratique établit un lien interne entre les négociations, les discussions sur l'identité collective et les discussions sur la justice, permettant ainsi de supposer que, dans de telles conditions, des résultats raisonnables ou équitables seront obtenus. » Elle favorise *« l'intersubjectivité supérieure de processus d'entente qui se déroulent, d'un côté, sous la forme institutionnalisée de délibérations menées dans les corps parlementaires et, de l'autre, dans le réseau des communications des espaces publics politiques. »³⁰*

Citant Cohen et Arato³¹ il ajoute que les « nouveaux » mouvements sociaux (..) poursuivent des objectifs à la fois offensifs et défensifs. (...) Ils tentent de lancer des thèmes significatifs pour la société dans son ensemble, de définir des problématiques, d'apporter des contributions permettant de résoudre les problèmes posés, de donner des informations nouvelles, de réinterpréter certaines valeurs, de mobiliser de bonnes raisons, d'en dénoncer de mauvaises, afin de provoquer un changement de l'opinion publique à grande échelle, de modifier les paramètres de la formation constitutionnelle de la volonté politique et d'exercer une pression sur les parlements, les tribunaux et les gouvernements pour favoriser certaines orientations politiques. »

Fabriquer une opinion publique favorable à ses thèses, afin de faire pression sur les décideurs politiques – et donc s'affranchir partiellement de leur propre pouvoir d'influence - suppose des méthodes. Les moyens d'action des ONG en la matière sont de plusieurs types :

A) La pétition et le slogan

Cette pratique est ancienne. Henri Grimal a décrit comment les organisations britanniques ont obtenu, dès 1803, par le biais de pétitions, l'interdiction de la traite des esclaves et, en 1833, celle de leur utilisation : *« Mais un succès limité à*

²⁹ Jürgen Habermas- *L'intégration républicaine* - Fayard 1998, p. 394

³⁰ Jürgen Habermas, Idem, p. 267-268-270

l'Angleterre ne pouvait être efficace ; les esclaves transportés par les négriers étrangers continuaient à traverser l'Atlantique. L'opinion fit pression sur la diplomatie anglaise pour qu'elle obtînt des autres nations la suppression de la traite. Elle approuva les énormes dépenses consenties par le gouvernement pour acheter le concours des puissances réticentes (en 1817, Espagne pour 1.134.000 \$ et Portugal pour 2.851.000 \$).»³²

Aujourd'hui, certaines ONG font des pétitions une sorte de métier : *Agir Ici*, en France, est une ONG dont la fonction spécifique est de coordonner les campagnes d'un grand nombre d'autres organisations. Une sorte de course aux records est engagée concernant le nombre des signataires qui, pour impressionner, dans chaque pays, doit représenter un pourcentage significatif de la population totale. Aux Etats Unis, une pétition contre la guerre en Irak a recueilli ainsi 600.000 signatures en mars 2003 « en l'espace de cinq jours. Une rapidité obtenue grâce à l'Internet : c'est aussi l'instrument qui a permis aux activistes-internautes d'encombrer la Maison Blanche et le Congrès de 400.000 courriers électroniques, le 26 février, pour ce qu'ils ont estimé être l'une des premières manifestations politiques virtuelles. Les pétitions ont été collectées par le groupe Moveon.org, l'une des organisations de la coalition, qui compte désormais 1,25 millions de membres. »³³

Si le procédé est ancien, la technologie Internet lui confère une ampleur sans précédent et un fort impact auprès d'une opinion publique qui participe d'une époque où les records quantitatifs sont particulièrement valorisés. Paradoxalement, la facilité avec laquelle il est possible, aujourd'hui, de collecter par ce moyen des quantités énormes de signatures a jeté le discrédit sur cette méthode qui semble de moins en moins capable d'impressionner les pouvoirs publics.

En revanche, l'une des formes de la pétition ne s'est pas démonétisée : c'est celle qui fait appel à des personnalités connues et investies d'une certaine autorité morale, en particulier les intellectuels, « une catégorie particulière de citoyens tout à tour flattée

³¹ Andrew Arato et Jean Cohen - *Société civile et théorie politique*, MIT Press 1992, cité par Isabelle Sommier, Ibid., p. 244

³² Henri Grimal - *Le Commonwealth Britannique* - PUF- Que sais-je 1965, p. 35

³³ Corine Lesnes - *A l'ONU, les stars antiguerre déposent une pétition d'un million de signatures* - Le Monde du 12 mars 2003

ou encensée » avec laquelle les ONG travaillent à « *construi(re) un espace de protestation et d'insurrection pour ceux qui refusent de considérer le malheur comme une excroissance irrépressible de l'Histoire* ». ³⁴ Aux USA, le « *mouvement antiguerre* » a bénéficié de l'aide « *de juristes, de médecins, d'économistes (... dont) les pétitions occup(ai)ent des pages entières de publicité (...) dans les journaux.* »³⁵

Pierre Bourdieu a théorisé ce rôle des intellectuels auprès des mouvements sociaux : « *Nous avons affaire à des adversaires qui s'arment de théories, et il s'agit, me semble-t-il, de leur opposer des armes intellectuelles et culturelles. (...) A cet effet d'autorité, il faut opposer un effet d'autorité.* »³⁶ Dans cette perspective, c'est en leur compagnie que les organisations de la société civile travaillent à l'élaboration de concepts alternatifs qui deviendront des slogans, portés par leur puissance de communication : « *Dans la mesure où l'Administration de l'Etat ne produit pas elle-même la majeure partie du savoir (...) pertinent, (...) la société civile conserve (...) la chance de mobiliser un savoir alternatif et donner, à partir d'expertises spécialisées, ses propres traductions.* » C'est ce qui a fait que « *si l'on pense à la spirale du réarmement nucléaire, aux risques inhérents à l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, à d'autres installations techniques de grande envergure ou à des expériences scientifiques comme la recherche génétique, aux menaces écologiques qui frappent un équilibre naturel trop sollicité (...), à l'appauvrissement dramatique du tiers monde et aux problèmes de l'ordre économique mondial, aux thèmes du féminisme, à l'immigration croissante avec, pour conséquence, une composition ethnique et culturelle différente de la population, etc., tous les grands thèmes de ces dernières décennies en fournissent la preuve, presque aucun de ces thèmes n'a été lancé par les représentants de l'Etat, des grandes organisations ou des systèmes fonctionnels de la société. Ils ont plutôt été lancés par les intellectuels, les personnes concernées, les experts engagés, les « avocats » autoproclamés, etc., qui s'y intéressent, trouvant ainsi des tribunes, des initiatives civiques et d'autres plate formes, avant de se muer (...) en centres autour desquels cristallisent les mouvements sociaux et nouvelles subcultures.* »³⁷

³⁴ Mario Bettati & Bernard Kouchner, Ibid., p. 20

³⁵ Corine Lesnes, Idem

³⁶ Pierre Bourdieu – *Intervention aux Etats généraux du mouvement social*, 23 novembre 1996

Les analyses sont nombreuses à reconnaître ce rôle des ONG associées aux intellectuels (que Gramsci qualifiait d'*organiques*) dans l'élaboration de nouvelles représentations politiques du monde, qui sont proposées, sous forme de slogans, à l'adoption des opinions publiques. Ainsi John Foster considère-t-il que *«le mouvement environnemental international a entraîné un changement des comportements difficile à imaginer pour les gouvernements : il a transformé la façon dont bien des gens considèrent la croissance, la consommation ou les rapports entre l'humanité et la biosphère. Les défenseurs des droits de la personne n'avaient peut-être jamais osé imaginer que les pressions qu'ils ont exercées sans relâche à Genève pour mettre fin à la torture allaient non seulement amener l'adoption d'une convention internationale et des changements dans les lois nationales, mais également entraîner l'abandon graduel de ces pratiques dans une société après l'autre (...) Le mouvement des femmes a influencé les comportements, la politique et la façon de parler (...) laissant présager une évolution dans notre façon de percevoir et d'évaluer à la fois le monde, nos sociétés et des questions comme la pauvreté, la croissance de l'économie, comme son impact³⁸»*.

Mais pour atteindre l'opinion publique, il faut passer par une simplification afin de dégager des slogans simples: *«L'espace public doit (...) renforcer la pression qu'exercent les problèmes eux-mêmes, autrement dit, non seulement percevoir et identifier, mais encore formuler les problèmes de façon convaincante et influente, les appuyer par des contributions et les dramatiser de façon à ce qu'ils puissent être repris et traités par l'ensemble des organismes parlementaires.»³⁹*

En cette matière, les ONG sont des *« acteurs agissant au nom de valeurs et élaborant des stratégies, (qui) 'adaptent' les problèmes pour qu'ils soient compréhensibles de leurs auditoires-cibles, pour susciter leur attention et les pousser à l'action ainsi que pour qu'ils correspondent aux compétences des institutions.»⁴⁰*

37 Jürgen Habermas - *Droit et Démocratie, entre faits et normes* - NRF essais Gallimard – 1992, p. 409-410

³⁸John Foster - *Savoir qui l'on est : un bref historique de la société civile en émergence* - Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung n°4 juillet-août 2002

³⁹ Jürgen Habermas, *Idem*, p. 409-410

Valérie Peugeot (Vécam) analyse ainsi la méthode : « *De la même manière que dans la tradition des mouvements révolutionnaires il s'agissait de faire la conquête des outils de production, il s'agit là de conquérir les outils du pouvoir que sont les savoirs. Dans cette conception, la formation et l'éducation des citoyens deviennent les conditions sine qua non à la résistance. C'est ce que les militants anti-AMI avaient surnommé la 'stratégie anti-Dracula'. Pour combattre un projet de traité secret et incompréhensible par le commun des citoyens, il fallait le mettre à la lumière, c'est-à-dire non seulement le sortir sur la place publique mais le rendre lisible et donner à chacun les moyens de construire son jugement sur ce texte. Deuxième conception, pas forcément en contradiction avec la première dans la pratique, celle de la participation. Il s'agit moins de 'conquérir' un savoir/pouvoir, que de démontrer qu'en politique le savoir est d'entrée de jeu un bien collectif, fruit d'une démarche de démocratie participative qui se construit dans un rapport long au temps et dans un espace public élargi.* »⁴¹

L'analyse des composantes communes à plusieurs campagnes réussies menées par des coalitions d'ONG, montre que « *le plus important est l'interprétation de l'information et son utilisation stratégique (...). Leur influence (résulte de ce que) ces réseaux, à la fois aident à définir des problématiques, convainquent des auditoires cibles que les problèmes ainsi identifiés ont des solutions, proposent des solutions et participent à leur mise en œuvre. Leurs stratégies visent à faire usage de l'information et de leurs convictions pour impulser une action politique et faire pression pour gagner le soutien d'institutions dotées de pouvoirs. Pour retenir l'attention, l'information doit être opportune et théâtralisée(...) pour persuader le public et les décideurs politiques de changer leur façon de voir.* »⁴² Et, « *simultanément défenseurs de principes et stratégies, les militants de ces réseaux 'manipulent' les questions de manière à les présenter de façon telle que le public qu'ils visent puisse les comprendre, ait son attention retenue par elles et soit poussé à l'action.* »⁴³

⁴⁰ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink - *Activists beyond borders* - Cornell Paper backs 1998, p.3

⁴¹ Valérie Peugeot – *Militantisme et technologies de l'information et de la communication : vers un laboratoire du changement sociétal ?* Mai 2002 Site Internet de Vecam

⁴² Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, *Idem*, p. 19

L' enrôlement des intellectuels dans le mouvement ONG prend aussi la forme d' opérations « boucliers » où des personnalités du monde de la science ou des arts protègent par leur présence des squatters ou des « sans papiers ». Elles puisent ce faisant dans les ressorts d' un imaginaire collectif, auquel se réfère volontiers « l' intellectuel engagé » dont les figures emblématiques furent notamment Socrate, Giordano Bruno, Descartes, Voltaire, Victor Hugo et Jaurès, prophètes de la vérité victimes de l' aveuglement des institutions autoritaires. S' associant à leurs successeurs, les ONG se réclament de leur légitimité de héros de l' intelligence et du courage face aux Etats. « *L' ensemble des nouvelles organisations ont en commun de s' entourer d' individus qui ont une compétence professionnelle utile à la cause défendue : avocats et juristes spécialisés (..), économistes (...). Ce recours assigne une place inédite aux clercs (...qui) mettent leur métier de chercheur ou de praticien spécialisé dans un domaine circonscrit au service des mouvements contestataires. (... Car) quel que soit le domaine d' intervention, l' esprit est le même : la contre-expertise est un instrument de contre-pouvoir dans un monde (...) où l' information et plus largement le savoir sont devenus des instruments du pouvoir.*⁴⁴ »

B) Le spectacle

Isabelle Sommier note un rajeunissement très net des militants des « *nouveaux mouvements contestataires* », y compris « *des jeunes que l' on croyait démobilisés*⁴⁵ ». Ceci est largement le résultat du choix fait de plus en plus souvent d' organiser des manifestations qui leur sont spécialement destinées, en particulier des spectacles. Bernard Kouchner date le début de ce mouvement à l' « *été 1985, (avec) un double concert à Londres et à Philadelphie (qui) signe l' adhésion enthousiaste et romantique des jeunesses du monde et recueille 70 millions de dollars pour une aide humanitaire. Un quart du montant de l' aide annuelle au développement allouée par l' ONU*⁴⁶. » Les grands rassemblements se font désormais, le plus souvent autour de concerts, quant ils ne sont pas un événement-concert, comme la « *Gay Pride* ». « *La*

⁴³ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink - *Les réseaux militants dans la politique internationale et régionale* - Revue internationale de sciences politiques n°159

⁴⁴ Isabelle Sommier, Ibid., p. 150 et 158

⁴⁵ Isabelle Sommier, Ibid., p. 15

⁴⁶ Bernard Kouchner – in *Le devoir d'ingérence*, avec Mario Bettati, Ibid, p. 18

représentation festive, colorée » prend la forme de « *manifestations carnavalesques (et) actions carnavalesques à destination des médias* »⁴⁷

Les célébrités « *people* » et du spectacle sont mobilisées : « *Contre les mines antipersonnel, Handicap (International) mobilise, à partir de 1992, la princesse Diana, Barbara Hendricks, (...) Gérard Depardieu (...pour) construire des pyramides de chaussures.* »⁴⁸

« (Les) *actions, elles, sont résolument 'non conventionnelles' et contrastent, par leur dimension ludique et spectaculaire, avec le ritualisme routinier des défilés syndicaux organisés par les grandes confédérations.* »⁴⁹ En Italie, avec le mouvement *No Global*, « *la créativité s'en donne à cœur joie. (...) 'Leurs actions ont plus à voir avec l'art qu'avec la violence. Ils utilisent la provocation pour obtenir un fort impact d'image'.* »⁵⁰ Et aux Etats Unis, « *c'est une délégation du groupe des Artistes de la coalition antiguerre 'Win without war', conduite par les artistes Jessica Lange, Ethan Hawke et Steve Buscemi qui est venue remettre*⁵¹ » la pétition précitée.

« *Dans tous les cas, l'objectif est d'interpeller l'opinion publique par le choix d'une action marquante contre une cible forte en symbole des maux dénoncés.* » Cela prend souvent la forme de la « *construction d'un 'cadre d'injustice par la dénonciation concrète et publique des responsables (...), d'actions directes qui s'approprient réellement ou symboliquement l'objet de la revendication.* »⁵² Les « *procès de la dette* », mis en place depuis quelques années par Jubilee 2000, en sont un exemple. Ils sont d'un intérêt particulier parce qu'ils sont représentatifs des plus élaborés des spectacles de ce type ; ce sont des mises en scène (ici judiciaires) jouant sur deux niveaux : le premier est celui de la dénonciation solennelle (des crimes sociaux commis par les gouvernements, entreprises et banques qui ont sur-endetté des peuples) ; un second degré est celui de l'auto-dérision, de la parodie des pratiques institutionnelles (ici, les procès intentés à leurs victimes par les régimes totalitaires du

⁴⁷ Isabelle Sommier, Ibid, p. 183

⁴⁸ Jean-Louis Saux - *Le chasseur de mines antipersonnel* - *Le Monde* du 1^{er} décembre 2003

⁴⁹ Isabelle Sommier, Ibid. , p. 25

⁵⁰ Danielle Rouard qui cite Filippo Ceccarelli – *En Italie, les alter mondialistes rénovent le pacifisme* – *Le Monde* du 31 mars 2003

⁵¹ Corine Lesnes, Ibid.

⁵² Isabelle Sommier, Ibid., p. 174

XXe siècle) ; aussi ces *procès de la dette* se déroulent-ils dans une atmosphère ambivalente de carnaval, sollicitant les arrière-plans de la mémoire collective.

Le spectacle télévisuel est, en revanche, la forme la plus élémentaire et la plus convoitée. Le Téléton en est l'archétype, qui permet de collecter chaque année des sommes considérables. Dans certains pays, des sessions spéciales de la Loterie nationale, des galas, des match sportifs amicaux sont retransmis par la télévision. Un exemple récent a été la campagne contre la guerre en Irak, qui a mobilisé aux Etats Unis de nombreuses « stars anti-guerre » et avait aussi sa dimension de show télévisuel : « *Sur CNN, on entend(ait) les 'rappeurs contre la guerre', les 'poètes contre la guerre' etc. Fin février, à la cérémonie des Grammy Awards (récompense annuelle de l'industrie musicale), la chanteuse Sheryl Crow est montée sur scène avec un collier à l'emblème 'Peace' (et) la sangle de sa guitare projetait le message en lettres de strass : 'No War' ».*⁵³

Outre l'accès aux médias et à un public plus jeune, le recours de plus en plus fréquent des ONG aux actions ludiques et spectaculaire s'inscrit aussi dans un objectif politique dont la cible est l'espace politique. Toute manifestation de rue s'inscrit symboliquement dans l'Agora, lieu sacré du politique. Les défilés classiques ont perdu de leur force de démonstration du fait de leur routinisation ; ou alors ils font peur car ils sont susceptibles de « dégénérer » en violences, ce que la majorité des peuples des pays développés – ne tolère plus. La manifestation ludique dans l'espace urbain évoque la démocratie primitive où les qualités d'orateur et le tonus des tribuns assuraient une relation humaine directe avec les citoyens ; elle dénonce sans mot les formes austères, opaques et distantes de la démocratie représentative.

La fête dans la rue ramène, d'autre part, à l'espace-temps mythique du carnaval, célébration joyeuse du retour des saisons clémentes et nourricières, parenthèse où s'oubliaient les barrières sociales et où s'autorisaient les transgressions. Le succès populaire de ceux qui subsistent, même détournés dans une orientation touristique, démontre leur enracinement dans la sympathie des peuples. Les modernes carnivals des mouvements sociaux sont un clin d'œil nostalgique à un avant moins pollué,

⁵³Corine Lesnes, Ibid.

moins stressant, moins conflictuel. Un pied de nez aussi aux autorités publiques qui ont présidé à l'évolution productiviste des sociétés.

Le gai charivari des fêtes et spectacles qu'organisent les ONG contemporaines s'inscrit dans cette double filiation. Par ces pratiques, les ONG acquièrent, par rapport aux Etats, l'assurance des insolents.

C) Le militantisme de proximité

Isabelle Sommier identifie l'émergence d'un « *nouveau militant* » porteur d'attentes auxquelles les ONG contemporaines savent répondre, et ainsi s'adapter à l'évolution générale des mœurs : « *Le militant n'accepte plus de subordonner sa vie privée à la victoire de la cause, mais privilégie un enrichissement mutuel et un partage équilibré entre les deux sphères. Il s'ensuit un mode d'engagement 'distancié' selon Jacques Ion, certes volatil et variable, mais qui requiert, sur le moment, une forte participation personnelle.* »⁵⁴ C'est aussi l'opinion de Pierre Rosanvallon, pour qui « *l'individu moderne est devenu à la fois plus autonome et plus inscrit dans une dynamique d'interaction sociale, à mille lieues de la perspective atomiste qui était implicitement celle de l'individualisme libéral naissant. (...) Un peu d'individualisme avait éloigné du social, beaucoup en a rapproché*⁵⁵. »

En quête de convivialité, le militant trouve dans « *'l'eldorado associatif' (...) une réponse à la crise de la représentation politique.* »⁵⁶ D'un niveau culturel relativement élevé, il pratique la « *multi-appartenance* » à différentes organisations qui lui permettent de valoriser son sens aigu de l'individualisme au travers de formes de gestion qui se réclament de la démocratie directe. « *'Collectifs' de sans-papiers sans cadre juridique formel, avec délégués tournants et révocables à tout moment. Fonctionnement en assemblée générale annuelle et limitation drastique du nombre de permanents à ATTAC (6 pour 35.000 adhérents)... Cette 'anarchie' organisée favoris(a)nt la domination d'individus charismatiques.* »⁵⁷ Et se reconstitue, au sein de

⁵⁴ Isabelle Sommier, Ibid., p. 75, qui cite *La fin des militants ?* de Jacques Ion, Ed de l'atelier, 1997

⁵⁵ Pierre Rosanvallon, Ibid., p. 415

⁵⁶ Isabelle Sommier, Ibid., p. 142

⁵⁷ Isabelle Sommier, Ibid., p. 139 -140

ces organisations, le phénomène identifié autrefois au sein des partis communistes occidentaux, celui d'offrir un substitut à la famille en crise.

« Jeunes pour la plupart, (les nouveaux militants) opèrent une vraie rupture avec les anciens. 'De manière inconsciente ou non, ils dévaluent l'héritage ouvrier, l'anonymat, le parti, le syndicat, l'organisation pyramidale. Ils n'auraient pas l'idée de descendre dans la rue pour des revendications quantitatives (...). Ils veulent du qualitatif. (...) Ils sont souvent diplômés mais possèdent un capital économique faible. Ils sont le prototype de la minorité agissante'.⁵⁸ »

L'apothéose est peut-être, lors des rencontres internationales. « *L'expérience des villages alternatifs, qui n'est pas sans rappeler les grands rassemblements des années 1970, participe, d'une part de l'invention d'un sentiment communautaire transcendant les nationalités et les appartenances militantes, d'autre part de l'expérience de modes de vie différents (démocratie directe, recyclage des déchets, nourriture biologique issue du commerce équitable). Partage du quotidien et autogestion des tâches d'intendance, débats et conférences se mélangent aux évènements festifs comme les concerts.* »⁵⁹

Les ONG opèrent, dans un grand nombre de pays, grâce à la multi-appartenance de leurs militants, un maillage dense du territoire : des millions de personnes participent, d'une façon ou d'une autre, à leurs activités dans un rapport de proximité et de confiance qui neutralise les effets potentiels des rumeurs concernant les éventuelles turpitudes de leurs états-majors. En France, on connaît toujours un voisin membre du Secours catholique, de la Croix Rouge, d'ATTAC ou d'ATD-Quart Monde, ou qui a été « volontaire » de la Délégation Catholique pour la Coopération, de MSF ou des Volontaires du progrès, si on ne l'est soi-même. On mesure la qualité de ces organisations à celle de ces proches.

La mémoire historique collective des peuples se traduit, chez les militants, par une sorte d'identification de leur pratique contemporaine avec certains moments de

⁵⁸ Sandrine Foulon citant Nathalie Tennenbaum (CSE-EHSS) qui a enquêté sur Vamos, Vive l'action pour une mondialisation des solidarités – *Un foisonnement d'initiatives et d'actions* - Liaisons sociales magazine, n° 49 février 2004 p. 22

l'histoire de la nation à laquelle ils appartiennent. Si les historiens des manuels scolaires s'attachent à démontrer que la société contemporaine constitue une apogée à laquelle la nation est parvenue au travers de convulsions dues aux imperfections des régimes politiques antérieurs, le militant, dont l'engagement est dû au fait qu'il ne partage pas la conviction d'une fin idyllique de l'histoire, a reçu en mémoire collective l'idée que la révolte est légitime si elle est fondée sur le refus de l'injustice et fait, à ce titre, partie du patrimoine. D'où une propension d'une partie des « activistes » contemporains pour les initiatives flirtant avec la rupture de l'ordre public.

Cette histoire enseignée dit aussi au citoyen d'aujourd'hui que la démocratie idéale est fondée sur un rapport direct entre gouvernants et nation, dont la forme juridique constitutionnelle supérieure est, dans certains pays, le référendum. Mais le citoyen montre, par son absentéisme électoral et des poussées de fièvre manifestante, qu'il n'est pas totalement satisfait de la forme de démocratie atomisée qui lui est proposée. Sa participation, même intermittente, à des organisations de la société civile, répond à son goût pour une autre manière de pratiquer la politique plus en conformité avec les idées qu'il a reçues en acquis culturel. Un militantisme de proximité.

Les ONG participent ainsi aujourd'hui, par leur mode de fonctionnement, à la fois à ce que l'on a qualifié de *crise de la démocratie représentative*, parce qu'ils montrent les lacunes de celle-ci, et à sa résolution dans l'invention d'autres modes de fonctionnement rénovant celle-ci.

D) La fabrication de leur image

Si les ONG suscitent une profonde sympathie dans l'opinion publique, c'est aussi qu'elles-mêmes, consciemment ou inconsciemment, travaillent à se forger une image valorisante. Elles savent aussi que les gouvernements sont eux-mêmes sensibles aux messages qu'elles transmettent au travers de leur image car *« les décideurs internationaux ont, du monde, des autres et, en particulier, de l'adversaire, des représentations qui peuvent se révéler déterminantes dans la définition de leurs choix stratégiques et qui sont en grande partie liées à leur propre culture. »*⁶⁰ Trois modes

⁵⁹ Isabelle Sommier, Ibid., p. 218

⁶⁰ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts - *Le retournement du monde*, Ibid., p. 27

sont privilégiés : le contrôle du vocabulaire et des classifications qui les décrivent ; l'affirmation dialectique de leur légitimité..

1) Le contrôle sémantique

Les ONG attachent tout d'abord un soin méticuleux aux questions sémantiques qui les concernent.

Bernard Dréano, explique cet intérêt: « *Le vocabulaire politique que nous utilisons, ne correspond que fort rarement à des concepts purs et clairs énoncés avec précision et au service d'une analyse intelligible pour tous. Les mots ont une histoire, ancienne et contemporaine, et en particulier des mots comme (société civile). Ils sont lourds d'affects et de polémiques, ils sont cabossés par les combats. Leur polysémie n'est pas principalement due au fait que plusieurs écoles philosophiques en auraient fait des usages contradictoires, mais qu'ils ont été utilisés dans des champs de batailles. Confucius notait, il y a fort longtemps, que le rôle d'un gouvernement est de ' nommer les choses' tant cette histoire de sémantique est au cœur du pouvoir. Comprendre de quelle manière les expressions de ' société civile', de 'gouvernance' et de ' paix' en sont venues à occuper la place qu'elles occupent dans nos débats actuels est donc essentiel .»⁶¹*

La plupart des ONG française a longtemps récusé, tout d'abord, l'expression « ONG » qui, négative, leur semblait ne pas refléter les valeurs positives qu'elles pensent incarner. Un accord s'est fait, dès le début des années 1990, parmi les fédérations associatives, syndicats et fondations travaillant sur les questions internationales, pour rejeter cette appellation et lui préférer la notion « *d'organisation de solidarité internationale* ». La principale des ONG de développement, le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD), présente ainsi « *sa vocation (...) : la solidarité internationale et la sensibilisation de l'opinion publique.*»⁶² L'expression « OSI » n'ayant été reprise à ce jour par aucun autre pays, un repli tactique semble s'opérer depuis peu, le signe ONG étant désormais admis pour une communication

⁶¹ Bernard Dréano - Courrier de la Planète 2001 n°63

⁶² Site Internet du CCFD 2004

large ; c'est ainsi que Coordination SUD développe publiquement des idées sur « la diplomatie non gouvernementale ».

Les « *ONG-urgentistes* », ainsi auto désignées dans les années 1970, connues également comme « *french doctors* », contestent aujourd'hui ces appellations et leur préfèrent celle « *d'organisation humanitaire* » au nom du fait qu'elles s'inscrivent désormais aussi bien dans la prévention, la post-urgence que le plaidoyer. C'est aussi une façon pour elles de dénoncer le développement d'une activité « *humanitaire d'Etat* » dont elles contestent les modalités qui jettent la confusion. Un clivage s'est fait d'autre part entre celles qui acceptent la démarche impulsée par les institutions multilatérales visant à définir des *normes* d'intervention et celles qui soulignent les dangers de la standardisation et préconisent, à l'inverse, l'adoption de procédures s'inspirant de la « *démarche qualité* » pratiquée dans l'industrie.

De même, les ONG qui font du micro-crédit une des bases de leur pratique, sensibles aux critiques portées par certains économistes à cette activité parfois proche, par ses taux et ses montants, de l'usure, insistent pour être appelées « *banques solidaires* » et, avec celles qui promeuvent le « *commerce équitable* », insistent pour être reconnues membres de la famille de « *l'économie solidaire* ».

Enfin, celles que nombre d'observateurs qualifient d' « *expertes* » rejettent un qualificatif qui leur semble porteur d'une coupure potentielle par rapport aux bases populaires qu'elles revendiquent. Ainsi le *Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET)*⁶³ se présente-t-il de façon alambiquée comme « *un organisme d'appui au développement agissant pour le développement économique et social des pays du Sud, en combinant recherche, action et communication. rassemblant des spécialistes de l'appui à un développement plus équitable au service de ceux que la logique économique dominante marginalise.*» De même l'*Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM)* se présente-t-il comme un « *bureau d'études associatif constitué d'agronomes, d'économistes, de sociologues, de géographes, d'anthropologues, de gestionnaires et de formateurs.* »⁶⁴

⁶³ Site Internet du GRET 2004

⁶⁴ Site Internet de l'IRAM 2004

Ce travail permanent de réécriture du dictionnaire des mots autorisés pour décrire positivement la gent ONG se double d'efforts permanents d'autoclassification.

2) L'autoclassification

Les classifications que construisent les ONG pour décrire les différents courants qui les animent illustrent un vif désir de se définir de façon valorisante, sans subir des typologies imposées de l'extérieur qui risqueraient d'être réductrices.

Des centaines de propositions de classification sont disponibles, élaborées souvent en partenariat avec des chercheurs en sciences sociales. Nous n'en proposerons ici (conscient du fait que notre chapitre historique en contenait déjà une et supporte, à cet égard, également, la critique) qu'une à titre d'exemple de ce travail.

Elle a été présentée en 1995 par une ONG (experte) jouissant d'une grande réputation dans son milieu, *Solagral*, disparue depuis. Elle distinguait trois catégories :

- « *Les OING spécialistes des actions formatrices de droit. L'exemple le plus connu est celui de l'action humanitaire d'Henri Dunant puis de la Croix-Rouge internationale qui ont pesé pour que les États signent de nombreuses conventions (protection des malades et des blessés en temps de guerre ou à la suite de catastrophes naturelles). De même, l'action d'Amnesty International a permis l'adoption par les Nations Unies de la Résolution, puis de la Convention contre la torture. Plus fréquentes sont les actions des OING qui visent à interpeller les gouvernements sur les aspects moraux de leur politique, ou à mettre en question leur comportement (cf. l'émergence du "droit d'ingérence" suite à l'expulsion d'Éthiopie de Médecins sans frontière en 1985). Les OING se constituent alors en groupes de pression et font du lobbying essentiellement dans les domaines des droits de l'Homme, de l'éducation au développement, de la protection de l'environnement* ».
- « *Les OING agissant comme acteurs autonomes directement au plan transnational pour le bénéfice de leurs membres (associations économiques et professionnelles) ou pour celui de groupes sociaux particuliers (pauvres,*

réfugiés, femmes, etc.) au moyen de projets de développement, de programmes de recherche scientifique et technique, d'actions culturelles ou religieuses). L'intérêt croissant que leur portent les États ou les organisations intergouvernementales s'explique parce qu'elles offrent compétences et professionnalisation et parce qu'elles atteignent les secteurs défavorisés. De plus, dans un contexte de chute marquée des ressources publiques consacrées à la coopération, elles font figure de solutions de rechange moins onéreuses. »

- « *-Les OING intervenant dans les domaines délaissés par les gouvernements. Cela peut se faire dans le cadre d'un accord avec le gouvernement (par exemple les programmes sociaux des pays soumis à l'ajustement structurel) ou en opposition déclarée (Solidanosc en Pologne, organisations religieuses dans de nombreuses régions du monde). »*

Une brève analyse syntaxique montre que le vocabulaire utilisé est valorisant et qu'il est fait référence à des comparaisons flatteuses : Henri Dunant, les Nations Unies et leurs conventions phares, Solidarnosc, ... Solagral, ONG dont l'une des présidentes est devenue conseillère d'un Premier ministre, puis présidente d'un nouvel *Institut du Développement Durable*, affirmait aussi, à travers cette analyse, l'importance de sa propre démarche qui privilégie les relations avec les pouvoirs institutionnels nationaux et multilatéraux. Enfin, si l'adjectif « autonome » n'est utilisé qu'une fois, pour caractériser la seconde catégorie, il est implicite pour les deux autres, la démonstration-classification visant à affirmer également cette qualité.

Une citation du secrétaire général de l'antenne d'OXFAM en Belgique, Stefaan Declercq, est caractéristique de ce contrôle de l'image que l'on souhaite : « *Au départ, nous donnions un poisson. Puis nous avons fourni la canne à pêche. Aujourd'hui, nous nous demandons à qui appartient l'étang* »⁶⁵. Comme on sait, la parabole ainsi plagiée est attribuée au sage Lao Tseu. Les ONG humanitaires se réfèrent d'autre part souvent au Docteur Schweitzer et autres personnalités exceptionnelles. L'article d'où est extraite cette citation titrait : « *OXFAM, 'World company' caritative ; professionnelle,*

⁶⁵ Laure Dumont – *Quand les ONG réinventent le marketing* - l'Expansion du 12 avril 2001

créative, efficace, cette ONG anglaise est présente dans le monde entier. Audit d'un MODELE ». L'objectif est atteint.

Isabelle Sommier, commentant le fait que les premiers Forums sociaux mondiaux étaient organisés simultanément aux Forums économiques mondiaux de Davos, observe la création d'image qui en résulte, établissant un parallèle biblique : « *La portée de tels face-à-face est grande sur le plan symbolique car(ils) rejouent, à leur manière, le combat de David contre Goliath* ». ⁶⁶

Nous pourrions multiplier les exemples. La presse, notamment provinciale, abonde en articles sur les initiatives humanitaires des associations ayant des antennes sur son territoire de lectorat. Ainsi se construit dans l'opinion publique la crédibilité des ONG et de leurs messages.

3) L 'affirmation dialectique de la légitimité

Comme l'enquête citée au chapitre I titre II, diligentée par le secrétaire général des Nations Unies pour mesurer la position des Etats membres sur le sujet, l'a montré, rares sont, parmi ces derniers, ceux qui envisagent favorablement une extension du rôle des ONG dans les relations internationales. Et, un bon nombre d'entre eux conteste la légitimité même des positions déjà conquises.

La France présente, de ce point de vue sans doute, un cas particulier sans être totalement différent, qui résulte de la mémoire collective qu'elle s'est construite et qui dévalorise la notion de *corps intermédiaires*. Les manuels d'histoire et d'instruction civique soulignent l'importante conquête qu'a été l'adoption d'institutions représentatives auxquelles est déléguée, au travers du suffrage universel, la souveraineté nationale. La loi Le Chapelier, texte dont les historiens contestent l'importance objective puisque simultanément proliféraient, on l'a vu, les « clubs », revêt un rôle symbolique particulier : le citoyen n'a pas à s'organiser autrement, dans une république moderne, que dans le cadre des partis politiques. Et si la constitution de 1958, comme celle de 1946, reconnaît le droit d'association c'est, souligne-t-on, pour

⁶⁶ Isabelle Sommier, Ibid., p. 115

offrir des espaces « contractuels » (ainsi est libellée la loi du 1^{er} juillet 1901) privés, non des formes alternatives d'exercice des droits politiques.

D'où la récurrence du débat sur la légitimité des ONG dès lors que leur champ d'action interfère avec le domaine politique, ce qui est de plus en plus le cas. Car la « *légitimité (est) une qualité de pouvoir dont l'acceptation se fonde non sur la coercition comme ressource première, mais sur le consentement réputé libre de la population qui s'y trouve soumise. (...Elle) constitue l'élément de portée sociale ou intime à la fois qui fait accepter volontairement pour les gouvernés l'autorité des gouvernants. Elle dérive moins de la conformité d'un ensemble de règles formelles que de la symbolique d'un imaginaire politique en général sans alternative dans une société et à un moment donnés, ou encore d'un système de valeurs.*⁶⁷ » L'Etat et ses institutions élues ne disposent donc ni d'un monopole ni d'une automaticité à en être investi.

Les ONG, s'appuyant sur les inconscients populaires qui accordent spontanément leur sympathie aux exclus, ont bâti une légitimité qui leur est propre et en ont fait un instrument de la consolidation de leur crédibilité, et partant de leur légitimité.

Celle-ci se fonde sur trois terrains, car c'est la « *qualité de ce qui est fondé en droit, fondé en justice, en équité.*⁶⁸ » Par droit, les ONG entendent et promeuvent l'esprit des lois internationales résumé par la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les principes fondamentaux du droit du travail et les traités fondamentaux régissant l'environnement. Les Etats, dont la plupart adhèrent à la conception « réaliste » des relations internationales, dénie au nom d'un autre type de droit, le droit international public, la possibilité pour les organisations des sociétés civiles d'être actrices dans un domaine « régalien ».

En 2002, participant à l'ouvrage dirigé par Samy Cohen, « *Les diplomates : négociier dans un monde chaotique* », le ministre Hubert Védrine affirmait à ce titre: « *C'est aux gouvernements démocratiquement légitimes de conduire la négociation et de décider. Le militantisme, associatif ou autre, doit respecter la démocratie représentative. Sinon, c'est le pouvoir des lobbies, des minorités agissantes, de groupes divers ; et*

⁶⁷ Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Philippe Braud, Ibid.

⁶⁸ Le Petit Larousse

alors, qui tranche, qui est responsable ?⁶⁹». Le Premier ministre Lionel Jospin, s'était exprimé en des termes voisins lors d'un voyage au Brésil, en avril 2001 : « *Les associations et les ONG n'ont pas une légitimité ni une capacité d'agir du même ordre que celle que confère la souveraineté, surtout lorsque celle-ci procède du suffrage universel* ».

Les ONG françaises sont elles-mêmes tiraillées entre la conviction qu'elles sont nécessaires au renouveau de la démocratie, dans un mode participatif intégrant une dose de militance associative, et un certain respect constitutionnaliste. Ignacio Ramonet, fondateur d'ATTAC, illustre cette hésitation inhibitrice sur la légitimité de l'action non gouvernementale, considérée comme un péril pour la démocratie : « *A l'échelle de la planète, les trois principaux protagonistes (qui étaient sous l'ancien Régime, la noblesse, le clergé et le tiers-état) sont désormais les associations d'Etats; les entreprises globales et les grands groupes médiatiques ou financiers ; et les organisations non gouvernementales d'envergure mondiale (Greenpeace, Amnesty, World Wild Life Fond...)... Le vote démocratique n'a aucune influence sur le fonctionnement interne des trois nouveaux acteurs.... Les citoyens peuvent-ils rester sans réagir alors que cela vide la démocratie de sens ?* »⁷⁰

Les ONG répondent en arguant tout d'abord que la légitimité ne se résume pas à l'origine élective. Elle a trois fondements :

a) L'utilité sociale et politique dont elles sont porteuses

« Si une ONG ne tire pas sa légitimité d'un processus électoral, elle n'en est pas pour autant dépourvue ; il s'agit, certes, toujours, à l'origine, d'un processus (...) d'auto légitimation, mais (...) ensuite la légitimité se construit et pourrait s'ordonner autour de quelques éléments : la qualité, l'efficacité et la réussite des missions et programmes (...), son expertise (...), sa capacité à élaborer un projet, à le porter et à obtenir le soutien des groupes sociaux, partis politiques, d'institutions, d'entreprises, d'organisations internationales, de média pour le faire aboutir (...), son ancrage dans

⁶⁹Samy Cohen - *Les diplomates : négocier dans un monde chaotique* - Autrement 2002, p. 69

⁷⁰Ignacio Ramonet – *Désarmer les marchés financiers* – *Le Monde Diplomatique* décembre 1997, article qui a été à l'origine de la création d'ATTAC

la société civile (mesurable à) un fort réseau de militants ou de relais locaux.⁷¹ » « Les mouvements sociaux (...) commencent par traverser une phase d'auto-identification et d'auto légitimation ; si, par la suite, parallèlement à leur politique définie par des orientations précises, ils pratiquent encore une 'politique d'identité' auto référentielle, c'est qu'ils doivent sans cesse s'assurer de leur identité,⁷² » « Les ONG construisent leur légitimité sur leur compétence, le résultat de leur collecte, leur assise sociale, le nombre de projets qu'elles soutiennent (...), leur propre discours(...) en référence à un système de valeurs. Mais celui-ci n'est pas commun à l'ensemble des sociétés. Il y a donc plusieurs formes possibles de légitimité des ONG (...) La légitimité émane des sociétés, non des pouvoirs politiques et administratifs⁷³ ».

b) Le pouvoir d'influence

A la question critique, *que représentant numériquement les ONG ?* il est répondu : *«Par abus de langage, certains confondent légitimité et représentativité. Les deux questions méritent pourtant d'être disjointes : se poser la question de la représentativité d'une ONG particulière renvoie à des critères numériques que l'on peut aisément cerner, même si les chiffres peuvent être contestés. La légitimité de l'intervention des organisations représentatives des sociétés civiles à participer à des travaux ou à peser sur des négociations internationales, relève en revanche d'appréciations qualitatives nécessairement adossées à une vision politique.⁷⁴ »* Dans les pays du « Sud, une ONG est considérée comme légitime lorsqu'elle démontre une double capacité(...) de mobilisation favorisant la promotion et l'action autonome des groupes sociaux,(ainsi que) de négociation avec les interlocuteurs locaux, nationaux et internationaux⁷⁵ ».

Jürgen Habermas relie cette question à celle de la formation de l'opinion publique. Il rappelle, se référant à Bernhard Peters⁷⁶, que *« la légitimité des décisions dépend (...) des processus de formation de l'opinion et de la volonté qui se déroulent à la périphérie (de l'Etat ...). Le centre ne contrôle la direction et la dynamique de ces*

⁷¹ Philippe Ryfman - *Minutes du groupe de travail du Commissariat au plan sur les relations ONG/Etat* - 2001

⁷² Jürgen Habermas – *Ibid.*, p. 383 et 403

⁷³ Bernard Husson - *Les ONG quel mandat pour agir ?* » - Actes du colloque CNRS-Bordeaux, 1996

⁷⁴ Philippe Ryfman, *Idem*

⁷⁵ Bernard Husson, *Idem*

processus que dans certaines limites. Les transformations peuvent partir aussi bien de la périphérie que du centre. »

c) La légitimité issue de l'histoire

Enfin, une légitimité juridique et historique est invoquée car « *cette légitimité est depuis longtemps reconnue juridiquement, en droit interne français par la reconnaissance d'utilité publique ou de la capacité reconnue à des associations de se porter partie civile au nom de la défense d'intérêts collectifs (...), en droit international (...) par des traités et conventions internationales, dont l'article 71 de la Charte des Nations Unies, la convention d'Ottawa sur les mines anti-personnel, les conventions de Genève, les protocoles additionnels en droit international humanitaire, la convention 124 du Conseil de l'Europe.*⁷⁷ » Elle s'enracine dans des valeurs : « *refus de l'exclusion, rapprochement entre les hommes, désintéressement, conviction que l'Etat ne peut avoir le monopole de l'action, participation indispensable des populations, importance du niveau local , (...un) « engagement en faveur de la démocratie » . Les ONG sont des « écoles de la citoyenneté . (...)».*⁷⁸

A un légalisme figé s'oppose ainsi un juridisme philosophique qui emprunte à la conception moderne de la constitution esprit des lois et du temps : « *La Constitution est acte des gouvernés, acte vivant et acte de société ...Il n'est plus possible de la penser comme un écrit possédant par et en lui-même une signification s'imposant comme obligatoire aux acteurs politiques...La Constitution est d'abord la garantie, la charte des droits et libertés des citoyens...A travers les principes constitutionnels dégagés par le Conseil (du même nom) et imposés au législateur, et par la manière dont des principes contradictoires sont articulés, se dessinent progressivement les caractères essentiels de la société... Ainsi le Conseil a-t-il consacré...le pluralisme comme principe d'organisation de la démocratie politique, sociale et culturelle »*⁷⁹. Le Conseil constitutionnel a ainsi sanctionné, le 16 juillet 1971, un projet de loi sur la liberté d'association, reconnaissant le caractère constitutionnel de ce droit.

⁷⁶ Bernhard Peters - *L'intégration de la société moderne* - Suhrkampf 1993

⁷⁷ Philippe Ryfman - Ibid

⁷⁸ Bernard Husson - Ibid

Ce type de débat n'a pas d'issue puisqu'il s'inscrit dans des présupposés culturels. Il permet, au mieux des combats d'arrière garde de la part de certains Etats et organisations intergouvernementales ; il n'empêchera pas que, chassées par la porte, les ONG reviennent par la fenêtre, comme elles le firent déjà souvent, par exemple lors des réunions de l'OMC et des institutions de Bretton Woods.

Les ONG ont, dans ce débat, la place avantageuse que nous avons signalée par rapport à l'opinion publique. James N. Rosenau, remarque avec humour que le débat sur la légitimité éclabousse ceux qui l'ont lancé, car « *les gens sont de plus en plus portés à insister pour que (...) la légitimité des chefs et de leurs politiques soit fondée sur des résultats appropriés et positifs.* »⁸⁰

Le problème est-il bien posé ? Dans son ouvrage « *La démocratie inachevée* », Pierre Rosanvallon souligne que dès son origine moderne, la construction de la démocratie a cherché à résoudre la quadrature du cercle que représentent d'une part la nécessaire délégation de mandat que les peuples nombreux doivent faire à des élus et, d'autre part, le souci d'empêcher la réalisation de ce tropisme sociologique qu'est l'émancipation des mandants par rapport à leurs mandataires. Les soubresauts de l'histoire des peuples sont le signe de la difficulté d'en trouver les modalités, mais aussi de son impérieuse nécessité. Les constitutions successives de la République française ont recherché cet improbable système d'équilibres qui résoudrait la quadrature.

La branche la plus violente du mouvement ONG penche pour le passage en force. Mais si certaines ONG « *jouent avec les frontières de la légalité (c'est) sans jamais franchir intentionnellement cette ligne jaune que constitue l'usage de la violence en démocratie. (...Car) pour le plus grand nombre, les actions radicales sont (..) au service d'objectifs limités qui requièrent une coopération avec l'Etat.* »⁸¹

A ce sujet Jürgen Habermas ajoute que « *les actes de désobéissance civile (...) actes de transgression symbolique et non violente des règles se comprennent comme*

⁷⁹ Olivier Duhamel et Yves Mény – *Le dictionnaire constitutionnel* - PUF 1992

⁸⁰ James N. Rosenau - *Turbulence in world politics* - Princeton paperbacks 1990, p. 429

⁸¹ Isabelle Sommier, *Ibid.*, p. 173 et 189

l'expression d'une protestation contre des décisions qui engagent et qui, malgré leur genèse légale, sont, aux yeux des acteurs, illégitimes compte tenu des principes de la Constitution. (...) D'un côté ils en appellent aux responsables (...) afin de réviser leurs décisions. (...) D'un autre côté ils en appellent au « sens de la justice de la majorité de la communauté », comme s'exprime John Rawls⁸², autrement dit au jugement critique d'un public de citoyens que l'on souhaite mobiliser par ces moyens inhabituels. (...) La justification de la désobéissance civile s'appuie sur une compréhension dynamique de la Constitution comme projet inachevé. »⁸³

L'exercice d'une fonction de contre-pouvoir par des organisations de la société civile dans une forme qui exclut la violence, fait, aujourd'hui, partie des hypothèses étudiées non seulement dans le cadre d'enceintes multilatérales, mais aussi de certains Etats. C'est une partie des motifs du foisonnement des organismes consultatifs étudiés plus haut. Certains hommes d'Etat en viennent eux-mêmes à en concevoir l'intérêt.

Invité à s'exprimer devant le *Haut Conseil de la Coopération Internationale*, le ministre Hubert Védrine a esquissé une solution allant dans ce sens : après s'être alarmé « *des risques que créerait un dialogue exclusif entre les pouvoirs publics et les ONG* », et regretté que « *dans de nombreux cas, bien que mues par de bonnes intentions, les ONG tendent à se substituer à l'Etat, notamment dans les pays africains et dans les Balkans, (...) phénomène (qui) n'est pas viable à long terme et est producteur d'effets pervers* », il a concédé que « *la légitimité du rôle des acteurs non gouvernementaux dans les relations internationales n'est plus à remettre en cause, (et) qu'il faut créer une synergie entre la société civile et l'Etat qui consolide la démocratie.*⁸⁴ »

Comme les sondages l'indiquent, ainsi que la stabilité des dons privés, la confiance de l'opinion publique n'est guère affectée par la contestation tant de la légitimité que de la probité à laquelle se livrent les Etats. Celui, précité commandé par les Nations unies a révélé que les ONG sont considérées comme « *la source mondiale crédible* »⁸⁵ pour

⁸² John Rawls - *Théorie de la justice* - Le Seuil 1987

⁸³ Jürgen Habermas, *Ibid.*, p. 410-411

⁸⁴ Hubert Védrine – *Discours devant le Haut Conseil de la Coopération Internationale*, 2 avril 2001

⁸⁵ Cabinet de communication Edelman PR Worldwide, étude concernant l'Australie, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Etats-Unis - A. B. P. - le *Monde* du 5 février 2001

toutes les questions d'environnement, de santé et de politique sociale. « *Un sondage mené (...) dans quinze pays, (de l'Argentine à la Chine, en passant par la Corée du Sud, le Qatar, le Mexique) s'est attaché à mesurer la confiance dans les dirigeants de différentes institutions. (...) Les 'leaders ONG' arrivent en tête.* ⁸⁶ » Les jeux d'alliances qu'elles savent bâtir et qui ont des effets sur leur réputation s'avèrent donc efficaces.

Les gouvernements et les Etats ne peuvent pas, après avoir tenté vainement de décrédibiliser ceux qui « se cachent » derrière l'opinion publique, ne pas tenir compte de celle-ci.

Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink concluent que les ONG « *influent par la persuasion, par des pressions et le poids qu'ils ont acquis, sur des organisations et des gouvernements beaucoup plus puissants qu'eux.(...) Elles ont souvent une influence qui va au-delà des simples changements d'orientation politique, puisqu'elles prônent et suscitent des évolutions des institutions et des principes qui sous-tendent les interactions internationales. (...)* » Un exemple est « *le fait qu'un Etat modifie son discours (grâce à eux) et affirme (par exemple) protéger des régions peuplées d'indigènes ou de réserves écologiques, (ce qui le rend) plus vulnérable aux critiques de ceux qui soutiennent que ces zones sont menacées, qu'un gouvernement qui n'affirme rien* ⁸⁷ ». Christian Chavagneux remarque que « *leur audience ne serait pas aussi forte si elles n'exprimaient pas les aspirations de nombreux citoyens à mieux contrôler des processus qui leur échappent* » ⁸⁸.

Les ONG sont donc aujourd'hui une des sources importantes de formation de l'opinion publique, élaborant des concepts, créant des langages nouveaux, poussant, ce faisant, les Etats à déplacer leurs intérêts et à modifier leurs approches.

Elles deviennent, ce faisant, y compris lorsqu'elles feignent de l'ignorer, un acteur politique. Dans une approche critique, l'écrivain Jacques Gaillard regrette que « *de plus en plus l'électeur est invité à voter non pour un homme ou un projet politique,*

⁸⁶ Philippe Ryfman – *Les ONG* – Repères La découverte 2004 , p. 82

⁸⁷ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink - *Les réseaux de militants dans la politique internationale et régionale* - Revue internationale des sciences sociales - n°159 - mars 1999

*mais sur le candidat qui affiche la plus grande sympathie pour 'la' thèse de 'son' association (et que) le poids de ce réseau, sans limite véritable, et sans limite à ses prétentions, pèse sur la démocratie ».*⁸⁹

La question est-elle spécifique aux pays développés ? Sarah Ben Néfissa, chercheuse à l'IRD, remarque que le rôle de formation de l'opinion publique sur des sujets sensibles n'est pas moindre dans les pays arabes : « *Outre la question des droits de l'homme, qui est devenue un thème incontournable du débat politique arabe, (les ONG) mettent l'accent sur des sujets parfois tabous dans ces sociétés tels que la protection des filles mères (au Maroc), l'instauration d'un mariage civil dans des pays multiconfessionnels (au Liban) ou la surveillance des élections.* »⁹⁰

⁸⁸ Christian Chavagneux – *Un pouvoir ambigu - Alternatives économiques*, janvier 2002, p.10

⁸⁹ Jacques Gaillard – *Associations d'idées - Le Monde* du 10 décembre 2003

⁹⁰ Sarah Ben Néfissa - *le Courrier de la Planète* n°63-2001

Chapitre II.

Le couple formé par les ONG avec la presse

La presse fait grand cas, dans ses pages dédiées aux relations internationales, du rôle des ONG. Ainsi, le Monde du 18 août 2000 annonçait-il en première page : « *A l'ONU, les ONG dérangent* » ; Marianne du 20 novembre 2000 surtitrait une interview du ministre des Affaires étrangères largement consacré aux interférences, à ses yeux néfastes, des ONG avec la diplomatie d'Etat, d'un « *Hubert Védrine contre la diplomatie des bons sentiments* » ; le Monde des 4 et 5 février 2001 lançait en revanche sur toute la largeur de la seconde page : « *Les ONG s'imposent comme acteurs dans les relations internationales* » ; le même journal annonçait le 28 février 2003 « *La société civile tente de peser sur l'élaboration de la Constitution (européenne)* » et citait les ONG aux côtés des « *milieux socioprofessionnels ou académiques, des cercles de réflexion et des associations* » ; des titres souvent ambigus qui sont quelques exemples significatifs d'un débat si vif en France qu'on a pu se demander si ce pays ne représentait pas, à cet égard, une exception¹.

Christine Ockrent, célèbre journaliste de la télévision française, résume l'étrange couple réactif que forment ONG et presse, dans des propos qui vont bien au delà de la seule famille des ONG humanitaires et de ses rapports avec les journalistes : « *L'action humanitaire n'existe pas sans les médias ; (...) il n'y a plus d'indignation sans image et l'indignation fonde l'humanitaire ; (...) les médias financent l'action humanitaire (au travers des appels à dons), (...) l'action humanitaire est à son tour matériau médiatique, (...) mais à leur tour, les médias déçoivent l'action humanitaire, sinon les droits de l'homme : (...) les médias sont capricieux et versatiles (...), une forme de concurrence s'établit entre eux (et les ONG pour la couverture de certains*

¹ Michel Doucin - *Société civile internationale et diplomatie : l'exception française* — in *Les diplomates, négociateur dans un monde chaotique*, Samy Cohen dir. — Autrement, mars 2002, p. 85

événements ...) et les médias sont, dans certains cas, devenus dangereux pour les droits de l'homme.»²

La presse joue plusieurs rôles par rapport aux ONG : celui d'un géniteur, celui d'un allié dans la conquête de l'opinion publique et la pression sur les autres acteurs des relations internationales, sans renoncer à exercer celui d'un imprécateur déstabilisateur.

² Bernard Kouchner et Mario Bettati - *Le devoir d'ingérence* -, Ibid., p. 126-128

I. La presse largement génitrice de la popularité des ONG.

Le couple ONG-Presse ne date pas d'hier. L'histoire, dans sa version populaire, nous signale quelques jalons en ce domaine.

Pour ce qui est de la France, le lien, pendant la Révolution, entre les premiers journaux et les clubs est avéré; le meurtre de Marat, rédacteur de *L'ami du genre humain*, revêt un caractère symbolique puisqu'il précède de peu la Terreur qui étouffe rapidement la liberté de la presse. Trente ans plus tard, Daumier, caricaturiste du *Charivari*, subit six mois de prison à Sainte Pélagie puis l'interdiction récurrente des journaux où il publie, pendant que Ligues de droits et caisses de solidarité combattent les mêmes ennemis. Puis c'est le splendide « *J'accuse* » de Zola, proclamé dans *l'Aurore*, qui accompagne le combat des associations militant pour la réouverture du dossier du capitaine Dreyfus. Nombre d'hommes d'Etat des très discréditées 3^{ème} et 4^{ème} République ayant exercé le métier de journaliste, une parenthèse s'est alors produite dans l'histoire d'un couple dont les deux parties sont affaiblies des deux premiers tiers du XXème siècle. Au début des années 1970, les fondateurs du droit humanitaire renouent avec une tradition qui culminera avec l'apparition de *Reporters sans frontières*, une ONG qui se consacre à la défense de la liberté de la presse (et qui a des équivalents dans à peu près tous les pays développés). Un quart de siècle plus tard, la création d'ATTAC, point nodal du mouvement alter-mondialiste, résulte de l'initiative d'un mensuel, *le Monde diplomatique*.

A) La presse demanderesse d'une relation particulière

Les *french doctors* ont eu la chance de lancer leurs appels au « *devoir de colère* » au moment où se développait un nouveau média, la télévision, dont les besoins spécifiques allaient être satisfaits par les caractéristiques de leur pratique renouvelée du caritatif: principe d'urgence, théâtralisation des situations politiques, réponse émotionnelle, jeunesse et dévouement de professionnels incarnant le rêve de la civilisation occidentale: vaincre la mort. La télévision s'avère dévoreuse d'images coûteuses à produire, et ses journalistes sont en permanence à la recherche de

situations filmiques susceptibles de retenir l'attention d'un public qui devient de plus en plus « zappeur » lorsque le « JT » a pour illustrations des salles de réunion.

La geste des ONG humanitaires va répondre à ce besoin d'images « accrocheuses » en proposant aux journalistes de télévision des « scoops » fondés sur « *le ressort (...) d'ordre émotionnel. Les actions sont mises en scène de façon à susciter la compassion des 'spectateurs', médias d'abord, public ensuite, à l'égard des victimes.* »³ Les « humanitaires » vont s'avérer de grands professionnels de la communication, comme en témoigne rétrospectivement un ancien président de Médecins sans Frontières : « *Quant j'ai rejoint MSF, l'association – dont le bilan était encore mince puisqu'elle n'avait que quelques années d'existence – reposait bien plus sur son savoir-faire de communication que sur une action réelle de terrain*⁴ ».

Plus tard, le développement des *campagnes* recourant à des démonstrations de rues spectaculaires et/ou festives (émeutes, défilés carnavalesques, mises en scène originales), va élargir l'offre d'images attractives à une gamme beaucoup plus vaste d'ONG. Ainsi « *la pratique de 'l'action coup de poing' prend(-elle) acte de la nécessité d'obtenir, par tous les moyens, une couverture médiatique (...) lorsque les modes d'action habituels (...) n'attirent plus sur leurs acteurs les feux des projecteurs.* »⁵ « *Act Up (...) le premier poussa au plus loin une stratégie d'instrumentalisation des médias en créant des évènements pour les journalistes par des actions spectaculaire : préservatif géant sur l'obélisque de la Concorde (1^{er} décembre 1993)...* »⁶

Cela incitera même certaines organisations à développer leurs propres capacités filmiques, en particulier dans le domaine de l'environnement.

Pour Jürgen Habermas, « *ces mouvements sociaux et ces subcultures ont la capacité de dramatiser les contributions et de mettre en scène de façon si efficace que les mass media se chargent du sujet en question. Ce n'est qu'à travers un traitement*

³ Isabelle Sommier – *Le renouveau des mouvements contestataires*- p. 226

⁴ Rony Brauman – *Les ONG et l'Afrique* – Question internationales n° 5, janvier 2004, p. 50

⁵ Isabelle Sommier, *Idem*, p. 173

⁶ Isabelle Sommier, *Ibid.*, p. 184

controversé dans les media que de tels thèmes atteignent le grand public et accèdent à 'l'agenda public'. »⁷

Les médias sont conscient du fait que les ONG sont devenues un sujet populaire apprécié du public. Les sondages soulignent la confiance que la population accorde aux ONG. Une étude réalisée, en 2000, à la demande des Nations Unies sur les « *raisons de l'impact des ONG dans la société* » des pays industrialisés indique que « *la moitié des personnes interrogées déclarent que les ONG représentent 'des valeurs auxquelles elles croient' ; 11 % seulement en disent autant de leur gouvernement* »⁸. Leur crédibilité est assise sur l'idée qu'elles ne défendent pas leurs intérêts propres. « *Le rapport avance six raisons à ce 'succès phénoménal': elles sont toujours à l'offensive ; elles diffusent leur message directement au public ; elles sont capables de bâtir des coalitions ; elles ont des causes claires et compréhensibles ; elles agissent à la vitesse de l'Internet ; elles savent parler aux médias* ». Il n'y a qu'aux Etats-Unis qu'elles soient concurrencées dans le domaine de la confiance : celle faite aux entreprises (44 % des personnes interrogées) est d'un niveau équivalent à celle qui leur est accordée. La France est le pays où les ONG disposent du plus fort indice de confiance (55 % des personnes interrogées), loin devant le gouvernement (17 %), les entreprises (10 %) et les médias (5%).

« Des rapports (problématiques) se sont instaurés depuis une vingtaine d'années entre un champ journalistique de plus en plus dominé par la télévision et par les contraintes économiques (pour ne pas dire financières), et cette 'opinion publique' très particulière qui est définie et construite au jour le jour par les instituts de sondage et, au-delà, en fait, par les publicitaires ou les spécialistes en communication politique. Les sondages qui sont commandés par les responsables politiques et par les médias visent, en effet, moins à connaître l'opinion publique qu'à savoir, à des fins essentiellement de marketing, ce que le public (ou l'électeur) aime voir ou entendre dans le but de fabriquer des programmes (politiques ou de télévision) ajustés à ses attentes ainsi construites. Autrement dit, la presse et les politiques commandent et publient des sondages pour mieux se vendre et pour mieux répondre aux demandes les

⁷ Jürgen Habermas- *Droit et démocratie* - p. 386

⁸ Cabinet de communication Edelman PR Worldwide, Etude concernant l'Australie, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Etats-Unis- A. B. P.- le *Monde* du 5 février 2001

*plus immédiates du public et des électeurs.»*⁹ Les ONG et les causes qu'elles défendent sont de celles-là.

*« Les journalistes, qui sont soumis à l'audience mesurée par les sondeurs, sont condamnés plus que par le passé à fabriquer de l'information solvable. Les uns comme les autres invoquent donc l'opinion et sa réalité qui serait incontournable et scientifiquement mesurable et mesurée. Minimisant leurs rôles, ils se font les simples serviteurs objectifs de la volonté populaire que la science permettrait désormais de saisir avec précision. Les présentateurs des journaux télévisés se sentent soumis, chaque jour, au jugement des téléspectateurs qui, en choisissant telle chaîne plutôt qu'une autre, émettent une sorte de vote quotidien pour tel ou tel journal télévisé. Les journalistes expliquent ainsi qu'ils sont bien obligés de traiter de sujets qui intéressent l'opinion et même qu'il est 'démocratique' de procéder ainsi car, disent-ils, au nom de quoi imposerait-on des programmes qui n'intéresseraient personne ? »*¹⁰ Les sujets qui intéressent l'opinion sont ceux qui lui permettent de s'identifier ou de vivre des émotions. L'humanitaire répond aux deux critères.

Le travail effectué sur elles-mêmes par les ONG pour apparaître comme de modernes « *chevaliers blancs* » a porté ses fruits. Les articles qui leur sont consacrés offrent un florilège d'épithètes soulignant les qualités qui leur sont prêtées. Ainsi OXFAM, « *professionnelle, créative, efficace, cette ONG anglaise est(-elle) présente dans le monde entier.*¹¹ » Le sujet des ONG est donc, pour la presse, de ceux qui assurent un tirage régulier garanti ou un bon audimat.

B) La presse sélective

La question de la façon dont les médias choisissent leurs sujets, dont elles vont faire des emblèmes de toute une corporation et finalement des héros populaires, parmi les innombrables possibilités qu'offre la population des ONG, est à la fois pertinente et délicate.

⁹ Patrick Champagne - *Influence de la communication visuelle dans le travail de l'information écrite, et la construction télévisuelle de l'opinion*, - Conférence au CRDP de Grenoble, 16 octobre 1996

¹⁰ Patrick Champagne, Idem

¹¹ Laure Dumont – *Oxfam, 'world compagny' caritative : professionnelle, créative, efficace, cette ONG anglaise est présente dans le monde entier. Audit d'un modèle* -l'Expansion du 12 avril 2001

On peut certes répondre que ce sont les organisations les plus professionnelles en termes de communication et qui traitent de thèmes parlant à l'imaginaire du grand public qui sont sélectionnées par les médias. Et comme la conjonction de ces qualités n'est pas évidente, le panel des bénéficiaires serait, d'emblée, restreint. La presse consacrerait surtout des professionnels de la communication : Coluche, l'Abbé Pierre, Bernard Kouchner, Rony Brauman, José Bové...

Ce n'est néanmoins pas si simple : les ONG ne parlent pas d'une même voix, s'inscrivent dans une grande diversité d'orientations idéologiques, de cibles, de membres. Et pourtant, les leaders qui émergent, par presse interposée, donnent un visage commun à cet ensemble. Comment ?

La communication étant simplification, travaillant à partir des milliers de communiqués et déclarations d'ONG, d'enquêtes complémentaires et d'analyses d'impact, s'observant mutuellement aussi, les médias réalisent un travail de synthèse, identifiant quelques courants qui leur semblent importants et qui sont incarnés par des personnalités « médiatiques ». *« Le pouvoir spécifique dont dispose le champ journalistique n'est pas de créer ou de susciter des mouvements d'opinion totalement artificiels. Mais si les médias travaillent sur une matière qui leur préexiste, ils effectuent, à partir de courants sociaux préexistants mais informés et non unifiés un travail de mise en forme qui est décisif, notamment d'un point de vue politique. ¹² »*

Ils suscitent, ce faisant, l'émergence de discours homogènes à partir d'une infinie variété de sensibilités et d'intérêts. La galaxie ONG, elle-même interactive, organise en son sein des processus de réaction et d'ajustement, utilisant notamment les mécanismes des organisations intergouvernementales (statuts consultatifs au sens large, préparation des conférences internationales, contestation de certaines réunions intergouvernementales), mais également ses relations avec les Etats, pour dégager peu à peu un véritable discours représentatif de la diversité des courants.

¹² Patrick Champagne, Idem

Un principe darwinien se réalise ainsi au sein de la galaxie ONG, tel que, avec l'aide de la presse, n'émergent au niveau de la notoriété, et n'ont de réelle influence, qu'un nombre limité d'entre elles, sélectionnées sur des principes itératifs de vérification de la légitimité : la capacité à communiquer est l'une des composantes de celle-ci.

Appartiennent à ce gotha, certes celles dont la communication vis-à-vis du grand public est menée avec professionnalisme, mais aussi et surtout celles qui réussissent à rendre intelligibles et populaires des causes qui ne l'étaient pas a priori et à mobiliser un grand nombre de personnes initialement indifférentes.

Les journalistes spécialisés de la presse internationale, objets de la sollicitude permanente des attachés de presse des ONG, font office de cambistes définissant la cote sociale des organisations des sociétés civiles, aux plans national et, par agrégation, mondial. Et ils participent ainsi, au travers de la parole donnée à quelques unes, à la notoriété de l'ensemble de la communauté ONG. *« Le journaliste et le responsable d'une rédaction ne doivent jamais oublier qu'ils ne font pas l'opinion publique comme on fabrique une rumeur, comme on invente de toutes pièces un intérêt passionnel pour tel ou tel événement. Les journalistes sont partie prenante, le plus généralement de manière inconsciente, d'une opinion publique et ils jouent avec elle, la provoquent plus ou moins, mais reviennent toujours à elle. »*¹³

Ainsi s'affirme une caractéristique très particulière de la relation entre presse et ONG : la première est un élément de la cristallisation d'une opinion publique friande d'informations sur des organisations qui incarnent une sorte de sainteté laïque. La responsabilité du mystère de la révélation de ces béatitudes est laissée aux médias qui font ainsi office de Tribunal instruisant les procès en canonisation.

La comparaison peut sembler hardie. Elle a la valeur limitée des métaphores. Troussée un peu plus loin, elle permet toutefois d'expliquer un point apparemment étrange : comment des intermédiaires, en lesquels l'opinion ne fait confiance qu'à hauteur de 5 personnes sur 100, peuvent-ils recevoir un tel mandat et parvenir à constituer une image si crédible des ONG élues par eux qu'une personne sur deux leur accorde toute sa foi ? La réponse peut être que, de même que les catholiques témoignent une certaine

défiance vis-à-vis de la haute hiérarchie de l'Église mais reçoivent pour incontestables les conclusions des procès en canonisation, de même les apologétiques d'ONG auxquelles se livre la presse apparaissent fiables aux lecteurs. Car les médias savent aussi maintenir une certaine vigilance vis-à-vis de leurs héros.

Car leur pouvoir a ses limites : la presse est soumise à un marché concurrentiel, suivi attentivement par des enquêtes faites auprès du lectorat sur l'intérêt qu'il porte aux différents types de sujets traités ; si les journalistes ont un pouvoir de promotion de telle ONG par rapport à telle autre, ils ne le peuvent que jusqu'au point où ils se trouveraient en trop fort décalage par rapport à l'opinion de leurs lecteurs.

C) L'ONG fournisseuse de *scoops* et de contre-expertises

Les ONG sont aussi une source d'information appréciée par les médias. En cas de crise dans un pays lointain, elles peuvent être la seule, pendant quelques temps, éventuellement la plus fiable. Il en est souvent ainsi dans les situations humanitaires faisant suite à des catastrophes naturelles ou à des conflits, et plus durablement pour les événements se produisant dans les pays mis au ban des institutions internationales : Corée du Nord, Birmanie... où les déplacements des diplomates et de la presse internationale sont très contraints.

Par ailleurs, sur certains sujets, les ONG fournissent des contre-expertise aux thèses officielles, sous forme de dossiers très appréciés des journalistes, car elles leur donnent le sentiment d'accomplir leur métier selon les normes que leur enseignent leurs écoles mais qu'ils ont rarement le temps d'appliquer : vérification des sources, écoute des thèses adverses... Ainsi en France, par exemple, « *Pénombre (est) un groupe spécialisé dans le 'démontage' des statistiques officielles (de même que) Espace Marx, Acrimed, l'Observatoire des droits des usagers des institutions sociales...* »¹⁴

¹³ Serge July, rédacteur en chef de Libération, in *Le devoir d'ingérence* – Kouchner-Bettati, p. 135

¹⁴ Isabelle Sommier, Ibid., p. 158

Tous ces services sont d'un grand prix et valent, en retour, une sorte de « renvoi d'ascenseur » qui se concrétise par une information rédactionnelle gratuite reprenant les thèses des ONG.

Ce faisant, la presse collabore à la construction de leur influence sur une opinion publique qui, paradoxalement, se défie de celle-là mais ne demande qu'à la croire lorsqu'elle lui désigne des héros positifs.

II. Les médias, alliés utilement critiques

« La principale force des nouveaux mouvements sociaux repose moins sur le nombre que sur le travail réalisé auprès des médias. Les journalistes présentent nombre d'affinités socioculturelles avec les personnes intéressées par ces nouveaux enjeux : il y a ainsi comme une complicité involontaire qui a pour effet d'amplifier l'importance de ces mobilisations et revendications... Mais cette force médiatique est éphémère puisque les médias passent d'un sujet à un autre et ce, d'autant plus sous l'emprise de l'audimat. »¹⁵ Les relations entre ONG et presse ne sont pas aussi paisibles, loin de là. Apparemment, celle-ci ne dédaigne pas brûler ce qu'elle adoré

A) Une critique qui sait être extrême.

Les articles violemment accusateurs sont légion.

«Les ONG ne sont pas toujours ce que vous croyez ! - La crédibilité des organisations non gouvernementales en question. (...) Derrière le sigle, prospèrent petites et grandes associations, riches et pauvres, généreuses et cyniques. (...) Des ONG retiennent une cause et font campagne, non parce que la cause est juste mais parce que la campagne rapportera.(...) Bien des ONG, les plus puissantes, sont transnationales, à l'image des entreprises également transnationales qui sont fréquemment leur cible. Mais (celles-ci) servent au moins des consommateurs et des actionnaires ; pas les ONG (...) L'ONG a réussi l'utopie de l'entreprise autogérée, à irresponsabilité illimitée, marchande de causes, bonnes ou mauvaises. »¹⁶ Le cynisme est démontré à partir de l'exemple du WWF qui aurait fait interdire par le gouvernement américain l'utilisation du DDT, destructeur d'insectes et d'oiseaux, alors que « des entreprises chimiques américaines fabriquent opportunément un produit de substitution ». Or le DDT détruit les moustiques. Le recul de son utilisation « sous la pression du gouvernement américain et du WWF, a entraîné une recrudescence de la maladie, en particulier en Afrique et en Amérique Latine (où) des

¹⁵ ABC Bac 2002 Nathan, p. 129, une source inhabituelle, et intéressante en cela, car elle est supposée représenter une opinion communément répandue.

¹⁶ Guy Sorman - *Les ONG ne sont pas ce que vous croyez* -le Figaro du 25 avril 2001

millions (de personnes) meurent de la malaria ». Et l'auteur de conclure que « nul ne conteste jamais les ONG (...). S'en prendre aux ONG est politiquement incorrect, intellectuellement tabou (car cette) confrérie (est) une puissance mondiale avec des relais médiatiques considérables, (...) qui s'approprie la morale mais ne se l'applique (...) qu'avec parcimonie. »

Le Figaro-économie du 18 mai 2002 faisait, quant à lui, ses choux gras des « *Dérives de l'humanitaire* », tandis que le Point du 7 septembre 2000 affirmait « *Les ONG à la recherche d'une légitimité politique* ». « *Action humanitaire, démythifier les ONG* »¹⁷, « *Les ONG ne sont pas toujours ce que vous croyez* »¹⁸, « *Comment les militants politiques ont pris en otage les ONG* »¹⁹, « *Des forteresses de vertu autoproclamées* »²⁰, « *L'encombrant M. Ramadan* »²¹ (à propos des relations entre ONG et islamisme) ... autant de titres éloquentes.

On pourrait multiplier les exemples. Il semble que, pour les médias, les associations humanitaires et de défense des droits de l'Homme soient alternativement, au gré des humeurs des journalistes, les successeurs du Docteur Schweitzer et d'Emile Zola d'une part, et ceux du Docteur Bernard Garetta (affaire du sang contaminé) et de Jacques Crozumarie (scandale de la recherche contre le cancer) d'autre part. Plus souvent Zoro que vampires, mais assurément un bon sujet de presse.

Les critiques s'enracinent souvent dans la question de leur autonomie réelle : que se cache-t-il derrière leur façade philanthropique ? De là découlent des questions sur leur sérieux, sur leur honnêteté, et donc sur leur légitimité à être présentes dans les débats où elles se sont invitées.

En se livrant régulièrement à des exercices de critique destructrice de certaines ONG érigées en symbole de la vertu usurpée, la presse veut-elle seulement démontrer qu'elle n'est pas entièrement sous leur charme ? Porteuse elle-même de codes et d'exigences, marque-t-elle ainsi son souci de veiller à leur respect ?

¹⁷ Serge Cordellier - *Alternatives internationales*, mai – juin 2002, p. 50

¹⁸ Guy Sorman - *Le Figaro* du 25 avril 2001

¹⁹ Quentin Peel - *The Financial Times* du 17 juillet 2001

²⁰ Sylvie Brunel, *Le Monde* du 10 décembre 2003

²¹ Claude Askolovitch - *Le Nouvel Observateur* du 9 octobre 2003, p. 62

Sans doute, mais il est aisé aussi de discerner des postures relativement systématiques : c'est la presse de sensibilité nationaliste et favorable à un Etat qui assurerait toujours sa fonction de providence qui, à gauche comme à droite, se fait le plus souvent accusatrice, et inversement celle qui s'inscrit dans une approche libérale, libertaire ou d'inspiration religieuse qui portera les commentaires les plus favorables. Car le débat philosophique sur le rapport entre société civile et Etat n'en finit pas de nourrir les prises de position sur ce sujet.

Ainsi est-ce dans le quotidien fondé par Hubert Beuve-Méry que l'on trouve le plus souvent des commentaires favorables aux ONG. Claire Tréan y répliqua de la façon la plus vive, en février 2001, aux propos, un temps dénonciateurs du ministre Hubert Védrine à l'égard de ces dernières : «*On sait (...) que les grandes associations humanitaires françaises ne sont pas les dernières à réfléchir à leur propre action, y compris aux moyens de l'évaluer sans complaisance.*²² »

B) Les conséquences du travail critique de la presse

La propension de la presse à mettre en scène des « affaires » se déroulant parmi les ONG a plusieurs effets positifs :

- celui de pousser collectivement celles-ci vers une exigence croissante de transparence (tel le *Comité de la charte de déontologie des organisations faisant appel à la générosité du public* qui recourt à des expertises comptables) ;
- les efforts des gouvernements pour créer des ONGG (organisations non-gouvernementales-gouvernementales) sont soit percés à jour par les enquêtes de la presse, soit contrariés par une indifférence de cette dernière qui relègue des organisations satellites dans l'enfer de l'anonymat, et donc l'ignorance de l'opinion publique, exception faite de celles qui se consacrent à un travail strictement humanitaire. «*Les structures de l'espace public, fondées sur la communication, forment un vaste réseau de censeurs qui réagissent à la pression qu'exercent les*

²² Claire Tréan - *Les ONG s'imposent comme acteurs dans les relations internationales* - Le Monde du 4 février 2001

problématiques concernant la société dans son ensemble et qui suscitent des opinions influentes. »²³

²³ Jürgen Habermas – *L'intégration républicaine* – p. 271

III. La presse, relais du message des ONG par rapport à l'opinion publique

L'effet sur l'opinion publique de la large place que la presse réserve aux ONG, intuitivement probable, est difficile à quantifier. Si l'opinion publique accorde peu de confiance aux informations données par la presse, elle semble paradoxalement relâcher sa défiance lorsqu'il s'agit d'ONG. Celles-ci ne sont pas non plus à l'abri de certains effets en retour.

A) Un véhicule docile et efficace du message ONG

Les sociologues se sont intéressés au phénomène en se demandant : « *Les médias font-ils l'opinion publique comme le dénoncent régulièrement les responsables publics - hommes politiques ou autres -, notamment ceux qui voudraient bien pouvoir peser sur cette même opinion publique et déplorent, impuissants, le pouvoir, qu'ils jugent exorbitant, des journalistes en ce domaine ou, à l'inverse, les journalistes ne sont-ils pas seulement, comme ils le prétendent pour s'en défendre, que de simples "porte parole de l'opinion" ? En d'autres termes, peut-on dire que les journalistes font leur travail d'information en relation étroite avec les attentes de leurs lecteurs et qu'en définitive, ils ne font que dire tout haut ce que "le peuple" pense tout bas ? Bref, ne fait-on pas un mauvais procès aux journalistes en leur reprochant d'être les seuls manipulateurs de l'opinion ? Tous les acteurs du jeu politique ne cherchent-ils pas à la manipuler ou, pour le moins, à l'influencer.*²⁴ »

La réponse est que « *il n'est pas faux de dire que les journalistes participent largement, de manière collective, à la formation de l'opinion à condition de préciser qu'ils font l'opinion publique. Ils expriment explicitement ce qui est souvent de l'ordre du privé ou même de l'indicible, donnent des mots aux choses, nomment, désignent, sélectionnent, bref, opèrent un travail d'explicitation des opinions latentes, des*

²⁴ Patrick Champagne, Ibid.

malaises informulés voire des pulsions refoulées ou censurées du public qu'ils visent. ²⁵ »

Serge July, alors rédacteur en chef de *Libération*, décrit cette influence en la caractérisant comme indirecte : « *Il ne doit pas y avoir la moindre ambiguïté sur le rôle des médias : ceux-ci n'ont pas d'influence directe sur l'opinion. Celle-ci est indirecte, par l'intermédiaire des leaders d'opinion.* » Et, pour lui, les personnalités qui dirigent les ONG sont des leaders d'opinion importants, car créditées de qualités rares. La presse ne leur offrirait que les moyens d'une amplification de leur message.

*« Les médias (...) peuvent influencer sur ces micro-leaders tout simplement parce qu'ils sont tout à la fois plus attentifs, plus sensibles, plus accueillants à l'événement. La communication est une chaîne de médiateurs.(...) A cet égard, les médecins de l'action humanitaire jouent un rôle essentiel dans cette chaîne dans la mesure où ils sont, le plus souvent, à l'initiative journalistique, puisque ce sont eux qui 'déclenchent', mobilisent les journalistes, jusqu'à leur servir de guide. Il y a là un dédoublement qui est tout à fait symptomatique : une partie de l'activité journalistique est prise en charge par une catégorie de citoyens (...).Si les médias ont un rôle important, c'est (...) au moment où se forme une opinion publique, quand elle est en train de coaguler, à ce moment là l'intervention médiatique peut être effectivement capitale, en aidant une opinion publique naissante à prendre conscience d'elle-même et ce faisant à s'imposer. »*²⁶

Selon cet acteur du jeu, les ONG sont à l'initiative de l'activité journalistique, déclenchent celle-ci, provoquant la première coagulation de l'opinion publique, que les médias aident ensuite à prendre conscience d'elle-même et à s'imposer. Une vision peut-être empathique des processus politiques, qui décrit les rapports ONG/presse comme ceux d'un couple construisant de concert l'opinion publique.

L'enjeu est de saturer les décideurs politiques d'informations prouvant que les options préférentielles des ONG sont aussi celles des électeurs. L'homme politique reste libre, relativement, de faire des choix différents – c'est son privilège -, mais on veille à lui

²⁵ Patrick Champagne, *Ibid.*

²⁶ Bernard Kouchner et Mario Bettati, *Ibid.*, p. 133 à 135

faire savoir qu'il prend le risque d'un divorce avec ses bases politiques.

C'est bien ce à quoi œuvrent de concert la majorité de la presse et les ténors (leaders d'opinion) des ONG. Au bout du compte, sacrés leaders d'opinion, les figures de proue de la famille ONG accèdent au privilège des vedettes, le rang d'icône. Les icônes sont inaccessibles aux pressions, ne sont accessibles qu'à la conviction, peuvent ternir des réputations et échappent au risque que les leurs le soient.

Par ce processus, les leaders d'ONG deviennent eux-mêmes inaccessibles aux éventuelles critiques de leurs Pygmalion : ainsi, si l'Abbé Pierre, dans les années 1970, a subi de violentes attaques d'une partie de la presse lorsqu'il a tenu des propos proches de ceux de la droite extrême, son capital de sympathie dans l'opinion publique est demeuré inaltéré.

B) Des effets en retour

L'intérêt de la presse, particulièrement audiovisuelle, pour l'action des ONG a des effets en retour : elle privilégie les sujets émouvants, ce qui introduit un biais entre les différents types d'organisations. « *Il n'est sans doute pas excessif de dire que le développement, ces dernières années, de 'l'aide humanitaire' doit beaucoup aux reportages des chaînes de télévision qui ont introduit dans les foyers des images, à la limite du soutenable, de misère et de malheur prises aux quatre coins du monde.*²⁷ » Conséquemment, les ONG humanitaires d'urgence sont les plus riches grâce aux dons qu'elles collectent avec l'aide d'une promotion qui leur est régulièrement faite par les médias ; ce sont celles qui suscitent le plus grand nombre de vocations de jeunes volontaires.

En termes d'autonomie, dans la relation entre ONG et média, les premières s'assurent une position confortable puisque la presse, de plus en plus gouvernée par des sondages qui lui rappellent des objectifs de compétitivité et de concurrence, sait aujourd'hui qu'elle a *besoin* d'elles, tant pour des raisons techniques (scoops, images accrocheuses) que de faveur avérée du public. Les « ruades » que leur inflige ce

²⁷ Patrick Champagne, Ibid.

partenaire ne touchent qu'un très petit nombre d'entre elles et consolident, en les obligeant à plus de vigilance, les autres.

D'autre part, l'impact de l'opinion publique, que « *fabrique* » largement la presse, sur le pouvoir politique étant important – même s'il n'est pas absolu – cette relation particulière des ONG avec les médias est finalement un élément important dans l'affirmation d'un rapport d'influence vis-à-vis des Etats et des organisations intergouvernementales (du moins pour ce qui est des opinions publiques des pays qui y jouent un rôle important).

Jürgen Habermas décrit ce fonctionnement en précisant ses conséquences en termes d'influence à la fois sur l'opinion publique et sur l'Etat : Si « *les associations représentant des intérêts de groupes bien définis (...), les 'groupes d'intérêt public' (...), (les) Eglises ou associations caritatives, (...) les associations fondées sur les objectifs déclarés d'un parti politique et les institutions culturelles (...)* (sont) *formatrices de l'opinion, spécialisées dans la formulation de thèmes et de contributions et d'une façon générale dans l'exercice d'une influence publique, (elles) font partie de l'infrastructure propre à la société civile, (...qui est) un espace public dominé par les mass media et qui, avec ses flux communicationnels informels, largement différenciés et enchevêtrés, forme le véritable contexte périphérique (de l'Etat).* »²⁸

Cette représentation topographique souligne l'importance de la presse dans la formation de l'opinion de décideurs publics immergés dans un univers d'information et très sensibles au messages qui leur proviennent de cette *périphérie*.

Ainsi s' « *opère une formation informelle de l'opinion, susceptible de déboucher sur des choix institutionnalisés et des décisions législatives, par lesquelles le pouvoir généré par voie de communication est transformé en pouvoir applicable par l'administration. Il s'agit donc, finalement, tout en reconnaissant que 'seul le système politique est capable d'agir', de canaliser l'exercice du pouvoir gouvernemental par le biais d'un processus de 'formation démocratique de l'opinion et de la volonté' qui, non*

seulement contrôlé après coup l'exercice du pouvoir politique, mais d'une certaine façon, en établissant également le programme. »²⁹

Ainsi cette relation étroite entre presse et (certaines) ONG est-elle centrale dans les processus ayant imposé ces entités exogènes comme acteurs des relations internationales :

- interactive, elle façonne la famille ONG au travers de choix de représentation faits par les journalistes, selon leurs propres critères (bonne élocution, maîtrise de plusieurs langues, visage sympathique, activité touchant à des archétypes imaginaires...)
- elle produit une idée quasi-immanente de la représentativité (on les voit beaucoup à la télévision, elles font partie d'un univers familier et leur légitimité à parler au nom des autres n'est donc pas contestable)
- elle participe des phénomènes d'offre sur le « marché » humanitaire : poussés par les médias, les pouvoirs publics développent les « guichets » de financement correspondant aux sujets qui séduisent la presse, provoquant d'une part la multiplication du nombre des ONG spécialistes de ces secteurs, d'autre part, l'explosion des candidatures de jeunes désireux de servir dans l'humanitaire ou l'écologie...
- elle construit des rapports de force entre ONG et pouvoirs publics, ces derniers redoutant toujours la capacité de leurs interlocuteurs, quelle que soit la proximité des relations, de prendre à témoin l'opinion publique pour peser dans une négociation (sentiment partagé par les entreprises, ainsi que nous le verrons un peu plus loin)
- elle est un des éléments constitutifs essentiels de l'autonomie des ONG par rapport aux autres acteurs des relations internationales.

²⁸ Jürgen Habermas - *Droit et Démocratie*- Ibid., p. 382- 383

²⁹ Préface de Jean Michel Buée à Jürgen Habermas - *L'intégration républicaine*, Ibid., p. 271

Chapitre III.

La relation potentiellement concurrentielle avec la coopération internationale des collectivités locales

Ancienne dans les pays occidentaux dotés d'une constitution fédérale, la « *coopération décentralisée* ¹ » des collectivités locales, n'a été autorisée en France, que par une loi du 8 février 1992.

James Rosenau remarque : « *L'une des caractéristiques principales des politiques post-internationales est avec quelle intensité les autorités infra-étatiques et les agences des gouvernements nationaux conduisent leurs propres politiques de relations extérieures. (...) Ce n'est pas seulement la perte d'autorité des Etats qui (les) promeut ; ces évolutions sont aussi impulsées par la nature même de l'interdépendance globale. Celle-ci requiert, entre autres choses, que de nouveaux services répondent aux aspirations montantes des peuples et à leurs besoins croissants d'informations.* »²

Si le développement de l'action internationale des collectivités locales, envisagé sous ses angles économique, culturel et démocratique, fait l'objet d'un intérêt très large, la question de leur rôle dans les relations internationales ne retient que rarement l'attention. Or celui-ci est en plein développement et suscite des stratégies d'alliance et de promotion de la part des organisations intergouvernementales et des Etats. Celles-ci ne sont pas dénuées d'arrière pensées. Parmi celles-ci l'hypothèse que l'émergence d'un nouvel acteur présentant certaines des caractéristiques positives des ONG (proximité des populations, technicité...) sans en avoir les *inconvenients* (exigences éthiques, vision politique ...) pourrait favoriser une restriction de la place qu'occupent les organisations des sociétés civiles dans les différentes enceintes internationales n'est pas à négliger.

¹ La France fait, dans ce domaine aussi, œuvre d'originalité sémantique : de par la loi, la coopération décentralisée s'y entend de la seule action internationale des collectivités locales et de leurs groupements, alors que dans les autres pays européens, il s'agit de celle de tous les acteurs non étatiques, y compris ONG et entreprises.

² James Rosenau - *Turbulence in world politics* - p. 133

Une autre est le type de relations que les deux protagonistes, collectivités locales et ONG, construisent spontanément.

Après un aperçu sur la situation créée par l'émergence de cet acteur et quelques indications sur le paysage français représentatives de l'attitude des Etats en général, nous étudierons comment les collectivités locales elles-mêmes envisagent leurs rapports avec les ONG et comment celles-ci s'adaptent à ce jeu.

I. Les collectivités décentralisées dans les relations multilatérales

La longue histoire des ligues de cités du Moyen Age, que certains auteurs identifient comme la première forme d'organisation de la société civile européenne face au pouvoir monarchique, signale que la coopération entre ce qu'on appellera plus tard, une fois le niveau national-étatique affirmé comme prééminent, les « collectivités locales » est un phénomène très ancien. Mais ces coopérations, en butte frontale à la volonté monopolistique des Etats en matière de relations internationales, soumises rapidement à un contrôle étroit de leurs activités (le « contrôle de légalité »), ont dû traverser une éclipse de plusieurs siècles³ avant de ressurgir, sous étroite observation, au XXe siècle.

A) Une histoire politisée

Les dates et les circonstances de la création des fédérations internationales de collectivités locales illustrent ce rapport : à la fois l'étroitesse des rapports aux Etats et un enracinement dans la vie politique.

La première, *l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (International Union of Local Authorities - IULA)* a été fondée par la Grande Bretagne en 1913, à l'apogée de l'empire britannique. La seconde, qui deviendra *la Fédération Mondiale des Villes Jumelées*, a des origines françaises. Elle connaît une première naissance en 1951, sous le nom de *Monde Bilingue*. Elle est « issue de la Résistance, fondée par Jean-Marie Bressand, (et) veut promouvoir une éducation bilingue pour qu'avec la connaissance d'une deuxième langue on puisse se comprendre⁴ » et concourir concrètement à un idéal de paix. Mais elle se heurte à *l'Association des conseils et communes d'Europe*, créée en 1950, qui deviendra plus tard le *Conseil des Communes et Régions d'Europe*, qui s'inscrit dans l'autre courant de la Résistance : sa section française, l'*AFCCRE*, est « créée en 1951 sous l'impulsion d'un certain nombre d'élus locaux, au premier

³ mis à part quelques épisodes se situant dans le cadre de révolutions, comme les première et seconde Commune de Paris

rang desquels figurent Jacques Chaban-Delmas et Gaston Defferre ⁵». Le Monde bilingue rencontre des difficultés dans son développement qui « peu(vent) s'expliquer par la prise de position hostile de l'Association des conseils et communes d'Europe qui, en mars 1955, envoie une circulaire à tous ses adhérents dénonçant cette initiative comme 'anti-européenne, progressiste, quasi-communiste'. ⁶»

Le CCRE va inscrire ses orientations dans une mouvance à dominante démocrate-chrétienne, travaillant à tisser la trame d'une Europe des fraternités locales. Il « œuvre à promouvoir une Europe unie fondée sur l'autonomie locale et régionale et la démocratie. Pour atteindre cet objectif, il s'efforce d'influencer l'avenir de l'Europe en renforçant la contribution des collectivités locales et régionales, en influençant la législation et les politiques communautaires, en favorisant l'échange d'information aux niveaux local et régional, et en coopérant avec ces partenaires ailleurs dans le monde. » L'un de ses rameaux les plus actifs œuvrera à la réconciliation franco-allemande au travers de centaines d'accords de jumelage entre collectivités des deux pays et trouvera dans les Accords de Bonn, en 1963, un aboutissement et un soutien à son activité.

« Devant l'essor des contrats de jumelage », le Monde bilingue décide sa transformation en *Fédération mondiale de Villes jumelées* en 1957. La tension demeure vive avec le CCRE : « La naissance de la FMVJ s'effectue en pleine guerre froide, climat qui justifie d'autant plus la recherche de contacts entre les peuples, par-dessus les diplomaties et les politiques étatiques, mais qui entraîne d'autant plus d'hostilité. L'expression employée à l'époque pour répondre aux détracteurs est significative: 'il faut maintenir une fenêtre ouverte'. La FMVJ est taxée de mouvement anti-européen alors que la volonté mondiale ne peut s'affirmer sans reconnaître l'importance de L'Europe. La diplomatie américaine dénonce la sympathies marquées à l'égard du bloc de l'Est, afin de dresser des obstacles devant la FMVJ. » Conséquence, le Conseil de l'Europe refuse d'accorder son statut consultatif à la FMVJ car « estime-t-il, l'activité de jumelage avec des régimes totalitaires est

⁴ Site Internet de la FMVJ-FMCU 2003

⁵ Site Internet du CCRE 2003

⁶ Site Internet de la FMVJ-FMCU 2003

dangereuse. Cette condamnation est associée à une recommandation de *'s'abstenir de toute assistance directe ou indirecte'*.⁷ »

Toutefois, *« le premier jumelage franco-soviétique est réalisé entre Dijon et Stalingrad par le chanoine Kir, maire de Dijon, en 1958. »* Des personnalités consensuelles comme lui vont, progressivement, aplanir les différends entre les deux fédérations. Le temps apporte aussi son usure à la formule des jumelages. Surtout, les collectivités locales s'affirment comme très autonomes dans leurs relations internationales, entendant les bâtir à partir de sympathies, éventuellement partisans, entre élus sans avoir à se plier à des disciplines coordinatrices. Si *« le CCRE est particulièrement fier de son réseau de jumelages unique en Europe »* et dénombre *« environ 26.000 jumelages entre villes de toute l'Europe »*⁸, celles qui participent réellement aux deux réseaux fédérateurs sont beaucoup moins nombreuses.

A cette époque, le lendemain de la Seconde guerre mondiale, se définissent les premières caractéristiques de la coopération décentralisée : des objectifs politiques généraux largement partagés autour d'un idéal de paix, des clivages partisans, un souci d'autonomie et des efforts de coordination assez peu efficaces mais qui permettent l'élaboration d'un discours ambitieux sur le rôle des *« pouvoirs locaux »* dans les relations internationales. En attestent ces déclarations : *« En 1966 la FMVJ obtient le statut A (le plus élevé) en tant qu'organisation non gouvernementale. C'est le début de la représentation directe des collectivités locales au niveau mondial. (...) En septembre 1987 la FMVJ a été distinguée comme 'Messenger de la paix' par les Nations unies. »*⁹. Mais la Guerre froide paralyse le fonctionnement des organisations multilatérales et restreint de ce fait fortement la réalisation de ces premières ambitions diplomatiques : *« La résolution votée par le 26e Assemblée générale, en décembre 1971(...) n'a pas produit très rapidement les effets escomptés, en particulier sur les 'moyens par lesquels les Nations unies et ses institutions spécialisées pourraient contribuer efficacement au développement de la coopération intercommunale mondiale ' . »*

⁷ Site Internet de la FMVJ-FMCU 2003

⁸ Site Internet du CCRE 2003

⁹ Site Internet de la FMVJ-FMCU 2003

Les relations avec les ONG sont, à cette époque, limitées aux mouvances partisans. Côté FMVJ, une certaine proximité s'observe avec les ONG engagées dans la promotion de la paix, dont on a vu (Titre I, chapitre 2) qu'elles sont souvent proches des partis communistes.

La décolonisation, en faisant apparaître le besoin d'appui aux premières collectivités locales va relancer le mouvement. L'évolution est parallèle au sein des mondes anglophone (IULA) et francophone (FMVJ et CCRE). Côté FMVJ, « *c'est lors du congrès en avril 1960 à Aoste (Italie) que se matérialise l'idée de coopération entre collectivités locales de pays dits 'sous-développés' et 'développés'.* »

Une charte est votée en décembre 1973 à Dakar « *renouvelant l'engagement de la fédération pour une diplomatie de peuple (développement, réciprocité, enrichissement mutuel).* » Elle est saluée par Léopold Sedar Senghor, Président de la République du Sénégal qui voit dans les jumelages-coopération « *la forme la plus humaine de l'assistance technique .* » En 1989 est décidée la création d'une « *agence des Cités unies, structure technique autonome spécialisée dans la mise en œuvre de la politique et des objectifs de la FMCU (ex FMVJ), devant permettre de réaliser des actions de plus grande envergure et l'implication de nouveaux acteurs dans l'aide au développement et de la gestion urbaine.* ¹⁰ »

Cette seconde époque marque donc un investissement des collectivités locales et de leurs fédérations dans l'aide au développement. Ces initiatives se font, dans un premier temps, sans autorisation des Etats, ainsi que l'atteste l'adoption très tardive par rapport à ce calendrier, en France, de la loi sur la coopération décentralisée. Cela poussera nombre d'entre elles à, soit créer des ONG semi-fausse (car elles ne sont pas « gouvernementales » tout en dépendant financièrement d'un organisme public), soit à déléguer leurs moyens à des ONG avec lesquelles elles concluent des accords d'orientation puis leur laissent une liberté plus ou moins grande dans la mise en œuvre.

B) Les alliances avec les organisations intergouvernementales

Durant la préparation du Sommet de la Terre, à Rio, en 1992, un « *Groupe des Quatre (G4)* » principales fédérations (*Union Internationale des Villes et Autorités Locales, Fédération mondiale des villes jumelées et des cités unies, Metropolis et Summit*) a débuté une collaboration avec le *Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)*. Ce regroupement informel s'est ensuite enrichi de six réseaux régionaux (devenant ainsi le « *Comité directeur G4+* » des autorités locales à la *Conférence Habitat II*) lorsque *l'Organisation des villes arabes (ATO), Citynet (Asie et Pacifique), Eurocités, le Réseau des associations latino-américaines de gouvernements locaux*, les principales associations nord-américaines de gouvernements locaux et *l'Union des villes africaines (UVA)* l'ont rejoint. Il a présenté une contribution collective à la conférence Habitat II qui s'est tenue en 1996 à Istanbul.

Le « *G4+* » a organisé, à cette occasion, *l'Assemblée mondiale des villes et autorités locales (AMVAL)*. L'ONU avait encouragé fortement la tenue de cette réunion, dans le cadre d'une manifestation qualifiée de « *Conférence des partenariats* ». Une *Coordination des associations mondiales des villes et autorités locales (CAMVAL)* a été mise alors sur pied, concrétisée lors d'une réunion du *Conseil des présidents* des associations membres, tenue à Paris le 7 septembre 1996. Elle s'est dotée d'une présidence annuellement tournante.

La CAMVAL s'est pourvue d'un programme ambitieux : « Elle entend développer une coopération permanente avec les divers organismes internationaux compétents qui, par leurs programmes, cherchent à venir à bout des problèmes auxquels sont confrontées les autorités locales. À cette fin, elle s'appuiera sur les engagements pris par les gouvernements nationaux et les organismes donateurs à Istanbul de collaborer de plus en plus étroitement avec les associations et les réseaux de villes et d'autorités locales. La CAMVAL entend aussi coopérer avec d'autres institutions internationales sur des thèmes d'intérêt commun, et notamment travailler avec la Commission du développement durable (CDD) à la mise en œuvre du programme local Action 21, avec l'UNICEF à des programmes de promotion du bien-être des enfants dans les

¹⁰ Site Internet de la FMVJ-FMCU 2003

*villes, avec le PNUD à la promotion de la gouvernance décentralisée, etc.»*¹¹

La nature de ces activités ne pouvait laisser indifférente la Banque Mondiale. Aussi celle-ci a-t-elle lancé, en 1999, dans un partenariat avec le (désargenté) PNUD, les quatre associations « principales » de collectivités locales (*Union Internationale des Villes et Autorités Locales, Metropolis, Fédération Mondiale des Cités Unies, et la Coopération Mondiale des Associations de Villes et Autorités locales*), ainsi que dix Etats, « *l'Alliance des villes - des villes sans bidonvilles* ». C'est « *une coalition de villes et de partenaires de développement engagés dans la lutte contre la pauvreté en milieu urbain ... (qui) vise à accroître l'efficacité et l'impact de la coopération pour le développement urbain. Les objectifs stratégiques de l'Alliance consistent principalement à forger l'engagement politique, bâtir une vision commune pour réhabiliter les quartiers pauvres, mettre sur pied des stratégies de développement urbain, diffuser et partager les connaissances relatives aux pratiques rationnelles et aux expériences pertinentes, et stimuler les impacts à l'échelle des villes et des pays.* »¹² Ce programme avait réuni 42 millions de \$ en juin 2002 et vise les 115 millions pour les trois prochaines années. Il est doté d'un conseil d'administration comprenant les fondateurs, dont les quatre associations de collectivités locales.

L'inventaire des relations entre ONG et institutions intergouvernementales (Titre 2, Chapitre 1), nous a permis de voir que *l'Organisation Internationale de la Francophonie* intègre, quant à elle, *l'Association Internationale des Maires Francophones* dans ses institutions subordonnées.

Ces quelques exemples illustrent le fait que la plupart des institutions intergouvernementales considère aujourd'hui les collectivités locales comme un partenaire politiquement intéressant à plusieurs égards. Elles voient en elles tout d'abord des interlocuteurs porteurs de valeurs communes, à commencer par la démocratie; elles leur reconnaissent un savoir faire sur des sujets importants, de l'aménagement du territoire à la lutte contre l'exclusion, en passant par la capacité à exprimer les besoins et attentes des populations défavorisées. D'autre part leur relation structurellement conflictuelle avec les Etats en fait des alliées objectives dans l'effort

¹¹ Site Internet de l'ACDI reprenant les documents officiels de la CAMVAL 2003

¹² Site Internet de Cities Alliance 2003

des organisations intergouvernementales de s'affranchir de la tutelle des Etats : quel que soit le régime politique en place, il existe une tension constitutionnelle entre institutions centralisatrices et entités décentralisées relative à la répartition des compétences et à celle des financements.

S'y ajoute le désir des états majors de certaines institutions internationales d'alléger la pression que font peser sur elles les ONG. Au sens juridique les fédérations de collectivités locales sont elles-mêmes des ONG et il n'est pas sans intérêt de mettre en exergue des divergences au sein d'une même famille.

Devenues acteurs de l'aide au développement par le biais des « jumelages-coopérations », les collectivités locales se retrouvent, au demeurant sur le même terrain qu'un bon nombre d'ONG ; il en va de même dans l'action humanitaire, où de nombreuses initiatives d'autorités locales sont apparues depuis les années 1990.

Ce n'est pas sans susciter des comparaisons.

II. L'attitude des collectivités locales vis-à-vis des ONG

Cette attitude est évidemment variable, car très différenciée sont les situations. Interfère dans les appréciations globales la relation que les pouvoirs publics nationaux entretiennent avec « pouvoirs locaux » et ONG.

A) Les collectivités locales s'envisagent d'abord comme des maîtres d'ouvrage porteurs d'une légitimité particulière

Lorsqu'il y a financement des collectivités locales aux ONG, toute une gradation de rapports de pouvoirs se présente, selon que l'association sera le bras exécutif d'une collectivité ou veillera à demeurer totalement libre de ses choix et à n'accepter de financement que pour réaliser ses propres programmes.

Selon le Haut Conseil de la Coopération Internationale¹³ « on peut dire que les relations entre collectivités et associations de solidarité internationale relèvent de 4 types :

Type 1 : les relations sont déclarées comme inexistantes ou très limitées.

Type 2 : les projets de coopération décentralisée sont pilotés par la collectivité qui a recours aux organisations de la société civile en tant qu'opérateurs compétents.

Type 3 : les relations collectivités/associations de solidarité internationale sont de l'ordre du partenariat. Tantôt les projets viennent de la collectivité, tantôt des associations, tantôt ils sont menés en "co-construction", selon l'expression employée par la région Nord-Pas-de-Calais.

Type 4 : les projets de coopération sont d'abord ceux d'associations, même si dans un deuxième temps la collectivité les endosse au plan institutionnel ou les soutient financièrement. »

La totalité des Conseils régionaux se classe dans les deux derniers types, la majorité des Conseils généraux dans les deux premiers, tandis que les grandes villes se

répartissent entre le 1 et le 4 et que les villes moyennes se situent dans les deux derniers.

Les appréciations sont élogieuses en ce qui concerne « la connaissance du ‘terrain’ qu'ont les associations et ce que cela implique en matière d'efficacité et de pertinence des actions. Les contacts directs établis entre organisations de la société civile (OSC) d'ici et de là-bas (...) constituent un facteur important de démultiplication des actions des collectivités locales, et placent parfois les OSC en position d'intermédiaires. (...) Ces associations favorisent ‘l'implication citoyenne’, c'est-à-dire la mobilisation de la population de la collectivité. C'est donc un élément de ‘retombée positive’ pour la collectivité elle-même. »

Les critiques peuvent néanmoins être sévères : « Des compétences insuffisantes ou limitées, le manque de formation des acteurs, la mauvaise compréhension par le partenaire des réalités du pays et la tendance (des ONG) à percevoir les collectivités comme de simples bailleurs de fonds, et non comme des maîtres d'ouvrage d'une coopération. »

Derrière ces reproches, de même que derrière les louanges ciblées sur les capacités opératoires des ONG, est présente une vive contestation portant sur leur légitimité. Elle s'inscrit dans une triple logique :

- Celle du maître d'ouvrage soucieux de ses prérogatives.

Les obstacles que pose, dans certains pays, la loi (y compris dans ses aspects budgétaires) à l'action internationale des collectivités décentralisées ont conduit souvent celles-ci à confier la gestion de leurs actions de coopération internationale à des ONG (éventuellement créées ex nihilo) avec lesquelles elles ont construit un rapport d'autorité cohérent avec leur pratique habituelle de maître d'ouvrage. Cette culture de la maîtrise d'ouvrage se retrouve même lorsque ces « autorités locales »

¹³ Haut Conseil de la Coopération Internationale - *Pour une analyse des pratiques de la coopération décentralisée pour le développement et la solidarité internationale* - Site Internet du HCCI 2004

(sic) attribuent des subventions à des associations conduisant des programmes internationaux et qui ne les sollicitent que pour des compléments de budget : la collectivité publique prend fréquemment sa décision, après négociation, en se référant aux principes directeurs de sa politique de relations internationales (jumelages, échanges linguistiques, préférences géographiques, solidarité...) et est attentive à l'exécution des engagements pris dans ce cadre.

- Celle d'une institution publique fondée sur le mandat électif de ses administrateurs.

La collectivité locale se considère comme investie d'une légitimité supérieure à celle des associations œuvrant depuis son territoire. C'est tout particulièrement le cas lorsque les élus locaux cumulent leurs fonctions avec des mandats nationaux. A ce titre la polémique alimentée par les autorités décentralisées sur la légitimité des ONG n'est pas moins vive qu'au niveau national. Les pratiques consensuelles des médias provinciaux ont toutefois pour conséquence qu'elle n'est guère reflétée par la presse ; elle a plutôt pour cadre les espaces politiques institutionnels, comme les échanges entre conseils régionaux et comités économiques et sociaux régionaux.

- Celle de la dynamique entre collectivités

Dans tous les pays où la décentralisation politique et administrative a pris une forme pyramidale empilant différents niveaux de collectivités locales, celles-ci sont souvent à la fois soucieuses d'empêcher que ne se crée par ce biais une hiérarchisation entre elles, et désireuses de s'affirmer par rapport aux autres. L'affirmation d'un magistère, fût-il symbolique, par rapport aux organisations de la société civile, peut alors représenter un enjeu. En France, est significative, à cet égard, la tentation de certains conseils généraux et conseils régionaux de se positionner comme niveau de coordination de l'action internationale des ONG siégeant dans leur espace.

B) L'intérêt des Etats pour la coopération des collectivités locales conforte cette attitude.

Les Etats ne se sont jamais désintéressés de la coopération décentralisée. Leur attitude a été longtemps réticente. Elle demeure méfiante et selon que l'histoire les a dotés d'une structure centralisée ou décentralisée, voir fédérale, les rapports qu'ils entretiennent avec elle sont, évidemment, très différents. L'existence de ces relations interfère, en toute hypothèse, sur la marge de manœuvre des ONG dont les activités se situent sur les mêmes terrains que les collectivités locales et leurs fédérations.

Aussi est-il intéressant d'observer les caractéristiques principales des relations entre Etats et « pouvoirs locaux » en ce qui concerne les relations internationales ; nous le ferons à propos de la situation française, puis risquerons quelques extrapolations.

La décentralisation est en France un phénomène récent, débuté en 1982 par une loi amorçant un renversement de tendance après des siècles de centralisme « jacobin ». Si les relations internationales entre collectivités locales étaient une réalité ancienne, concrétisée par des milliers d'accords de jumelage, il a fallu attendre qu'une loi du 8 février 1992 leur reconnaisse juridiquement le droit de « *conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs regroupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France* ».

Cette rédaction marque clairement un certain nombre de bornes : seules d'autres collectivités locales (éventuellement regroupées) peuvent être partenaires ; les sujets abordés ne peuvent être que le prolongement des compétences locales ; ne peuvent être transgressées les règles du jeu posées par l'Etat. Dès 1994 a été créée *une Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD)* présidée par le ministre des Affaires étrangères, dont le secrétariat est assuré par un préfet et qui comprend des représentants des différentes associations de collectivités, dont celles qui investissent particulièrement dans les échanges internationaux : *Cités Unies France* et *Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE)*.

Plusieurs circulaires ont interprété la loi de 1992, en particulier celles du 26 mai 1994

qui recommande l'établissement de conventions entre les partenaires, et leur soumission à l'aval des ambassadeurs de France.

Des groupes de travail dits « *chantiers* » cherchent, dans le cadre de la CNCD, à résoudre des problèmes tels que l'interdiction, pour une collectivité française, de collaborer avec un Etat, fût-il minuscule (question réglée par les lois de décentralisation des collectivités d'outre mer) ou la difficulté de répondre aux fréquentes demandes d'aide dans le domaine économique (qui n'est pas explicitement dans la liste des compétences des communes et départements). En outre, le *Mission de la Coopération Non Gouvernementale* du ministère des Affaires étrangères a été dotée d'un bureau spécialisé disposant de moyens financiers (déconcentrés au niveau des préfets de région) qui permettent d'attribuer des subventions à certaines opérations : des moyens modestes de l'ordre de 10 millions d'euros à rapprocher des quelque 227 millions d'euros (2002) que les collectivités locales consacrent elles-mêmes à cette coopération¹⁴.

L'Etat français a mis en place, au travers de ces dispositifs, un encadrement du développement de l'activité internationale des collectivités locales.

Les années 2000 à 2002 ont vu se dérouler de nombreuses manifestations régionales et nationales célébrant les succès et l'importance de la coopération décentralisée, auxquelles les plus hautes autorités de l'Etat ont prêté de leur temps. Elles ont culminé dans des *Assises Nationales de la Coopération Décentralisée* tenues en 2002 qui ont célébré la première décennie de la loi fondatrice. La récente réforme du *Haut Conseil de la Coopération Internationale* a doublé le nombre des représentants de collectivités locales, ce qui représente, en réalité, presque un triplement puisque dans le même temps l'effectif total de cette institution baissait de 25 %.

A la tête des organismes fédérateurs des collectivités locales se trouvent toujours des hommes politiques de premier plan : Valéry Giscard d'Estaing préside l'AFCCRE, Bernard Stasi est président de Cités Unies France, Jean Pierre Raffarin était jusque récemment celui de l'Association des Régions de France, Jean Pierre Delevoye avait la même position à la tête de l'Association des Maires de France avant de devenir

ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (puis Médiateur de la République)... On pourrait penser que ces parrainages assureraient aux coopérations décentralisées l'accès à des étatiques conséquents. Ce n'est pourtant pas le cas : une vingtaine de millions d'euros. C'est le seul signe avoué d'une réticence maintenue.

Quant aux louanges appuyées faites par l'Etat à la coopération décentralisée, on peut y lire comme l'énumération a contrario de celles qui feraient défaut aux ONG : la coopération décentralisée est *professionnelle* car assurée par des experts capables de répondre aux *besoins réels* de leurs partenaires ; elle est *durable*, du fait de son financement par des moyens stables dans le cadre de plans pluriannuels ; elle est *légitime* puisqu'elle s'inscrit dans un processus de décision ancré dans la loi, et *transparente* grâce au contrôle démocratique ; elle produit une forte *visibilité* nationale. Enfin elle est une démonstration concrète de *démocratie locale* et vient utilement en appui des processus de *décentralisation*.

Cette dernière qualité reconnue aux « pouvoirs locaux » est particulièrement appréciées par les grandes agences d'aide internationale qui voient dans la décentralisation une solution aux problèmes de mauvaise administration, corruption, planification irréaliste et inefficacité qui caractérisent les Etats du Tiers monde, voire une des clés de la résolution des problèmes de développement¹⁵. Les fédérations de collectivités s'affirment dès lors comme des opérateurs incontournables de l'appui aux processus de décentralisation engagés dans un grand nombre de pays en développement sous la pression des bailleurs de fonds.

Le groupe de travail du Haut Conseil de la Coopération Internationale précité, lieu de concertation entre une « société civile » où les représentants de collectivités locales et organismes parapublics sont copieusement représentés, recommande aux Conseils régionaux qui n'en seraient pas encore pourvus, l'imitation « *des 'dispositifs régionaux de concertation et d'appui', facteur puissant de développement de la*

¹⁴ Site Internet de la CNCD 2004

¹⁵ Différents travaux de recherche expriment toutefois quelques doutes sur la capacité de la coopération décentralisée à répondre, à la hauteur des attentes, aux défis de la décentralisation dans les pays du Tiers monde, tels ceux d'Emile Lebris (IRD) : « *Les 'exportateurs' de modèles de décentralisation sont loin d'être d'accord entre eux. Les Américains mettent en avant la 'société civile' lorsque les scandinaves privilégient la figure de l'ombudsman et que les Français insistent sur le renforcement communal.* » (Article *La décentralisation*)

coopération décentralisée ». Il s'agit de structures de coordination de l'action de l'ensemble des petites collectivités locales et des ONG présentes dans la région et engagées dans des coopérations internationales. Elles « *répondent donc aux besoins exprimés sous des formes diverses par les collectivités quant au partage des informations, à la nécessité de synergie dans les actions, facteurs qui contribuent à donner force et identité aux actions de coopération décentralisée.* ¹⁶ » C'est proposer une hiérarchie implicite entre les deux types de coopérations.

La coopération décentralisée fait également l'objet, dans la plupart des pays développés, d'une vigilance du ministère des Affaires étrangères. Elle se traduit toutefois davantage, souvent, par des modes positifs de collaboration. Ainsi la responsabilité des relations d'aide avec certains petits pays peut-elle être, en Allemagne, déléguée à un Land, dans le cadre d'un accord formel avec le ministère de la coopération. Des évaluations commandées à des cabinets indépendants manifestent d'autre part un désir commun et modeste d'améliorer les pratiques.

Citons par exemple celle du chercheur chilien Angel Saldomondo: « *La CD est un type de coopération fragmentée et d'une grande diversité. On peut estimer que c'est là une richesse mais aussi une source d'affaiblissement de son poids et de son impact. Il n'existe pas de logique repérable dans son développement, au-delà du fait que les fonds sont administrés par des municipalités ou des régions et que, dans beaucoup de cas, il s'agit de fonds obtenus auprès des guichets de l'Union Européenne. Si l'on considère ses objectifs, la CD apparaît comme une coopération qui voudrait « faire » du développement d'une façon plus classique qu'innovante. D'autre part, il s'agit de fonds réduits.* ¹⁷ »

Elus du peuple s'envisageant comme revêtus d'une légitimité supérieure, disposant de budgets de coopération internationale qui peuvent être importants, les responsables de la coopération décentralisée ont à l'égard des ONG « de terrain » une attitude qui n'est pas fondamentalement différente de celles des Etats. Ils rejoignent les positions de ceux-ci dans leurs critiques et leurs propositions, qui contiennent en filigrane une sorte

s'accompagne-t-elle de la construction d'un champ politique à l'échelle locale ? paru dans la revue de l'IRD en 2003)

¹⁶Site Internet du Haut Conseil de la Coopération Internationale 2004

¹⁷ Angel Saldomondo - *Communication* au Séminaire Villaggio Globale Modena - Mai 2003

de subordination des ONG par rapport aux acteurs publics.

A ce premier niveau de perception vient s'ajouter un second, dû au fait que les fédérations de « pouvoirs locaux » ont redonné, depuis la fin de l'empire soviétique, un élan à leurs ambitions d'exercer un rôle actif dans les relations diplomatiques. Elles se trouvent alors dans une situation de compétition avec les mouvements d'ONG qui s'intéressent, eux aussi de plus en plus, à ces dernières.

III. Les stratégies transnationales des collectivités locales

Les fédérations de villes et autorités locales se sont engagées depuis quelques années dans un double mouvement : d'une part la constitution progressive d'organisations à vocation mondiale. D'autre part celle d'organismes fédérateurs à l'échelle des différents continents. Ces évolutions traduisent l'affirmation de stratégies ambitieuses.

A) La construction d'unions transnationales et régionales

L'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA), la plus importante avec ses 250 organisations dans plus de 100 pays¹⁸, et la Fédération mondiale des cités unies (FMCU), la seconde, active dans 80 pays, ont amorcé une fusion qui s'est achevée en mai 2004. Le projet est de grand envergure : « La future organisation de pouvoirs locaux sera la voix unique et le défenseur de l'autonomie locale démocratique sur la scène internationale, en particulier auprès de l'ONU et de ses agences. La défense des Droits de l'Homme, tels que définis par les Nations unies, de la paix et de la solidarité entre les peuples, la lutte contre toutes les discriminations et la promotion du développement durable économique, social, environnemental et culturel, ainsi que la mise en valeur du principe de gouvernance locale participative au service des citoyens seront ses principaux objectifs(...). Elle développera des partenariats avec la communauté internationale et les autres sphères de gouvernement, la société civile et les autres différents acteurs locaux, et construira une plate-forme internationale d'échanges et de partenariats dans les domaines concernant le gouvernement local et son renforcement, la coopération décentralisée et les jumelages. Afin de renforcer son influence politique et son autonomie financière, elle organisera des congrès et d'autres événements. Elle tiendra ses membres informés

¹⁸ Les membres d'IULA sont des organismes autonomes qui échangent régulièrement de l'information et participent à des activités conjointes. Il s'agit du Conseil international pour les initiatives locales en environnement (ICLEI), de l'International Daughter Companies Network (IDCN de l'UIV), du Municipal Insurance Group (MIG), de Towns and Development (T&D), de la World Academy for Local Government and Democracy (WALD), de la World Union of Wholesale Markets (WUWM), de l'International City/County Management Association (ICMA) et du Bureau de la recherche et de la formation (ORT) de l'UIV

sur la situation et l'évolution des gouvernements locaux dans le monde grâce à des publications, des colloques et grâce aux nouvelles technologies.¹⁹ »

Le site Internet en préfiguration de la nouvelle organisation (dénommée *Cités et Gouvernements Locaux Unis*) est plus ambitieux encore : il annonce pour missions celles d'« *assurer une représentation politique effective du gouvernement local au sein de la communauté internationale, notamment vis à vis de l'ONU et de ses agences ; (...de) s'engager activement dans un travail de lobbying et de défense pour promouvoir le rôle et le statut des gouvernements locaux sur la scène internationale et influencer les décisions de politiques internationales ; (...de) développer et promouvoir les politiques et les positions sur les problèmes clés et d'importance pour le gouvernement local et la communauté internationale.* ²⁰ »

D'autre part, *Metropolis (Association mondiale des grandes métropoles)*, créée en 1985, qui fédère 61 villes et métropoles de plus d'un million d'habitants et *Summit Conference of Major Cities of the World (Summit)*, composée de 27 métropoles, développent des relations de partenariat renforcé. Dans un autre registre, *l'Association internationale des maires francophones*, créée à Québec en 1979 à l'initiative du maire de Paris, et le *Forum du Commonwealth sur les gouvernements locaux*, « *parrainé par le Secrétariat du Commonwealth et d'autres institutions du Commonwealth, des organismes donateurs bilatéraux et multilatéraux ainsi que des trusts et des fondations intéressés* »²¹, resserrent leurs liens avec les institutions politiques francophones et anglophones avec l'ambition de jouer un rôle plus dynamique.

Dernier né, en 2001 à l'initiative du maire de Rome, Walter Veltroni, le *Glocal Forum* « *encourage les pouvoirs globaux au plein respect des pouvoirs locaux et de la diversité culturelle, au travers d'un processus appelé glocalisation. L'organisation encourage les villes à être le point de rencontre entre les tendances globales et les traditions locales (...) dans tous les domaines cruciaux pour le développement soutenable et pour la paix (grâce à) un nouveau modèle de diplomatie : la diplomatie des villes.* » L'organisation est dirigée par l'Ambassadeur Uri Savir, « *un des architectes des Accords de Paix d'Oslo et actuellement Président du Centre Pères*

¹⁹ Site Internet de la FMCU 2004

²⁰ Site Internet de l'ULCG 2004

pour la Paix à Tel-Aviv. » Pour lui, « en cette ère de mondialisation, la ville est l'unité socio-politique qui gagne en puissance. Les villes peuvent mettre la société civile locale au service du renforcement des capacités, diriger plus efficacement les activités de consolidation de la paix et prendre en compte la main-d'œuvre locale, les expressions culturelles, les langues, les entreprises et les communautés à tous les niveaux de prise de décision ²² ». Un vocabulaire lyrique qui ne fait que présenter sous une forme hyperbolique la logorrhée qui a souvent cours dans les déclarations des responsables de fédérations de collectivités locales ambitionnant de jouer un rôle diplomatique aujourd'hui.

D'autre part, de plus en plus nombreuses sont les organisations régionales de collectivités locales qui se constituent en vis-à-vis d'organisations intergouvernementales régionales : *Organisation des villes arabes (ATO)²³, Eurocités²⁴, CityNet (Réseau régional d'autorités locales pour la gestion des établissements humains²⁵), Union des villes africaines (UVA)²⁶...*

Marie-Annick Depagneux, journaliste au Monde, commençait récemment un article consacré au *Sommet mondial des pouvoirs locaux sur la société de l'information*, tenu dans les jours précédent le sommet inter-étatique, par une phrase qui résume les ambitions des fédérations de collectivités locales : *« Les villes veulent prendre leur place dans le débat sur la mondialisation »²⁷.*

²¹ Site Internet ACIDI 2004

²² Site Internet de Glocal Forum2004

²³ L'ATO regroupe actuellement environ 400 autorités locales de villes arabes et a deux institutions associées, le Fonds de développement des villes arabes (ATDF) et l'Institut arabe du développement urbain (AUDI)-

²⁴ Eurocités, association européenne des métropoles, compte 91 membres et compte dans ses rangs des chambres de commerce et des universités, en tant que partenaires économiques et scientifiques. Elle a constitué plusieurs réseaux comme Villes sans voitures, Télécités, DIECEC (Développer l'éducation interculturelle par la coopération entre villes européennes) et LIA (Partenariat au service de l'intégration locale).

²⁵ CityNet est un réseau créée par la région Asie-Pacifique, comptant 99 membres constitué d'acteurs multiples : gouvernements locaux urbains, organisations nationales, autorités de développement et ONG.

²⁶ L'Union des villes africaines regroupe plus de 200 autorités locales, allant de petits villages aux capitales et aux mégapoles

²⁷ Marie-Annick Depagneux – *A Lyon, le Sommet des villes soutient la création d'un fonds de solidarité numérique* - Le Monde - 10 décembre 2003

B) Les relations en construction entre ONG et « pouvoir locaux » concernant certains enjeux globaux.

« *La future organisation (unifiée des pouvoirs locaux) (...) comptera aussi des membres associés, associations thématiques, organisations partenaires dont les membres ne sont pas des pouvoirs locaux : universités, instituts de formations, ONG, etc..* » déclare le site de la FMCU. C'est un signe d'ouverture et surtout celui d'une inquiétude : la reconquête du terrain de la diplomatie macro-politique, abandonné dès le début des années 1950 par les fédérations de collectivités locales, alors affiliées aux deux courants politiques majeurs, du fait de leur neutralisation mutuelle, démarre bien après celle des ONG. Et celles-ci ont mis à profit le désarroi des années 1990 pour consolider leurs positions dans de très nombreuses enceintes et dans le cœur des opinions publiques. La question que se posent les dirigeants de ces fédérations est : *comment bâtir des alliances avec des partenaires relativement puissants en termes d'influence, dont nous partageons une partie des objectifs mais pas tous, sans que cela mette en question notre vision d'une prééminence de la légitimité électorale sur la légitimité activiste ?*

L'organisation par leurs soins d'un **2e Forum des autorités locales pour l'inclusion sociale**, peu avant le Forum social mondial de Porto Alegre en janvier 2002 a été significative de stratégies d'alliances partielles conclues avec le mouvement alter mondialiste pour reconquérir le terrain en profitant du savoir faire communicationnel de celui-ci. « *Lors de ce forum, un réseau international de collectivités locales pour l'inclusion sociale a été créé. (..) Au terme du forum des autorités locales et du Forum social mondial, un certain nombre de participants s'est engagé à mettre en place plusieurs initiatives de suivi, afin que des analyses et des différents échanges, prenant position contre une certaine forme de mondialisation (incarquée par le sommet dit "de Davos"), naissent des actions constructives en matière de démocratie participative, de développement durable et de lutte pour la paix dans le monde. Une première initiative concrète a été lancée, à l'appel de grandes villes latino-américaines et européennes, pour l'aide au maintien du système de santé publique en Argentine. Ce volet de l'action sociale, géré en grande partie par les villes, a été gravement affecté par la*

crise que connaît ce pays.²⁸» Les thèmes explorés par les « alter mondialistes » sont réappropriés.

De leur côté, les responsables d'ONG s'intéressant aux questions globales sont demandeurs de relations de partenariat égalitaire avec les élus de collectivités locales, afin de construire des stratégies communes d'influence.

L'exemple de *CityNet*, en Asie, institution fédérant des collectivités locales et des organisations intergouvernementales, qui intègre des ONG, démontre ces bonnes dispositions. En France, des programmes de mise en commun des compétences de différents types d'acteurs ont été testés avec succès depuis plus de dix ans sur les thèmes de l'eau (PSEAU²⁹) et de l'habitat (PSH)³⁰.

Les échecs relatifs des *Conférences Habitat II + 5 à New York* (2001) et de *Johannesburg sur l'avenir de la planète*, en août 2002, ont peut-être constitué le point de départ d'un dialogue plus substantiel : la relative impuissance du système des Nations Unies à faire prendre des décisions normatives sur des questions fondamentales intéressant les villes, manifeste en ces deux occasions, a fait prendre conscience à certains grands édiles de la nécessité de bâtir des alliances ciblant des objectifs politiques. Ces conférences ont, également montré la capacité de résistance des firmes multinationales à toute avancée de la réglementation les concernant, mettant à profit leur pouvoir dominant dans la gestion des grands réseaux de services urbains. Ces firmes manifestent en revanche de grandes capacités de persuasion vis-à-vis des institutions de Bretton Woods pour faire prévaloir le principe de libéralisation des services urbains. Pour les gestionnaires de l'urbain, que sont les autorités locales, le défi est considérable. Cela les porte à regarder différemment la question des relations avec les grands réseaux d'ONG influents auprès des opinions publiques.

La prise de conscience de la nécessité d'alliances avec les « pouvoirs locaux » s'exprime, côté ONG, par exemple, en France, dans les *orientations 2002 - 2005* de la grande fédération (située à gauche) qu'est le CRID : Celui-ci « *cherchera à*

²⁸ Site Internet de la FMCU 2004

²⁹ Programme Solidarité Eau

³⁰ Programme Solidarité Habitat

promouvoir des actions de sensibilisation à la solidarité internationale menées en lien avec différents acteurs, en particulier avec les collectivités territoriales, par la Semaine de la Solidarité Internationale et le programme Acteurs Solidaires ». Coordination SUD, s'est également fixé comme objectif le resserrement des liens avec les autorités locales. L'abondante littérature de la *Fondation pour le progrès de l'Homme*, élément clé de la structuration du paysage des ONG françaises, est à l'unisson.

Certes, un bon nombre de responsables de collectivités locales engagées dans la coopération décentralisées manifeste régulièrement la volonté de conserver des distances précises avec les ONG, catégorie d'acteur qui n'a pas pour elle la légitimité élective. Mais la tonalité générale semble aujourd'hui plutôt à l'alliance politique doublée de partenariats techniques, avec en partage une même défiance vis à vis du désir d'instrumentalisation de la part de l'Etat.

Généraliser ces réflexions à l'ensemble des pays développés, voire du monde, est possible car, comme on l'a vu, les positions de principe dans le triangle Etat, collectivités locales et ONG, sont structurellement proches.

Pierre de Senarclens souligne le fait que les ONG sont aussi « *le terreau de forces sociales nouvelles contestant les élites dirigeantes, comme le montrent les réseaux d'ONG et de mouvements de base qui luttent contre les institutions de Bretton Woods et l'OMC* »³¹. Le fait que le mouvement alter-mondialiste ambitionne de réinventer la démocratie en commençant par le niveau le plus local, l'intérêt croissant des ONG de développement pour le soutien à l'émergence de sociétés civiles enrichissant les processus de démocratisation, comme les pratiques « d'agir local » du « nouveau militantisme » indiquent que, le regard que portent les mouvements d'ONG sur le fonctionnement des collectivités locales, y compris dans leurs programmes de coopération internationale, n'est pas dénué de critique.

Jürgen Habermas, penseur dont ils se revendiquent souvent, décrit le fonctionnement a démocratique qu'elles ambitionnent de créer et qui s'écarte largement des modes habituels de fonctionnement des « autorités » locales : « (Il faut) *chercher les conditions d'une formation rationnelle de la volonté politique, non pas seulement au niveau individuel des motivations et des bases de décision des acteurs isolés, mais également au niveau social des processus institutionnalisés de consultation et de décision. (...) Les intéressés (...) examinent les thèmes et les contributions, les informations et les raisons afin qu'idéalement, seules les suggestions 'valides' passent l'épreuve du filtre constitué par les négociations équitables et les discussions rationnelles, et soient ainsi déterminantes pour l'adoption de la résolution* ». ³²D'où des tensions, plus souvent perceptibles dans l'expression publique des élus locaux que dans celle des ONG parce que ces dernières ont le souci des alliances tactiques.

Car un autre type d'acteur, dont la puissance transnationale croissante pose un problème de plus en plus grave au regard de l'ordre international, les firmes multinationales, retient de plus en plus l'intérêt d'une bonne partie de la famille ONG. Et pour lui faire pièce, l'appel aux « pouvoirs locaux » pour certains combats communs n'est pas superflu : les FMN ne menacent-elles pas les services publics locaux, et à travers eux les populations vulnérables, en rachetant progressivement les réseaux locaux d'adduction et d'épuration des eaux, les compagnies publiques de transports, et même des hôpitaux et des écoles ?

³¹ Pierre de Sénarclens - *Débat sur l'Etat virtuel* - Presses de sciences Po 2002 p. 175

³² Jürgen Habermas- *Droit et Démocratie*, p .367

Chapitre IV.

L'affirmation des ONG

face aux firmes multinationales

La fin du XXe siècle a vu l'affirmation d'un acteur des relations internationales particulièrement puissant, les entreprises multinationales. Elle a profondément modifié les équilibres préexistants. Non que cet acteur soit véritablement nouveau – songeons au rôle de la Compagnie des Indes autrefois - . Mais il a gagné à la fois en autonomie par rapport aux Etats et en puissance économique et financière dans un monde qui a largement aboli ses moyens de régulation dans ce domaine. D'où un défi redoutable pour les autres, que les ONG s'emploient à relever.

Selon certains décomptes, les firmes multinationales –FMN- seraient aujourd'hui au nombre de 38.500 et contrôlèrent 250.000 filiales¹. Comparativement, les Etats sont moins de 200, les organisations internationales 300, les organisations internationales non gouvernementales 4700. La distribution par nationalité des capitaux est profondément inégalitaire et confirme une domination écrasante des pays de l'OCDE : « Parmi les 500 premières entreprises du monde par la capitalisation boursière, seules 30 ne sont pas originaires des pays développés (Corée incluse dans cette dernière catégorie) selon le Financial Times.(...) Quand la CNUCED dresse la liste des 100 premières multinationales mondiales par les actifs détenus en 2001 à l'extérieur de leur pays d'origine, on ne trouve que 3 multinationales du Sud.² »

Or, leur puissance économique est considérable : « Parmi les 100 plus grosses puissances économiques de la planète, on compte 49 Etats et 51 entreprises³ ». « Le chiffre d'affaire annuel des 50 firmes les plus importantes est supérieur au PNB des

¹ Peter Willetts -*Transnational actors and international organisations in The globalisation of world politics* - John Baylis & Steve Smith - Oxford University Press, p. 260

² Guillaume Duval – *Multinationales ;les firmes du Sud gagnent un peu de terrain sur la scène internationale. Le Sud pointe le bout de son nez - Alternatives économiques* n° 230, décembre 2003, p. 66

³ Robin Edme, vice président du Forum pour l'Investissement responsable- *Principales approches et référentiels en « concurrence », la RSE* - Etudes et documents, réseau éditions ANACT 2003

131 pays les moins riches. »⁴ Le capital financier se délocalise et devient volatil : entre 1990 et 1997, « *le volume total des capitaux est passé de 479 à 2 363 milliards d'euros.* »⁵ » Mettant en concurrence les pays en développement pour y implanter leurs filiales, elles obtiennent d'eux la création de zones franches soumises à des règles dont elles sont les principaux prescripteurs. Elles sont le principal fournisseur d'investissements directs étrangers : « *L'ensemble des pays du Sud accueille 2 340 milliards de dollars d'investissements étrangers, l'équivalent de 36 % de leur produit intérieur brut.* »⁶ » « *En 2000 (...) un rapport de l'OCDE sur le commerce et les normes du travail a révélé que le nombre des zones franches de par le monde est passé de 500 en 1996 à environ 850, sans compter les zones économiques spéciales situées en Chine.* »⁷ »

Peter Willetts les décrit comme des acteurs politiques éminents au plan des relations internationales à plusieurs titres :

- Le commerce qu'elles pratiquent avec leurs filiales représente un tiers du commerce mondial. Elles en ont la maîtrise totale depuis la suppression de tout contrôle des changes et de par les décisions qui leur appartiennent souverainement quant à la fixation des prix de vente et coûts de revient. Elles gèrent ainsi des flux financiers considérables non contrôlables par les Etats.
- Elles disposent de nombreux moyens de contourner les embargos et restrictions commerciales décidés par les Etats, voire les institutions internationales, et ne s'en privent pas.
- Elles peuvent exercer des chantages à la délocalisation sur les Etats pour les pousser à accentuer la déréglementation de leur économie, y compris aux plans social et environnemental. Elles sont l'acteur principal du fort mouvement international de dérégulation.

⁴ Peter Willetts , Idem, p. 262

⁵ Yann Duchesne – *La mondialisation et son impact sur les entreprises* – 142^e conférence de l'Université de tous les savoirs, 21 mai 2000 – Poches Odile Jacob, p. 351

⁶ Guillaume Duval, Idem

- Leurs filiales bénéficient d'une forme d'extraterritorialité, dans l'incertitude de la législation qui leur est applicable : celle du pays du siège de la maison mère ou celle du pays de la filiale.
- Elles sont maîtresses dans l'art du lobbying politique.
- La dynamique de la mondialisation pousse les directions générales et les organisations de salariés à créer des ONG pour gérer certains types de relations internes : « *pour faciliter la communication, harmoniser les standards et faciliter l'adaptation aux changements complexes* ».

C'est ce qui amène les politologues transnationalistes à compter les FMN parmi les acteurs transnationaux. Le développement du pouvoir des FMN s'accompagne d'un mouvement « *d'explosion d'un nouveau droit né des acteurs transnationaux et non plus des Etats qui remet en question les notions classiques d'ordre public et d'ordre international. (...) Le poids de la jurisprudence et de la doctrine dans la construction de ce nouveau droit transnational est considérable et renforce la part du privé dans l'élaboration de la règle internationale* » (...) Avec l'internationalisation des marchés, nous sommes entrés dans l'ère de 'l'influence sans puissance', c'est-à-dire de la capacité pour un acteur d'affecter le comportement des autres sans volontarisme ni hostilité. Par le seul jeu de ce que François Perroux appelait 'emprise de structure' ou 'effet de domination', quelques acteurs déterminent les règles de l'économie politique mondiale et délimitent la marge de manœuvre de tous les autres. »⁸

Les FMN jouent sur plusieurs registres. Par le biais de leurs syndicats et associations représentatives, elles produisent du droit qui reçoit souvent la sanction d'une reconnaissance par les institutions publiques. Par exemple, « *dans le domaine du transport aérien, l'Association internationale des transporteurs aériens (IATA), (composée exclusivement de compagnies aériennes) dispose d'un pouvoir normatif étendu pour tout ce qui concerne la logistique des vols internationaux et la fixation des tarifs (déterminés lors de 'conférences de trafic')*. Les compagnies aériennes ont

⁷ John Evans - *Les principes directeurs de l'OCDE, un outil de RSE. La RSE, mythes et réalités* – Education ouvrière n°130 2003, Ed. BIT, p. 27

donc reçu une sorte de 'délégation de pouvoir' de la part des Etats afin de négocier à leur place les règles pratiques, en constante et rapide évolution, gouvernant les transports internationaux. Le rôle de l'IATA est au moins aussi, sinon plus, important que celui de l'institution intergouvernementale publique compétente en la matière, à savoir l'OACI. Dans le domaine maritime, il faut également souligner le rôle des 'conférences maritimes' qui fixent notamment les répartitions de trafic entre les divers pavillons ainsi que les taux de fret. La 'délégation de pouvoir' consentie implicitement par les Etats est encore plus marquée que dans le domaine aérien, les accords bilatéraux, quand ils existent, renvoyant le plus souvent aux 'conférences maritimes' »⁹

Ayant à gérer les implications d'un grand nombre de législations nationales, celles des pays où elles sont implantées au travers de leurs filiales, elles sont conduites à s'efforcer de s'en abstraire en usant de la fenêtre d'opportunité que leur offrent les conventions collectives. Les premiers accords de ce type conclus entre FMN et leurs syndicats (eux-mêmes transnationaux au niveau de leurs confédérations mondiales) *« datent de 1988 mais, depuis le nouveau millénaire, la tendance s'accélère. En août 2003, on en comptait 24. Souvent appelés accords-cadres, ils couvrent des questions allant des droits syndicaux et de négociation collective à l'information, la consultation, l'égalité des chances, la santé et la sécurité, les normes sur le salaire minimal ou encore l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants¹⁰. »*

Mais, souvent, la participation des syndicats est formelle. La FMN se dote alors d'un « code de conduite » décidé par ses instances dirigeantes au titre de la politique de « gouvernement d'entreprise ». *« Selon l'OCDE, sur les 100 plus grosses entreprises mondiales, 95 ont des codes de conduite en matière d'environnement, 82 sur les relations du travail, 97 sur la santé et la sécurité au travail, et 43 seulement sur la corruption.¹¹ »*

De là à vouloir consolider ces pratiques par une démarche collective, il n'y a qu'un

⁸ Bertrand Badie et Marie Claude Smouts - *Le retournement du monde* – Presses de sciences Po et Dalloz – 1999 p. 130 et 147

⁹ Marc Perrin de Brichambaut, Jean-François Dobelle et Marie-Reine d'Haussy - *Leçons de droit international public* - Presses Sciences Po et Dalloz - p. 40-41

¹⁰ Ian Graham – *Les conventions collectives se mondialisent ; la responsabilité sociale des entreprises : mythes et réalités* ; Education ouvrière n° 130 2003, Ed. Bureau International du Travail

pas. Ainsi, « en 1995, un groupe d'entreprises publie un 'manifeste des entreprises contre l'exclusion sociale' (...qui a) débouché sur la création d'un réseau européen de 57 entreprises, CSREurope (Corporate Social Responsibility Europ), visant à échanger des bonnes pratiques en matière de responsabilité sociale.¹² » Le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) regroupe, quant à lui 170 entreprises internationales qui s'efforcent d'identifier des bonnes pratiques dans le développement durable, notamment au travers de référentiels de *reporting* (présentation de bilans d'activités).

Frédéric Tiberghien, président de l'Observatoire de la responsabilité sociale des entreprises, justifie ainsi cette autonomisation du droit privé : « A côté des traités, des lois et des règlements, le développement durable réserve une large place à la 'soft law' : (...) la RSE (...) ambitionne d'aller plus loin que la loi dans la mesure où cette dernière se borne souvent à fixer des minima. (...) Par ailleurs, avec la multiplication des Etats et des sujets à traiter au plan international, il est de plus en plus difficile d'obtenir dans des délais raisonnables le nombre de signatures nécessaires à l'entrée en vigueur des conventions internationales. (...) La soft law joue alors un double rôle, (...) d'étape pré-conventionnelle (à l'instar de) la déclaration universelle des droits de l'homme (...et celui de) moyen de contourner l'impossibilité d'arriver à un traité.¹³ »

Le mouvement de privatisation du droit est donc accéléré par l'ambition du patronat d'occuper une partie de l'espace laissé vacant par les dérégulations organisées par la vague néo-libérale et de suppléer aux déficiences d'un système international incapable de produire désormais rapidement des normes pertinentes par rapport à des questions qui ont gagné en complexité.

Cette évolution est-elle irrévocable ? Ces acteurs privés sont encouragés par certains grands Etats ou ensembles de pays : « Dans le domaine économique, la bataille autour de la définition des règles du jeu fait rage et l'enjeu est clairement politique : il s'agit

¹¹ Elisabeth Dufourcq et Geneviève Besse – *Rapport sur la responsabilité sociale des entreprises* – mars 2004 ; p. 24

¹² Anne Renaut – *La RSE en Europe, une chance pour le dialogue social ? : La responsabilité sociale des entreprises : mythes et réalités* ; Education ouvrière n° 130 2003, Ed. Bureau International du Travail, p. 37

¹³ Frédéric Tiberghien – *Intervention* au 2^e forum du développement durable des Echos – 26 mars 2003

ni plus ni moins de la volonté des Etats-Unis d'étendre leur législation à l'ensemble du monde (...) à laquelle s'oppose l'Union Européenne.¹⁴» Car «derrière l'expression de 'suprématie américaine' se cache, en réalité une imbrication de décisions publiques et de décisions privées.»¹⁵ Un rapport de l'inspection des finances sur l'investissement socialement responsable confirme, tout en avouant une pensée tout aussi offensive, : « Le risque est grand de voir ces normes émerger d'une approche anglo-saxonne fort éloignée de la vision française de responsabilité sociétale des entreprises.¹⁶ »

Si la puissance est l'ensemble des « ressources qui permettent d'imposer sa volonté à autrui (ou d'empêcher les autres de s'opposer à sa volonté) (...) un moyen de contrainte sur le décisions d'autrui »¹⁷, une partie essentielle de sa réalité se trouve donc aujourd'hui entre les mains des entreprises transnationales.

Avant d'examiner comment un certain nombre d'ONG a entrepris de s'efforcer de pallier l'impuissance relative des institutions gouvernementales et intergouvernementales pour imposer une régulation dans la sphère des entreprises transnationales, nous examinerons les principales tentatives récentes de réintroduction de normes publiques dans l'espace de la « responsabilité sociale des entreprises ».

Nous explorerons ensuite les méthodes mises en œuvre par les ONG pour s'imposer dans ce domaine. Puis une dernière partie questionnera les limites de l'intervention des ONG, du fait des méfiances et divergences qui existent au sein de cette « famille » sur le sujet, ainsi que les transformations de leur rôle dans les relations internationales qui résultent de leur entrée en scène dans ce domaine.

NB. Nous laisserons de côté les aspects illicites de l'économie transnationale : mafias, trafics illégaux et autres activités parasites. Non que les ONG s'en désintéressent, mais parce qu'il ne s'agit pas, pour la plupart d'entre ces dernières, d'un enjeu très important quant à leur position dans les relations internationales.

¹⁴ Bertrand Badie et Marie Claude Smouts - *Le retournement du monde* – Presses de sciences Po et Dalloz – 1999, p. 114

¹⁵ Bertrand Badie et Marie Claude Smouts – Idem, p. 78

¹⁶ Serge Bayard et Agnès Pannier-Runacher sc Pierre-Alain Muet – *Rapport d'enquête sur la finance socialement responsable et la finance solidaire* – avril 2002

I. L'articulation entre les activités internationales des firmes multinationales et les diplomaties publiques

Les relations entre entreprises transnationales et Etats d'une part, organisations internationales d'autre part, ne sont pas nouvelles. Mais elles ont grandement évolué à la fin du XXe siècle.

Les premières résultent tout simplement du fait qu'avant de devenir transnationale, une firme connaît généralement une phase où elle est principalement nationale et soumise de ce fait aux lois et relations politiques et sociales contingentes de l'Etat de son premier siège. Puis, durablement, elle a à traiter avec les Etats dans lesquelles elle s'implante, jusqu'à se trouver en une situation de pouvoir (du fait d'un monopole technique, de la concurrence sévère à laquelle se livrent des Etats soucieux d'attirer ses investissements, ou encore grâce à sa puissance financière – souvent délocalisée dans un paradis fiscal), ce qui lui permet de s'abstraire largement alors de cette première matrice. La relation demeure toutefois importante, au moins au plan politique, les Etats dont sont originaires les FMN les considérant comme l'un des atouts de leur puissance, l'un des vecteurs de leur influence (en matière de normes, d'exercice d'un pouvoir indirect sur certains Etats...) et veillant à maintenir avec elles des pratiques de concertation qui vont très au delà du lobbying. D'où l'intérêt de nombre d'Etats développés pour un accompagnement approprié du développement de la *soft law* au travers de politiques de *responsabilisation sociale des entreprises*.

Les relations entre entreprises et organisations intergouvernementales ont d'abord emprunté la voie des confédérations patronales et chambres de commerce, qui sont, on l'a vu, l'une des composantes de l'Organisation Internationale du Travail, la plus vieille des institutions multilatérales. Plus récemment, certaines institutions intergouvernementales ont pris conscience de l'importance de l'acteur international FMN et du fait que ce dernier les mettait à la fois en devoir et en droit de chercher à en cadrer les activités du fait de son impact sur les droits de la personne humaine (au sens large). Et c'est à ce niveau, multilatéral, que les initiatives les plus importantes ont été

¹⁷ Gérard Azoulay – *Les théories du développement* – Presses universitaires de Rennes 2002, p. 33

prises ces dernières années pour tenter de domestiquer le « gouvernement d'entreprise ». Il est d'autant plus intéressant qu'il fait très souvent place à une participation d'ONG.

C'est la raison pour laquelle on traitera tout d'abord des tentatives d'encadrement des activités des FMN par les organisations intergouvernementales avant de passer en revue un certain nombre de politiques étatiques.

A) Les efforts des organisations intergouvernementales pour encadrer l'acteur firme multinationale

Si la prise de conscience a été tardive, elle est rapidement devenue un enjeu de rivalité entre un certain nombre d'organisations intergouvernementales qui font assaut d'imagination pour jouer un rôle dans cette nouvelle dimension de ce qui est appelé par elles la « gouvernance mondiale ». On distinguera les enceintes internationales à vocation économique, le cadre de l'Organisation des Nations Unies, puis l'Union européenne.

1) Les efforts d'encadrement des FMN par les organisations intergouvernementales économiques

Banque Mondiale et FMI ont développé de longue date des relations avec de nombreuses grandes entreprises parce qu'ils financent directement ou indirectement de grands programmes d'investissements qui sont à la taille de ces dernières. La pression des ONG environnementalistes et de droits de l'homme a poussé ces institutions à inscrire dans les cahiers des charges entourant leurs contrats de très nombreuses clauses exigeant une grande vigilance sur le respect de différentes formes de droits. Le FMI, confronté depuis la moitié des années 1990 aux grandes crises liées à l'endettement du tiers monde, prenant conscience des dangers présentés par les masses de capitaux volatiles gérés par de grandes institutions bancaires internationales ainsi que par la fragilité structurelle de certaines, a mis à son ordre du jour la question de l'encadrement de l'activité de ces dernières et commencé de définir, pour cela, un certain nombre de préceptes désormais intégrés aux politiques d'ajustement structurel.

Mais c'est l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique) qui a pris les initiatives les plus remarquables. Elle s'est penchée tout d'abord sur un aspect important du sujet, celui des paradis fiscaux, où sont établis de nombreux sièges sociaux d'entreprises transnationales qui y jouissent de la plus totale absence de contrôle quant à leur gestion comptable (ce qui leur permet de fixer des prix internes aux filières qu'elles contrôlent en sorte de maximiser les profits non taxables). Elle s'est trouvée stimulée dans cette voie, depuis 2001, par les gouvernements que la dissimulation des fonds du « terrorisme international » et des mafias a fini par inquiéter.

Surtout « *l'effondrement des négociations relatives à l'accord multilatéral sur les investissements à l'OCDE en 1999* » pousse cette institution à « *une révision importante des principes directeurs* » relatifs aux entreprises multinationales (qu'elle a définis en 1977) « *en particulier de leur procédure de mise en œuvre. Cette révision s'est conclue en juin 2000 sur des changements majeurs. (...) Lorsqu'on pense qu'une entreprise viole les principes directeurs, un syndicat, une ONG ou une autre partie intéressée peut soulever le cas auprès du 'point de contact national' (que) chaque gouvernement doit créer. (...) Si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la façon de résoudre le problème, le PCN doit normalement publier une déclaration publique sur le cas* »¹⁸. Significativement, « *le 'plus mauvais' exemple (...) est celui des Etats-Unis, dont le PCN (..) n'a encore rendu aucune conclusion* »¹⁹. L'opinion que « *l'efficacité des principes directeurs est cependant limitée et leur crédibilité entamée* »²⁰ commence d'être contestée, après que le PCN ait publiquement dénoncé les abus de droits commis par certaines firmes.

Le G-8 d'Evian de 2003 sous présidence française avait d'autre part inscrit la responsabilité sociale des entreprises à son ordre du jour, sans qu'il en soit résulté autre chose qu'une déclaration de principe : « *Pour la croissance et une économie de marché responsable* ». Elle encourage « *les entreprises à se rapprocher d'autres parties prenantes pour compléter ou renforcer la mise en œuvre des instruments existants, notamment les principes directeurs de l'OCDE ou les principes de la*

¹⁸ John Evans, *Idem*, p. 28

¹⁹ John Evans, *Ibid.*, p. 30

²⁰ Elisabeth Dufourcq et Geneviève Besse, *Idem*

déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail ». Sa mise en œuvre est suivie d'une réunion régulière des hauts fonctionnaires de l'emploi des huit.

2) Les essais de « partenariat » dans le cadre de l'ONU

Le cadre des statuts consultatifs des Nations Unies accueille depuis longtemps quelques organismes patronaux collectifs, telle *l'Association internationale des chambres de commerce et d'industrie*. A l'occasion de la préparation des grandes conférences thématiques, l'habitude s'est prise de leur offrir des tribunes et des espaces de présentation : celles sur le développement durable et sur l'habitat ont été très investies par elles, en particulier. Dans le cadre de l'OIT, elles sont à l'origine, avec leurs vis-à-vis « ouvrières », de la définition de quatre droits économiques et sociaux considérés comme fondamentaux, création juridique de grande portée résultant d'une « déclaration » de 1998. Auparavant, en 1977, le BIT s'était essayé, en parallèle à l'initiative éponyme de l'OCDE, à la définition de principes directeurs devant régir l'activité des entreprises multinationales (révisés en 2000)

La marge d'initiative des Nations Unies est toutefois demeurée longtemps très limitée dans ce domaine. « *Des négociations se sont ouvertes aux Nations Unies (dans les années 1970) pour établir un Code des Nations Unies pour les entreprises transnationales. Ce projet (...) n'a pas survécu à l'évolution politique vers la déréglementation dans les années quatre-vingt.* ²¹ »

Mais, sur l'initiative du Secrétaire général des Nations Unies, ce sont des relations de type politique qui ont été récemment amorcées. Kofi Annan a d'abord proposé, en janvier 1999 à Davos, la création d'un « *réseau de réflexion et de mobilisation de moyens* ». Il s'agissait pour lui d'amener les chefs d'entreprise à contribuer au développement de fondements sociaux et environnementaux à la mondialisation. Après une série de consultations, l'opération *Global Compact* (Pacte Mondial) a été lancée le 26 juillet 2000. Il s'agit d'un club d'entreprises dont les membres s'engagent à respecter neuf principes : les quatre droits économiques et sociaux fondamentaux

²¹ John Evans, *Ibid.*, p. 28

définis par l'OIT, deux règles posées par la Conférence sur le développement durable de Rio et trois principes issus de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Un dixième principe, relatif à la corruption a été ajouté en juin 2004. La cheville ouvrière désignée pour la mise en œuvre du Pacte Mondial a été *la Chambre de Commerce Internationale*. Kofi Annan espérait ainsi voir naître de « *vrais partenariats* » entre les grands entrepreneurs et les Nations Unies dans deux domaines au moins : la réflexion collective et le développement d'une responsabilité sociale des entreprises dépassant le cadre étroit de leurs activités.

« Plus de 1200 entreprises avaient adhéré au Pacte à la fin de l'année 2003 (dont près de 250 françaises. (...Mais) l'adhésion n'a qu'un caractère déclaratif, le Pacte se limite à encourager les bonnes pratiques. Si certaines ONG se sont ralliées à l'idée du Pacte (Amnesty International a ainsi décidé de siéger au Conseil consultatif), nombreuses sont celles qui, à l'image de Human Rights, réclament des mécanismes de contrôle fiables afin de rendre plus contraignants les engagements pris par les entreprises. (...) Dans la pratique, les entreprises pourraient donc se contenter d'une adhésion symbolique, bénéfique pour leur image, sans qu'aucun changement réel et conséquent n'intervienne dans leur comportement (même si) depuis 2003, les entreprises doivent faire figurer dans leur rapport d'activité si elles respectent bien les principes du Pacte²² ».

Ultérieurement, Kofi Annan a invité les grandes entreprises à être contributrices, aux côtés des Etats, au *Fonds Mondial SIDA*. Dans son rapport devant la 53ème assemblée de l'organisation, il a ainsi salué « *les contributions notables et sans précédent de Ted Turner aux Nations Unies, au travers de la Fondation des Nations Unies, et le soutien de la Bill and Melinda Gates Foundation dans le combat contre le VIH/SIDA, ainsi que les contributions de nombreuses autres fondations et compagnies du secteur privé du monde entier dans les domaines social et humanitaire* ». Puis, en septembre 2002, à Johannesburg, le Secrétaire Général des Nations Unies a proposé aux grandes entreprises de s'associer aux ONG, syndicats et gouvernements pour « *développer durablement l'activité économique dans 49 des pays les plus pauvres en étant respectueux de l'environnement et très attentif aux problèmes d'exploitation des*

²² Elisabeth Dufourcq et Geneviève Besse, *Ibid.*, p. 31

femmes et des enfants». Enfin, en décembre 2003 le « *Sommet mondial de la société de l'information* » réuni par les Nations Unies a été l'occasion sans précédent de faire participer des entreprises à titre individuel, dans un « *collège du secteur privé* ».

Ces initiatives n'ont pas été sans faire débat, soulevant la question : peut-on croire que les entreprises privées participeront à des instances internationales poursuivant des objectifs de justice et de paix sans y introduire, avec la puissance de leurs moyens, un biais, celui de leurs intérêts à court terme ? Kofi Annan a lui-même avoué sa perplexité à ce sujet : « *Un certain nombre d'acteurs de la société civile - parlementaires et entreprises du secteur privé, pour ne pas les nommer - ne se considèrent pas comme des organisations non gouvernementales et les modalités de leur participation (au système des Nations Unies) n'est pas très claire.* ²³ »

Le Bureau de *CONGO* (qui rassemble les ONG bénéficiant du statut consultatif auprès de l'ONU) a adopté, dès février 1999, une résolution dans laquelle il demandait au Secrétaire général de clarifier la situation, qu'il jugeait dangereusement confuse. Il rappelait à Kofi Annan les expériences malheureuses lancées naguère dans le cadre de l'UNICEF et de l'OMS sous la pression de certaines multinationales. Un collectif, « *Corpwatch* », regroupant une dizaine d'associations et réseaux, s'est alors constitué en comité de vigilance.

Par cette démarche a été rappelé à l'Organisation des Nations Unies que la vieille frontière entre organisations à buts non lucratifs et les autres ne pourrait être abolie sans un débat sur la notion de responsabilité sociale des entreprises.

Enfin, la Commission des droits de l'homme des Nations unies a été saisie d'un projet de *Normes sur la responsabilité sociale des entreprises* élaboré et adopté en août 2003 par sa Sous-commission de la protection et de la promotion des droits de l'homme, une instance sur laquelle les ONG de droits de l'homme disposent d'un réel pouvoir d'influence.

²³ Kofi Annan – *Discours* devant la 53^{ème} Assemblée générale des Nations Unies- 2003

Au total, les initiatives plurielles prises par les Nations Unies pour affirmer un cadre de régulation de l'activité des entreprises transnationales sont d'un intérêt certain, en particulier, sur notre sujet, si on les lit comme une tentative de l'organisation de rétablir son rôle d'instance universelle ayant le primat sur toutes les autres ; et l'alliance avec les ONG lui apparaît précieuse à cet égard, même si elle est potentiellement instable du fait du franchissement de limites précitées.

3) Les avancées prudentes de l'Union européenne

Le Livre vert que l'Union européenne a adopté en 2001 sur la responsabilité sociale des entreprises définit celle-ci comme « *l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et leurs relations avec toutes les parties prenantes internes et externes (actionnaires, personnels, clients, fournisseurs et partenaires, collectivités humaines...)* et ce, afin de satisfaire pleinement aux obligations juridiques applicables et investir dans le capital humain et l'environnement ». On notera que l'expression ONG n'apparaît pas dans la longue parenthèse énumérant les « parties prenantes », traduction de la réticence d'un bon nombre d'Etats européens et de la Commission à reconnaître la légitimité de ce type d'acteurs, sur ce terrain comme sur d'autres.

Toutefois, compte tenu des divergences de vision existant au sein de l'Union sur la question de la régulation économique, « *pour l'instant, la Commission n'entend que promouvoir l'échange de 'bonnes pratiques' dans un cadre toujours volontaires* ²⁴ ». Un forum de discussion entre les différents types de partenaires a remis ses conclusions fin 2004.

Les divergences entre Etats du Nord sont encore plus vives entre ceux-ci et les pays du Sud. Ceux-ci redoutent que derrière la RSE ne se cache une version pateline de la « clause sociale » que les pays riches cherchèrent à introduire dans les accords de Marrakech, en 1994, afin d'imposer des restrictions à l'entrée sur leurs marchés de produits n'intégrant pas, dans les coûts du facteur travail, un minimum de financement de la protection sociale.

²⁴ Anne Renaut, Idem, p.37

Au plan multilatéral, la concurrence est vive entre institutions, mais l'on s'en tient, compte tenu des oppositions existant entre les Etats membres, à une prudente approche de recherche de consensus autour d'instruments normatifs dépourvus de sanctions et dont la force se situe au plan de la morale. Leurs effets peuvent être ambigus : les 1200 entreprises adhérentes du pacte global des Nations Unies, recrutées souvent sous pression politique (ce fut le cas en France), semblent avoir été surtout séduites par l'effet marketing de leur souscription et n'avoir que peu d'intérêt pour les contraintes morales qu'il leur est demandé de prendre en compte. Ce type de démarche accrédite l'idée que la RSE est une notion élastique.

Mais, dans le même temps, plaçant les engagements au niveau de la morale, domaine où les ONG jouissent d'une autorité particulière, les organisations multilatérales qui s'engagent dans une normalisation « soft » de la responsabilité sociale des entreprises se placent en situation de trouver utiles, voire nécessaires, des alliances avec les associations de défense des droits et valeurs.

B) L'impuissance relative des Etats

Les firmes multinationales, monstres économiques abstraits du fait de la complexité de leurs systèmes financiers, ont toutefois des relations nécessaires avec des Etats : ceux où se trouvent leurs quartiers généraux et ceux où sont localisées leurs unités de fabrication. Ces rapports sont complexes, mélangeant connivence et tensions.

1) Ambiguïté des relations entre FMN et Etats des pays développés

Susan Strange, citée par Dario Battistella, assure ainsi que « *la localisation de la capacité productive est nettement moins importante que la localisation des gens qui prennent les décisions clefs au sujet de ce qui doit être produit, où et comment, et qui dirigent et gèrent la vente de cette production sur le marché mondial (...) L'empire non territorial américain (...) constitue la 'base économique florissante de la puissance américaine'* »²⁵.» Venant en appui aux entreprises transnationales, « la

²⁵ Susan Strange - *The future of the american empire*, cité par Dario Battistella – Théories des relations internationales – Presses de Sciences Po 2003 p. 416

bureaucratie impériale s'étend, au delà de Washington DC, à l'ensemble des organisations internationales.»

L'administration américaine, culturellement et idéologiquement alliée de ses très grandes entreprises, est toutefois susceptible de subir elle-même le chantage à la délocalisation, non seulement d'unités de fabrication vers des pays à faibles coûts salariaux, mais aussi de leurs quartiers généraux vers d'autres pays développés ou vers des paradis fiscaux exotiques. « Dès 1971, la production hors de leurs frontières (...) effectuée par les filiales à l'étranger des firmes multinationales était supérieure à la valeur des exportations de ces pays. »²⁶ « Le gouvernement américain a perdu de la puissance au profit du marché (...). Désireux de rendre le reste du monde sûr et accueillant pour le capitalisme américain, les gouvernements américains successifs ont érodé les barrières aux investissements étrangers et encouragé la mobilité du capital, détruit les accords de Bretton Woods, contourné le GATT par des lois commerciales unilatérales, et dérégulé les marchés financiers et des transports aériens, (...) érod(ant) l'autorité légitime des Etats sur l'économie .²⁷ » Sans échapper eux-mêmes à ces conséquences.

Dans les autres pays développés, les relations avec les entreprises transnationales revêtent le même caractère complexe. Les délocalisations peuvent aussi s'y faire sentir plus fortes. Bien que la volonté des Etats de réguler les activités des entreprises transnationales soit amortie par le triomphe des théories néo-libérales, s'esquisse un mouvement de résistance : si leur pouvoir législatif se limite essentiellement au contrôle de l'absence de monopoles et ententes frauduleuses, des initiatives apparaissent touchant à la responsabilité sociale des entreprises allant au delà de la mise en œuvre des « principes directeurs » convenus dans le cadre multilatéral de l'OCDE et du BIT.

²⁶ Gérard Azoulay, Idem, qui paraphrase C. Palloix : *L'internationalisation du capital*, Maspero 1975, p. 170

²⁷ Susan Strange – *Wake Up, Krasner ! The world has changed – Review of International Economy*, été 1994, p. 209-219, citée par Dario Battistella, Ibid., p. 422

2) Quelques essais de contrôle législatif

C'est ainsi que le gouvernement belge a promulgué une loi introduisant un label certifiant le respect d'un certain nombre de conventions internationales des domaines social et environnemental ; un autre label concernant le développement local durable existe au Royaume Uni. Dans ce même pays, un poste de *ministre chargé des questions de RSE* a été créé, et obligation est désormais faite aux gestionnaires de fonds de pension de faire connaître comment ils tiennent compte des facteurs sociaux, environnementaux et éthiques dans leurs décisions d'investissement. Des dispositions voisines existent en Belgique, en Suède et en Espagne. Le gouvernement danois a financé la création d'une base de données éthiques *au Centre d'information des consommateurs du ministère du commerce*, au travers de laquelle les entreprises peuvent informer sur la façon dont elles appliquent les normes sociales. Des aides financières et des conseils ont été organisés pour informer les entreprises sur la RSE en Autriche, en Allemagne, en Irlande, au Danemark et aux Pays Bas.²⁸ Aux Pays Bas des avantages fiscaux favorisent les investissements « verts » et à « caractère social ».

La France, pays de forte tradition législative dans le domaine des relations sociales, participe de ce mouvement en mêlant concertation et contrainte. L'ensemble des initiatives prises par ce pays depuis quelques années est impressionnant. Il s'enracine dans des pratiques anciennes de dialogue social comme celles résultant de l'obligation, pour toute entreprise de plus de 300 salariés, de publier un bilan social annuel (décret de 1977 définissant 134 mesures et indicateurs à utiliser dans les bilans sociaux). Mais les temps plus récents ont été particulièrement prolifiques :

- La loi 19 février 2001 sur l'épargne salariale prévoit que « *le règlement du fonds commun de placement dans le cadre du plan partenarial d'épargne salariale volontaire précise, le cas échéant, les considérations sociales, environnementales ou éthiques que doit respecter la société de gestion dans l'achat ou la vente des titres. Le rapport annuel du fonds rend compte de leur application.* »

²⁸ Note de la délégation aux affaires européennes et internationales du MASTS du 26 septembre 2003

- La loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques (article 116) fait « *obligation aux sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé de rendre compte dans leur rapport de gestion de la manière dont elles prennent en compte les conséquences environnementales et sociales de leur activité* ». Le bilan établi par l'ORSE indique que dès le premier exercice comptable, la quasi-totalité des entreprises ont satisfait à l'exercice, 73 % y consacrant plus de 3 pages, et que, parmi les firmes les plus importantes, identifiées au travers du CAC 40, 28 % avaient fait vérifier par un tiers externe la fiabilité des données environnementales et sociales figurant dans ce rapport. En outre trois firmes ont publié un rapport spécifique sur le développement durable.
- La loi du 17 juillet 2001 créant le fonds de réserve pour les retraites prévoit que le directoire de ce dernier rend compte au conseil de surveillance de « *la manière dont les orientations générales de la politique de placement du fonds ont pris en compte des orientations sociales, environnementales et éthiques* ».
- La loi de mars 2001 réformant le code des marchés publics autorise la prise en compte de considérations sociales et environnementales dans l'attribution des contrats (article 14) ;
- Au début 2002, a été créé un *Comité intersyndical de l'épargne salariale*, sur une initiative syndicale, qui sélectionne et labellise des gestionnaires de fonds, une douzaine de réseaux l'ayant été à ce jour ;
- En janvier 2003, a été créée une *Mission interministérielle sur les mutations économiques* visant à organiser la complémentarité entre Etat, collectivités locales et partenaires sociaux dans la gestion des crises sociales locales ;
- Le 3 juin 2003, a été promulguée une *Stratégie nationale de développement durable*, assortie d'un comité des hauts fonctionnaires pour le développement durable chargé de son suivi, chaque ministre ayant dû désigner un tel responsable. La SDD s'articule autour des objectifs de définition d'un référentiel national, d'analyse des pratiques et de développement de l'investissement socialement responsable (ISR).
- La loi du 30 juillet 2003 sur les entreprises classées Seveso a renforcé les obligations des entreprises en matière de prévention du risque d'accident technologique, de responsabilité civile et d'indemnisation éventuelle des victimes.
- La loi du 1^{er} août 2003 sur la sécurité financière et son contexte international (a 117) impose aux dirigeants des entreprises cotées « *de rendre compte, dans un*

rapport spécifique, des conditions de préparation et d'organisation des travaux du conseil, ainsi que des procédures de contrôle interne mises en place par la société », afin de se prémunir, dans une plus grande transparence, contre différents types de risques.

- En 2003, a été créé un Conseil National du développement durable (90 membres issus des groupes majeurs de la société civile).
- En 2003, a été mis en place un comité de pilotage associant le ministère des Affaires étrangères, la direction des relations économiques extérieures du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le ministère des affaires sociales et l'AFD pour appuyer les entreprises des pays bénéficiant de la coopération française pour une stratégie de développement durable ; un crédit du Fonds de solidarité prioritaire accompagne cette pratique ;
- Depuis 2003, une information systématique des entreprises demandant des crédits à l'exportation ou des garanties d'investissements sur les Principes directeurs de l'OCDE est faite par la COFACE par une lettre que les sociétés doivent signer en reconnaissant qu'elles ont « *pris connaissance des principes directeurs* » ; la COFACE a en outre adopté des lignes directrices sectorielles (hydrocarbures, barrages, centrales techniques) ;

Tous les Etats des pays développés exercent toutefois leur magistère sous la menace de délocalisations dont les entreprises multinationales ne font pas mystère de savoir user si les contraintes leur deviennent insupportables. Ceci peut expliquer la relative prudence des démarches et le souci d'avancées « groupées », en particulier en s'abritant derrière la mise en œuvre de résolutions internationales.

3) Vassalité des pays d'accueil des investissements des firmes multinationales

Dans les pays d'accueil des implantations industrielles, en effet les firmes multinationales « *apparaissent comme les instruments les plus puissants de la domination par le contrôle exercé sur les production disséminées dans différents pays, sur les capitaux investis dans ces pays, sur les technologies utilisées et sur les marchés. (...) Même si le gouvernement dispose d'une volonté et d'un pouvoir politique suffisant, dispose-t-il de la capacité technique de négocier et de contrôler les firmes au niveau jugé souhaitable ? (...) La lutte acharnée que se livrent les pays les*

plus pauvres pour attirer l'IDE (investissement direct extérieur) par le biais de codes des investissements plus attractifs les uns que les autres, traduit le désespoir qui est le leur, de tenter de tirer bénéfice de ces transferts de capitaux. »²⁹ Pour ce qui est des petits pays, un exemple illustre leur faiblesse : « Avec l'ouverture d'une seule usine cet été, Intel va plus que doubler les revenus annuels du Costa Rica .³⁰ »

Toutefois, un mouvement de reconquête de certains pouvoirs s'amorce. « *En Afrique du Sud, le rapport King sur la gouvernance d'entreprises incite toutes les sociétés (...) à respecter le Code de pratique et de conduite des entreprises, et la bourse de Johannesburg demande désormais à toutes les sociétés cotées de le respecter.* ³¹ »

Mais, pour tous les Etats et pour toutes les institutions intergouvernementales, la même question est posée : comment s'engager dans un exercice de réaffirmation des prérogatives de la puissance publique vis-à-vis d'organisations relativement opaques dans leur fonctionnement et disposant de moyens de rétorsion particulièrement dangereux ? Thomas Risse note du reste que si le jeu des « *acteurs transnationaux privés* » fait l'objet de nombreuses études, finalement « *nous connaissons assez peu de chose sur ce que font les Etats et les organisations internationales pour faciliter ou restreindre les activités des acteurs transnationaux* ³² ». D'où l'intérêt que ces acteurs publics perçoivent au fait que des ONG se soient depuis quelques temps lancées dans un combat convergeant.

²⁹ Gérard Azoulay, Ibid., p. 170-172,

³⁰ Edouard Finn – *International relations in a changing world : a new diplomacy ?* – Revue Perceptions, juin-août 2000

³¹ Bureau international du travail – *Note d'information sur la RSE et les normes internationales du travail* – mars 2003

³² Thomas Risse, Idem, p. 269

II. Les stratégies déployées par les ONG vis-à-vis des multinationales

Les évolutions les plus récentes de la mondialisation, assorties de bilans inquiétants en termes d'inégalités, ont vu un bon nombre d'ONG prendre conscience de l'enjeu important que représentent le développement de la puissance des entreprises transnationales et l'expansion de la *soft law*. Certains évènements au retentissement émotionnel important ont joué un rôle accélérateur. Fabienne Pompey note que « *l'exécution, par le régime, d'opposants à une implantation de Shell au Nigeria a marqué un tournant. (Pour répondre aux critiques) les géants du pétrole ont alors affiché des codes de bonne conduite et étoffé leurs programmes (...) cliniques mobiles, centres médicaux, campagnes de vaccinations, constructions d'écoles, électrification de zones rurales, formation de professeurs.* »³³ Mesure a été faite, à ces occasions, de la vulnérabilité de ces colosses économiques.

Trois modes principaux peuvent être distingués dans les relations entre ONG et entreprises transnationales. Le premier consiste en la médiatisation de critiques visant à une certaine déstabilisation des entreprises coupables de ne pas respecter certains droits ou principes fondamentaux au travers de leurs points de vulnérabilité principaux : l'actionnariat et les consommateurs. Le second se traduit par l'élaboration de normes privées en collaboration avec des organisations patronales et/ou des institutions intergouvernementales et gouvernementales et la conception de stratégies pour contraindre les entreprises transnationales à s'y soumettre. Le dernier mode est l'acceptation, dans la poursuite du même objectif, d'un dialogue direct avec certaines entreprises.

Dans tous les cas, l'action des ONG s'appuie sur une communication sollicitant le grand public, les puissantes associations de consommateurs existant dans certains pays et les assemblées d'actionnaires, dont le pouvoir va s'affirmer.

³³ Fabienne Pompey – *En Afrique du Sud, les compagnies minières face au SIDA - Le Monde* du 19 novembre 2002

A) La contestation

On peut distinguer deux thèmes autour desquels se cristallise cette contestation : certaines visent les méthodes de production des entreprises, attentatoires aux droits de l'homme ; d'autres la consommation prédatrice pour l'environnement, et plus généralement pour l'avenir écologique et politique de la planète, que la production de masse suscite.

1) Les violations du droit du travail prises pour cible

La prise de conscience s'est d'abord effectuée dans le monde universitaire. Le récit de l'histoire du mouvement qui amena l'industrie textile américaine à accepter le respect, dans ses filiales des pays en développement, de normes sociales minima est exemplaire des méthodes récemment mises en œuvre face aux entreprises transnationales. Les premiers succès ont fait l'effet d'un séisme dans le monde des entreprises.

Le mouvement *United Students Against Sweatshops* est né au milieu des années 1990 lorsque des étudiants des universités de North Carolina-Chapel Hill, du Michigan, de California-Irvine et de Wisconsin-Madison décidèrent d'interroger les dirigeants de leurs établissements sur les clauses des contrats conclu avec des firmes textiles autorisant celles-ci, contre royalties, utiliser leurs blasons sur les vêtements qu'elles produisaient. Ces étudiants, informés de conditions de production « *oppressives, dangereuses et qui souvent enfreignaient les lois* », particulièrement en Amérique centrale, prirent vite conscience du « *rôle crucial que leurs universités jouaient dans la promotion du système des sweatshops (zones franches spécialisées dans la production de vêtements) et du pouvoir potentiel dont ils disposaient pour pousser leurs responsables administratifs pour changer le système.*³⁴ » Dès l'été 1997 une réunion décidait de créer un réseau qui chercherait à entraîner d'autres campus. L'idée de la campagne ainsi lancée était « *simple : les universités sont complices de ce système (...) et profitent de l'exploitation de femmes et d'hommes (...). Pour arrêter ce cycle d'indignité, les étudiants doivent demander à leurs universités de se porter garantes des conditions dans lesquelles sont fabriqués leurs vêtements sous licence en*

imposant le respect de codes de conduite à leurs sous-traitants. » Un an plus tard, plus de 100 campus des USA et du Canada adhéraient au mouvement et avaient érigé la question des sweatshops en un sujet publiquement débattu.

La *Collegiate Licensing Company*, structure juridique assurant le lien entre 150 universités et un ensemble d'entreprises, tenta de proposer un code de conduite qui fut rejeté par les étudiants car il ne répondait pas à « *trois critères jugés fondamentaux : transparence totale sur les sites de production, des salaires permettant de vivre convenablement et le respect des droits des femmes* ». Ce refus s'accompagna de manifestations (des « sit in » pouvant durer plusieurs jours) qui débouchèrent, d'abord à la Duke University, sur l'imposition aux sous-traitants de l'obligation de transparence, puis à la UW-Madison, sur l'acceptation de la clause relative aux droits des femmes. Pendant ce temps, la Fair Labor Association, un organisme créé par la présidence Clinton regroupant des entreprises et des ONG pour rechercher des solutions au problème des sweatshops et qui avait élaboré un code de conduite devant être appliqué sur des bases volontaires, proposait ses services aux universités. Les étudiants, alliés à des organisations religieuses et syndicales, lui reprochèrent la modestie des règles proposées, refusèrent ses propositions et engagèrent une campagne de désobéissance civile pour empêcher leurs universités d'entrer dans la FLA, comme on le leur proposait. Des codes de conduite conformes aux revendications furent successivement concédés par les administrations des universités. En juillet 1999, plus de 200 étudiants se réunissaient à Washington DC pour organiser la seconde *Sweat-Free Campus Conference* qui décidait de créer une structure concurrente de la FLA, jugée « illégitime » car ne comprenant ni syndicats, ni « ONG progressistes » : le *Worker's Rights Consortium*. Le mouvement concerne aujourd'hui plus de 200 universités et affirme vouloir « *utiliser le pouvoir des étudiants pour agir sur la grande industrie qui prospère dans la clandestinité, l'exploitation et les rapports de puissance d'un système inégal.* »

La méthode ainsi expérimentée par les étudiants peut se résumer ainsi : prendre au piège de ses contradictions éthiques un milieu (universitaire en l'occurrence), élaborer une plate-forme de revendications réalistement ambitieuses, constituer un réseau

³⁴ Site Internet de USAS, pour la suite également, 2003

militant pour la réalisation de ces dernières, donner une dimension spectaculaire aux actions et prendre à contre-pied les institutions publiques en créant une institution alternative. Un schéma que l'on retrouve dans beaucoup d'autres campagnes : pour l'annulation de la dette, pour l'interdiction du commerce des armes, pour obtenir la réduction du prix des médicaments essentiels.

L'écrivaine américaine, Naomi Klein, dans son célèbre livre *No logo, la tyrannie des marques*³⁵, a popularisé ce type d'initiative qui, parti des campus universitaires, a fait école dans d'autres milieux pour le respect par les entreprises multinationales de normes sociales minimales.

Ainsi *The Clean Clothes Campaigns* (CCC) est un réseau qui s'est développé sur le même thème, à partir de l'Europe, par conjugaison des démarches « *d'associations de consommateurs, syndicats, associations de droits de l'homme, associations de défense des droits des femmes, chercheurs, groupes de solidarités et de militants* »³⁶. Les CCC exigent des détaillants du commerce des vêtements qu'ils adhèrent aux normes sociales minimales et en vérifient l'application par leurs fournisseurs grâce à un mécanisme de traçabilité. Les campagnes sont organisées au niveau national et de façon autonome, mais s'inscrivent aussi dans le cadre d'une coordination qui s'effectue par des rencontres entre les secrétariats de chaque CCC nationale, deux fois l'an. L'un des sujets privilégiés dans ces réunions est la cohérence des démarches de négociation avec les entreprises multinationales. Les CCC sont en liaison avec les centrales syndicales, les organisations de travailleurs des sweatshops, de migrants et de travailleurs à domicile, ainsi qu'avec d'autres ONG actives dans le domaine des codes de conduite : Asia Monitor Resource Center (AMRC), Committee for Asian Women (CAW), OXFAM. Elles poursuivent en justice, lorsque la possibilité existe, les entreprises coupables de non respect des droits sociaux, et organisent des jugements publics symboliques devant le « *Tribunal populaire permanent* » : Adidas, C&A, Disney, H & M, Levi Strauss, Nike et Otto Versand ont ainsi été dénoncés publiquement en 1998 à Bruxelles. Un « système des appels urgents » est à l'écoute des plaintes envoyées par des employés de l'industrie du vêtement victimes d'abus : après vérification, la presse est mobilisée.

³⁵ Naomi Klein - *No logo, la tyrannie des marques* - Actes Sud, Arles 2001

³⁶ Site Internet de The Clean Clothes Campaigns (CCC) 2004

Les CCC sont « *avant tout une campagne d'information des consommateurs dont la force vient du pouvoir de la consommation (qui est) mobilisé sur le problème des conditions de travail dans l'industrie du vêtement* ». Elles diffusent des informations via des newsletters, Internet et dans des publications scientifiques. Elles demandent aux consommateurs d'envoyer aux entreprises des cartes postales leur posant des questions sur les conditions de travail de leurs ateliers, opérations qui peuvent amener « *plus de 100 000 consommateurs* » à participer. Une partie importante de l'activité vise les jeunes : à l'occasion d'événements sportifs, sous forme de rallies, manifestations et de conférences dans les écoles.

Le mouvement s'élargit. « *Depuis quelques années déjà, des associations luttent contre la publicité. A l'instar de Résistance à l'agression publicitaire (RAP), par exemple, ou de Casseurs de pub, dérivé de l'association canadienne Adbuster, qui prône une journée sans achat, (...de) La Meute (qui) dénonce systématiquement les dérives sexistes des publicités (ou de) Paysages de France (qui) s'en prend aux 'affiches et enseignes qui ne respectent pas l'environnement'.³⁷* »

L'offensive contre les « *sweatshops* » et autres lieux de non droit social, portée également par d'autres réseaux d'ONG (comme *Corporate Watch*) a porté quelques fruits. Touchées par des boycotts, les plus célèbres marques de vêtements se sont engagées dans l'élaboration de normes concertées entre elles et ont fait des propositions de partenariat à certaines ONG. Certaines de celles-ci participent, avec les syndicats, à la constitution d'observatoires des droits économiques et sociaux.

La France reste peu réceptive à ce type de pratique, bien que des frémissements se fassent sentir. « *La campagne de boycott contre l'entreprise Danone, en avril 2001, a été activement soutenue, voire encouragée par quatre-vingt-dix députés.* »³⁸

2) La contestation des modes de production et de consommation non soutenables

³⁷ Laurence Girard – *Les agences s'inquiètent de la montée des mouvements anti-publicité* - Le Monde du 28 novembre 2003

³⁸ Isabelle Sommier, Ibid., p. 303

Alors que les gouvernements, écartelés entre leur souci de défendre la compétitivité de leurs entreprises et leur adhésion aux principes de la conférence de Rio, n'avancent qu'à pas très comptés dans l'imposition de normes qui préserveraient l'avenir écologique de la planète, les ONG se démènent pour pousser à l'adoption de celles-ci sur les sujets les plus variés.

Un exemple particulièrement intéressant est fourni par le combat de Médecins Sans Frontières pour la fixation de prix très faibles pour les médicaments essentiels à la lutte contre les maladies les plus répandues dans le Tiers monde : la *Campagne pour améliorer l'accès aux médicaments essentiels dans les pays pauvres*.

Les arguments mis en avant sont qu' « *aujourd'hui, la vie de nombreuses personnes malades est suspendue au prix d'un médicament. Dans l'économie mondiale, celui-ci est considéré comme un produit commercial au même titre que les autres et se retrouve soumis aux lois de l'offre et de la demande. Dans ces conditions, le marché pharmaceutique est guidé par les intérêts financiers de l'industrie et non par ceux, vitaux, des malades.* » L'industrie pharmaceutique est directement accusée. « *Le prix très élevé des médicaments contre le Sida est injustifié car les instituts de recherche publics ont grandement financé leur développement. Ainsi, un médicament d'une importance majeure comme le ddi a été découvert par un institut de recherche public. Mais il a été ensuite breveté et commercialisé par Bristol Myers Squibb. En Thaïlande, le prix du ddi (136 dollars par mois) est plus élevé que le salaire mensuel moyen d'un employé (120 dollars). Au Kenya, le fluconazole coûte 20 \$US par jour. En Thaïlande, ce même médicament ne coûte que 0,60 \$US par jour car il n'est pas protégé par un brevet et il est produit sous forme générique.* »³⁹

Une campagne mondiale de sensibilisation de l'opinion publique a été lancée avec toute la force dont disposait une ONG auréolée d'un récent prix Nobel de la paix et qui entretient depuis sa fondation des liens étroits avec les médias.

L'argument des entreprises pharmaceutiques est que la recherche est très coûteuse et doit être amortie sur de longues périodes et sur les médicaments les plus vendus.

³⁹ Site Internet de MSF 2004

Pourtant « à peine 10% de la recherche médicale mondiale est aujourd'hui consacrée aux maladies qui concernent 90% de la morbidité mondiale ; sur les 1 223 nouveaux médicaments introduits sur le marché entre 1975 et 1997, 13 seulement concernent le traitement d'une de ces maladies. Les multinationales pharmaceutiques, en quête de profit, préfèrent la commercialisation de traitements contre l'obésité ou la perte de cheveux à destination des pays riches à celle de nouveaux médicaments contre la malaria⁴⁰ ». MSF a lancé son propre outil de recherche pour démontrer les failles du système économique libéral, en collaboration avec l'Institut Pasteur et 4 autres instituts publics de recherche (la Fondation Oswaldo Cruz (Brésil), l'Institut de Recherche médicale du Kenya, le ministère de la Santé de Malaisie et le Programme spécial de Recherche et de Formation sur les Maladies Tropicales de l'Organisation Mondiale de la Santé) : le DNDi (Drugs for Neglected Diseases initiative).

La stratégie mise en œuvre par MSF a eu pour ressorts la culpabilisation des entreprises à partir des valeurs qu'elles sont supposées défendre (l'éthique de la vie), l'appel à témoin de l'opinion publique et la démonstration de la capacité à élaborer un modèle alternatif.

L'accord de Doha, fin 2002, a montré l'efficacité de cette méthode, puisqu'un premier accord de principe a été conclu, en marge d'une réunion de l'OMC, organisant un double marché mondial pour les anti-rétroviraux indispensables au traitement des malades du SIDA. On sait que, depuis, la concrétisation de cet engagement tarde à prendre effet ; toujours est-il que les laboratoires pharmaceutiques ont dû symboliquement s'incliner, ce qui constitue une grande avancée symbolique.

Le travail de communication des ONG spécialisées dans les questions d'environnement est, quant à lui, bien connu pour ses effets en termes de normalisation internationale que pour les pactes qui ont été conclus avec des industriels au terme de combats difficiles.

⁴⁰ Site Internet de MSF 2004

Quelques exemples :

« La mobilisation d'un nombre très important d'ONG semble avoir exercé une influence décisive sur le retrait, par la firme américaine Monsanto, de son fameux Terminator, une semence non réutilisable pour forcer les agriculteurs à en acheter de nouvelles tous les ans.⁴¹ » D'autre part « un nombre significatif et toujours croissant de détaillants, de producteurs d'aliments et de filiales d'entreprises multinationales se sont engagés à exclure les ingrédients génétiquement modifiés de leurs productions, sous la pression (du) réseau d'organisations de consommateurs, présent dans 15 pays, de Greenpeace qui teste les produits, collecte les informations sur les produits et les politiques des entreprises et fait connaître les cas de contaminations en 2000-2001.(...) Neuf pays ont interdit l'usage des phthalates dangereux dans les jouets en PVC pour enfants de moins de trois ans et l'Union européenne a lancé une interdiction identique d'urgence pour les jouets pour bébés (teething toys) en 1999. (...) La convention OSPAR (conclue en 1998) est un accord historique qui interdit la submersion des installations offshore dans le Nord-Est de l'Atlantique et elle officialise l'obligation de traiter séparément les déchets toxiques et radioactifs qu'avait préconisée Greenpeace. La compagnie pétrolière Shell a finalement accepté de tirer sa plate-forme Brent Spar hors d'eau pour être recyclée, au terme de la campagne menée depuis 1995 par Greenpeace.⁴² »

« Le détaillant de bois Lapeyre, sommé de ne se fournir que chez des producteurs de bois labellisés Forest Stewardship Council, gage de préservation des forêts anciennes (...) a d'abord feint de ne rien entendre. Greenpeace a alors fait irruption dans des magasins, posant des autocollants sur les produits informant les consommateurs que leur achat contribuerait à tuer la forêt amazonienne...Depuis Lapeyre n'accepte que les fournisseurs estampillés FSC.⁴³ »

L'apparition de nouveaux types d'ONG contestant le fonctionnement interne des entreprises transnationales s'est effectué en parallèle avec le développement d'une contestation organisée des projets de dérégulation des échanges commerciaux que le

⁴¹ Christian Chavagneux – *Un pouvoir ambigu* -Alternatives économiques - janvier 2002, p. 10

⁴² « Victories », extrait du site Internet de Greenpeace, 2004

lobbying de ces dernières avait réussi à mettre à l'agenda d'un certain nombre d'organisations intergouvernementales.

La succession d'évènements qui se déroulent dans les rues des villes qui accueillent les conférences de l'OMC, du G8, de l'OCDE, de la Banque Mondiale et du FMI depuis la fin des années 1990 débouche sur quelques succès symboliques qui vont nourrir l'imaginaire collectif et renforcer la légende des modernes David contre les Goliath capitalistes : ajournement de la négociation sur *l'Accord Multilatéral sur les Investissements* (que préparait l'OCDE en 1998 sous la pression des grandes entreprises, qui aurait garanti le rapatriement libre de leurs profits), interruption (à Cancun) du cycle de négociations sur les services amorcé à Doha. Les très grandes entreprises étaient potentiellement les principaux bénéficiaires de ces projets de dérégulation. Dans les campagnes, c'est la série d'escarmouches qui oppose les entreprises agroalimentaires et les ONG anti-OGM, se terminant à l'avantage au moins provisoire des secondes qui obtiennent, du moins en Europe, pendant quelques années, des moratoires décidés par les pouvoirs publics.

Une victoire n'est acquise que consolidée ; c'est ce qui va accélérer un second type d'offensive, celui visant à construire des normes encadrant l'activité sociale et environnementale des grandes entreprises allant au delà des codes de bonne conduite et résultant de négociations et non de proclamations unilatérales. Rémi Parmentier, directeur politique de Greenpeace International, fort du poids d'une organisation présente dans 35 Etats comptant 3 millions de membres, peut, dans cet esprit, par exemple, préconiser le dialogue constructif : « *Greenpeace et les multinationales réunies au sein du World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) se battaient comme 'chiens et chats' il y a dix ans à Rio. Pourtant, hier, ils ont exceptionnellement décidé de mettre de côté leurs différends pour lancer un appel commun en faveur du climat, à l'occasion du Sommet de la Terre, à Johannesburg. Cet appel commun représente un signal historique : le monde des entreprises et la communauté environnementale s'unissent pour demander aux gouvernements d'adopter un cadre global sur les changements climatiques. Les environnementalistes*

⁴³ Sandrine Foulon – *Un foisonnement d'initiatives et d'actions* – *Liaisons sociales magazine* n° 49 février 2004, p. 22

le veulent pour la planète, les multinationales pour homogénéiser la réglementation internationale et éviter la confusion résultant de législations nationales différentes.⁴⁴»

B) L'élaboration de nouvelles normes pour contrer la dérégulation libérale

S'inscrivant dans une perspective moraliste, souvent issues d'une parthénogenèse cléricale, les ONG sont assez naturellement portées à élaborer des normes qu'elles cherchent à imposer aux autres pouvoirs. L'histoire des ONG esquissée au début de ce travail pourrait être relue sous cet angle, les étapes les plus fameuses en étant l'Habeas Corpus, la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, le droit syndical développé ultérieurement par l'OIT, les Conventions de Genève sur le droit de la guerre, la Déclaration universelle des droits de l'Homme, puis ses deux Pactes, la Déclaration d'Helsinki, les résolutions du Conseil de sécurité fondant le droit d'ingérence humanitaire, la Déclaration de Rio et les conventions (gaz CFC, Protection de la diversité) et protocole (de Kyoto) qui l'ont suivie, le Traité d'Ottawa interdisant la production, la détention et l'usage des mines anti-personnelles, la Convention fondant la Cour Pénale Internationale... tous actes de normalisation ayant eu pour origine le combat d'ONG (et de leurs ancêtres) et ayant débouché sur la sanction d'engagements pris par des pouvoirs publics.

1) La production autonome de normes

S'adaptant à l'évolution de dérégulation publique amorcée à la fin du XXe siècle dans la sphère économique, certaines ONG ont cherché à devenir elles-mêmes productrices de *soft law*, visant à répondre aux FMN sur leur propre terrain.

Ce sont d'abord les codes de conduite. C'est ainsi que dès 1977, à l'initiative d'un pasteur sont définis et promus des « Principes Sullivan » demandant aux entreprises commerçant avec l'Afrique du Sud de veiller à ne pas accepter la discrimination raciale imposée par la classe dirigeante de ce pays ; durcis plus tard (1992), transformés en outil de promotion des droits de l'homme et de l'égalité des chances et largement adoptés par les FMN, ces principes participeront à la chute du régime

⁴⁴ Rémi Parmentier, conférence devant le Centre des conseillers français du commerce extérieur, début 2003

d'apartheid ; ils sont « *aujourd'hui unanimement reconnus par les entreprises nord-américaines* ⁴⁵ ». Puis en 1998 Amnesty International propose un code de conduite à destination des grandes entreprises. En 2003, c'est au tour de Transparency International de définir des « principes d'intégrité pour lutter contre la corruption ».

Transparency International est l'exemple de la fulgurante ascension du thème de la morale dans la conduite des affaires privées. Ce qui est aujourd'hui « *la principale organisation internationale non gouvernementale vouée à la lutte contre la corruption, rassemblant la société civile, le secteur privé et les gouvernements en une puissante coalition mondiale* ⁴⁶ », est né voici seulement dix ans. Cette ONG dispose de 80 sections nationales aujourd'hui. « *TI travaille aux niveaux national et international à attirer l'attention sur les effets néfastes de la corruption, plaide pour des réformes politiques, travaille à la mise en application de conventions multilatérales par les gouvernements, des organismes et des banques.* » Un de ses outils principaux est la communication, en particulier l'utilisation d'indicateurs permettant le classement des pays selon leur niveau de corruption.

Particulièrement intéressant est le récit de la création et des premiers développements de cette ONG, tel que présenté sur son site Internet. On apprend que c'est un groupe de dix personnes (2 Allemands, 4 citoyens des USA, 2 Anglais, 1 Néo-zélandais et 1 Bangladeshi) qui a écrit la charte fondatrice. La communication vis à vis de la presse est d'emblée assurée avec professionnalisme, ce qui suscite « *des milliers de lettres du monde entier* ». Berlin est choisi pour siège, après réflexion, parce que c'est la seule capitale importante qui ne dispose pas encore de la présence d'une ONG d'envergure internationale. Les premiers financements viennent de la Ford Foundation et permet la publication du premier Source Book et des travaux de recherche débouchant sur le concept de « *Système d'Intégrité Nationale* ». On a déjà cité (Chapitre 2) les difficultés des relations de l'ONG avec la Banque Mondiale, qui se concluent par une relation privilégiée avec le président de celle-ci sur fond de résistance d'une bonne partie de l'institution.

⁴⁵ Robin Edme, Idem

⁴⁶ Site Internet de Transparency International 2004

En 1994, « un succès majeur est rencontré lorsque le Sommet des Amériques met le sujet de la corruption à son ordre du jour ». L'OCDE fait l'objet de contacts appuyés car elle travaille à un projet de convention sur le sujet, que TI trouve trop mou. « *Le New York Times* décrira la convention finalement adoptée comme 'un triomphe' pour TI ». D'autre part, l'ONG doit faire face au désir récurrent des administrations présidentielles américaines qui, sous la pression des lobbies domestiques, voudraient revenir sur les dispositions du Foreign Corrupt Practices Act (des USA) qui gêneraient leurs exportateurs. TI est invité ensuite à la 7^{ème} *Conférence internationale anti-corruption* et se voit confier la responsabilité du secrétariat chargé d'organiser les conférences ultérieures.

Derrière la naïveté calculée de ce récit se lit la capacité d'une équipe de dix personnes à faire trembler, quelques années plus tard, des gouvernements (un ministre français – la France est mal classée par IT - soupçonna cette ONG d'être financée par la CIA) et de très grandes entreprises, usant d'un bon savoir faire en matière de communication et d'une excellente compréhension des vulnérabilités de ces deux types d'institutions : la revendication d'une légitimité fondée sur la morale républicaine dans un cas, la nécessité de ne pas être en décalage par rapport aux convictions des actionnaires dans le second.

2) La participation à la définition de normes dans la sphère publique

Des relations entre les ONG et les grandes entreprises se développent dans le cadre de programmes lancés par des organisations intergouvernementales. Elles tendent à se multiplier, à s'entrecroiser et finalement à constituer un corpus de normes cohérentes entre elles.

- En 1995, le PNUD et l'association suisse Sustainable Project Management (SPM) ont lancé le programme *Public-Private Partnerships for the Urban Environment* afin de permettre au secteur privé et aux administrations municipales d'unir leurs efforts pour s'attaquer à des problèmes environnementaux urbains.

- Certaines ONG s'intéressent aux référentiels des rapports d'activité que les entreprises sont tenues de produire vis-à-vis de leurs actionnaires, salariés et des

pouvoirs publics. Elles nouent alors des alliances pour s'introduire dans les procédures d'élaboration de ces normes. C'est ainsi qu'une ONG d'origine anglo-saxonne regroupant patronat, syndicats et ONG, *Social Accountability International*, est à l'origine de la norme SA 8000 qui permet aux entreprises d'obtenir une certification en échange de l'engagement de respecter un code éthique sur leurs sites de production et chez leurs fournisseurs.

- Lancée en 1997 « à l'initiative de l'ONG CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies) et du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement), la *Global Reporting Initiative* a pour objectif de définir un ensemble de principes directeurs reconnus par tous pour l'élaboration de rapports annuels Développement Durable.(...) Ses premiers Principes Directeurs ont été publiés en 2000 et testés par 21 entreprises internationales pilotes, parmi lesquelles Suez ; ils ont été élaborés avec l'appui de toutes les parties prenantes concernées, à savoir des entreprises (originaires de la plupart des pays développés et de quelques pays en voie de développement comme l'Inde), des ONG, des sociétés de conseil, des organismes gouvernementaux, des associations professionnelles et des personnalités qualifiées. La révision des principes directeurs 2000, qui a abouti à l'édition 2002, s'est faite de manière publique.⁴⁷ » La *Global Reporting Initiative* « tente depuis 1997 de devenir le standard international en matière de reporting de développement durable ⁴⁸ » c'est à dire en ce qui concerne les critères à prendre en considération dans la présentation des bilans environnementaux et sociaux. Avec un certain succès, comme on le précisera dans un instant.

- Une trentaine d'ONG et d'organisations sociales diverses invitées à « apporter leur expertise mais aussi leurs liens avec le tissu social » a accepté de participer au *Global Compact* (Global compact) proposé, fin 1999, par le secrétaire général des Nations Unies, aux côtés de plus d'un millier d'entreprises : *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, le *World WildLife Fund*, l'*Union internationale pour la conservation de la nature* notamment.

⁴⁷ Robin Edme, Ibid.

⁴⁸ Elisabeth Dufourcq et Geneviève Besse, Ibid., p. 27

- La *Global Reporting Initiative* mentionnée plus haut, lancée par des ONG en partenariat avec des entreprises, a été adoptée par les Nations unies comme référence pour le « Pacte Global ».

- En 2000, l'Organisation Internationale du Travail, organisme tripartite dont deux des trois composantes sont des représentants des entreprises et de leurs salariés, procède à la révision de ses Principes directeurs applicables aux entreprises multilatérales (de 1997).

- En août 2003, la Sous-commission de la protection et de la promotion des droits de l'homme adopte à l'unanimité un projet de Normes des Nations unies sur la responsabilité sociale des entreprises élaboré en liaison étroite avec les principales ONG de droits de l'homme. L'étape suivante, son adoption par la Commission des droits de l'homme, pour laquelle ces dernières militent, rencontre toutefois l'hostilité de certains Etats.

Il est notable que c'est prioritairement dans le cadre de l'ONU et de ses agences que les ONG acceptent d'établir de relations avec des entreprises multinationales pour la construction de normes encadrant la production de la *soft law* par celles-ci. Les ONG justifient cette position par le fait que la mondialisation libérale s'accompagne d'un dessaisissement rapide du pouvoir normatif des Etats et d'une distorsion dans les mécanismes de régulation multilatérale, avec le primat reconnu par les pays développés aux institutions économiques et financières. Les Nations Unies leur apparaissent comme l'instance où doivent légitimement se construire les mécanismes traitant de l'ensemble des sujets essentiels concernant l'avenir de la planète, dont la limitation du pouvoir des entreprises transnationales. Cette organisation intergouvernementale n'est pas mécontente, quant à elle, de se voir investie, ce faisant, d'un surcroît de légitimité, dans une logique de concurrence avec d'autres instances multilatérales, ainsi qu'il a déjà été commenté au titre II.

La normalisation des pratiques sociales et environnementales des entreprises multinationales est perçue comme un enjeu croissant. En 2001 on dénombrait pas moins d'une cinquantaine de codes de bonne conduite et de reporting extra-financier, dont une partie seulement avait été élaborée par ou en collaboration avec des ONG.

Dans un article consacré à l'intelligence économique et qui met en avant l'agressivité des Etats Unis en a matière, Paul Calandra, directeur de la société de conseil Antée « donne en exemple l'ONG américaine Trace, qui s'arroge le droit 'mou' mais décisif de distribuer un label mondial d'agrément aux intermédiaires. Bernard Carayon (parlementaire auteur d'un rapport sur le sujet) souligne que se constituent ainsi, sans réaction en France, de 'véritables monopoles anglo-saxons dans les métiers stratégiques de l'audit, de l'innovation, de l'influence'. »⁴⁹ (Et le sujet fait donc, en outre, rebondir la question « qui tire les ficelles de certaines ONG ?»).

Pas à pas une certaine normalisation mélangeant *soft law* privée et *principes directeurs* (le vocabulaire est prudent) publics se constitue. Tirailé entre la crainte que ces règles ne soient inadaptées aux réalités de leur secteur et de leur marché d'une part, le souci de certains patrons d'être exemplaires (par désintéressement ou avec l'idée que tout ce qui valorise l'image, segmente le marché.. est positif) le monde patronal est tenté par l'expérimentation. C'est ce qui conduit un certain nombre de grandes entreprises à rechercher des partenariats avec des ONG.

C) La construction hésitante de partenariats bilatéraux entre ONG et entreprises

Dans chacun des pays développés apparaît en effet un petit groupe d'entreprises soucieuses d'aller plus loin que les autres en matière de ce qu'il est convenu d'appeler responsabilité sociale des entreprises, dans un partenariat plus ou moins proche avec des syndicats et des ONG.

1) Une démarche vue comme pionnière côté entreprises

Les entreprises membres de l'*Observatoire de la Responsabilité Sociale des Entreprises*, créé en juin 2000 en France, sont caractéristiques de cette orientation. Le président de l'ORSE, Frédéric Tiberghien, conseiller d'Etat, était chef d'entreprise au

⁴⁹ Paul Calandra - *Le Monde* du 14 décembre 2003

moment de la fondation de l'association. Il est également, depuis de nombreuses années, membre actif de plusieurs ONG de droits de l'homme.

La profession de foi de l'association ORSE postule : *« Il ne se passe pas une semaine sans que les thèmes de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, des règles déontologiques de l'entreprise, des codes de bonne conduite et chartes éthiques, de l'exercice des droits de vote au service du développement durable, des choix d'investissement des fonds d'épargne salariale, des placements éthiques ne soient abordés. Les entreprises et leurs partenaires, les investisseurs et les gestionnaires financiers se sentent de plus en plus concernés par ces questions. C'est la raison pour laquelle une trentaine de grandes entreprises, sociétés de gestion de portefeuille, organisations syndicales, institutions de prévoyance et mutuelles ont pris l'initiative de créer le premier Observatoire sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises. ⁵⁰»*

Parmi les objectifs, sont annoncés : le *« lancement d'une dynamique en créant et animant un réseau d'acteurs impliqués dans le domaine, l'identification des 'meilleures pratiques' existant dans les pays proches de la France, sensibiliser les responsables économiques, sociaux et institutionnels »*. Quant aux méthodes, elles se déclinent en trois axes : *« 'la sélection' des entreprises répondant à certains critères, 'l'activisme actionnarial', consistant à utiliser les droits de vote liés aux actions, et à présenter des résolutions afin d'influencer le comportement des entreprises, et de les rendre plus 'responsables' et 'l'orientation responsable', qui est le fait pour un programme d'investissements ou une institution financière, d'investir dans des initiatives ou des entreprises non cotées impliquées dans des activités jugées particulièrement 'responsables'. »*

Il est proposé sept approches de la responsabilité sociale de l'entreprise : *« éthique (appliquer ses convictions éthiques à son investissement, ce qui va de pair avec l'exclusion de certaines activités), environnementale (Eco-rating), sociale (qualité de la politique sociale et respect des droits de l'Homme), citoyenne (centrée autour de la notion de communauté, accorde par exemple une grande importance à la non-*

⁵⁰ Site Internet de l'ORSE 2004

discrimination ou à la politique de mécénat), développement durable (bonnes performances dans trois secteurs social, environnemental et économique appréciées à long terme, avec attention au management mis en place pour garantir le progrès continu et la durabilité de la stratégie), stakeholder (dialogue de l'entreprise avec ses "parties prenantes"), financière (la prise en compte de facteurs sociétaux permet de mieux cerner la valeur réelle de l'entreprise et donc de constituer des portefeuilles plus rentables) ».

Se référant à Amy Domini, pionnière de l'Investissement Socialement Responsable et auteure de la phrase, « *La manière dont nous investissons crée le monde dans lequel nous vivons* », les responsables de l'ORSE se réclament d'un « *principe fondateur : parce que les investisseurs ont de fait le pouvoir de façonner le monde dans lequel nous vivons, ils ont aussi le devoir de prendre en compte, dans leurs décisions, les impacts sociaux et environnementaux de leurs investissements.* »

2) Prudence et rappel des principes côté ONG

Un exemple permettra de comprendre avec quelle prudence, mais aussi quel volontarisme et quel degré de finesse, une ONG répond aujourd'hui aux propositions de partenariat autour de la RSE que lui propose une firme multinationale : l'accord *Lafarge-Wild World Fund*.

L'entreprise cimentière *Lafarge* est caractéristique de ce patronat manifestant une sensibilité particulière par rapport à l'environnement en nouant des partenariats avec des ONG. M. Bertrand Collomb, son président directeur général, président de *l'Association française des entreprises privées (AFEP)*, est aussi vice-président *d'Entreprises pour l'Environnement* et aime à faire connaître qu'il est aussi membre de *l'Académie des Sciences Morales et Politiques*. Il est aussi très engagé dans l'ORSE et dans *Global Compact*. Il a eu souci de nouer des partenariats avec différentes ONG, au premier rang desquelles le *Wild Word Fund (WWF)*. La consultation du site de la firme transnationale, aujourd'hui implantée dans 75 pays, offre avec clarté un certain nombre de clés de compréhension du type de relations que les entreprises adeptes d'une RSE qui associe des ONG construisent avec ces dernières.

Dans un texte repris de l'un de ses discours, M. Collomb se plaît à rappeler tout d'abord la philosophie humaniste du fondateur, Marcel Demonque, pour qui « *la raison d'être de la prospérité, c'est l'homme [...] et non seulement l'homme du dedans de l'entreprise, mais aussi l'homme du dehors : le consommateur des produits de l'entreprise, qui ne doit être trompé ni sur la qualité, ni sur les prix ; les hommes de l'entreprise voisine qui ne doivent pas être menacés, dans leur entreprise même, par une concurrence déloyale ; l'Etat, qui, pour préserver le citoyen, a des droits sur les entreprises... Finalement l'homme tout court, l'homme de la rue, partie prenante à un bien commun que l'entreprise enrichit par sa prospérité et ses succès légitimes ou appauvrit par ses échecs et par ses succès illégitimes.* » Le message est que Lafarge ne peut être suspectée de sacrifier à un effet de mode ou de poursuivre des intentions hypocrites, le groupe poursuivant dans une voie éthique commencée dans les années 1960.

M. Collomb introduit ensuite l'accord avec le WWF en le situant « *dans une vision de l'entreprise plus large que la simple recherche de la rentabilité économique (car Lafarge subordonne son activité au respect des hommes et de l'environnement. (Ainsi), à travers un accord mondial de partenariat conclu en 2000 avec le WWF, Lafarge s'est engagée plus particulièrement dans la lutte contre le changement climatique par des engagements ambitieux de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, et dans la préservation de la biodiversité en soutenant le programme de restauration des espaces forestiers dégradés du WWF.* » Que l'on ne se méprenne pas, l'initiative est venue de WWF qui, quelque soit son importance, n'a pas le monopole de la relation : « *En partenariat avec d'autres organisations non gouvernementales, Lafarge s'est également engagée dans la lutte contre le virus du sida en Afrique. (...) Dans de nombreux pays, et particulièrement en Amérique du Nord, Lafarge participe avec Habitat for Humanity à la construction de maisons pour ceux qui n'en ont pas, fournissant matériaux de construction et heures de travail de ses propres employés.* »

Sur son site, relié par lien au précédent, le WWF répond en « *félicitant Lafarge pour cet engagement.* » Mais précise que « *l'approbation du WWF s'appuie sur une méthode de calcul différente* » et toutefois « *le WWF accueille Lafarge dans son*

programme 'ClimateSavers' (car il) considère que cet engagement participe de façon substantielle à la réduction des émissions des gaz à effet de serre et à la lutte contre le changement climatique, comme prévu par le Protocole de Kyoto (et) le WWF sera étroitement impliqué dans la mise en œuvre et le suivi de cette réduction. » L'ONG environnementaliste entend bien faire comprendre que son accord avec Lafarge est précaire et subordonné à la réalisation par l'entreprise d'une série d'engagements à la réalisation desquels elle sera très vigilante : « Le WWF se félicite aussi de l'intention de Lafarge d'augmenter son efficacité énergétique et de recourir à une production de ciment moins intensive en carbone afin de réduire ses émissions de CO2. (...Il) est prêt à examiner les bénéfices environnementaux de la valorisation thermique des déchets en cimenterie lorsque celle-ci est pratiquée de manière sûre. Dans ce but, le WWF est heureux de s'engager avec Lafarge dans un programme d'études techniques conjoint pour évaluer et poursuivre l'élaboration des meilleures pratiques qui garantissent que les combustibles alternatifs sont toujours mis en œuvre de manière sûre. »

Et dans une sorte de clin d'œil final, le Dr Claude Martin, Directeur Général du WWF International, ajoute : « Nous espérons bien que Lafarge devienne un catalyseur dans le secteur du ciment. Quand l'un des plus gros émetteurs global de CO2 s'engage à réduire substantiellement ses émissions, cela démontre qu'agir pour le climat c'est agir malin. »

D'autres partenariats entre firmes multinationales et ONG vedettes ont été conclus : Carrefour-FIDH et Casino-Amnesty sont parmi les plus fameux. Ils présentent la caractéristique commune que les ONG concernées ont imposé « le principe d'absence de communication durant la phase de mise en place de la coopération » dans le souci que les entreprises « ne puisse(nt) en aucun cas récupérer comme une caution (leur) activité avec (elles). La seule exception à ce principe viserait à sanctionner l'inertie (...) face à des préconisations urgentes⁵¹ ». Une menace à peine voilée. Les entreprises ont donc accepté que leurs sites Internet soient muets sur ces « coopérations ». Cela ne les empêche pas de faire assaut de déclarations de principe militantes sur leurs engagements sociaux et environnementaux, dont l'un des sens est

⁵¹ Site Internet de la Fédération internationale des droits de l'homme 2004

d'affirmer que les grandes ONG de droits de l'homme ne sont que des partenaires parmi d'autres entrant dans une stratégie voulue par les firmes.

Ainsi, Carrefour déclare-t-il « *au-delà de sa fonction économique, (être) un acteur actif dans les domaines sociaux et environnementaux, dans chaque pays où le groupe est implanté, (... car) agir en tant qu'acteur responsable est source de succès économique. La politique de développement durable de Carrefour repose depuis toujours sur un langage d'actes: c'est avant tout au cœur de nos pratiques quotidiennes que nous voulons faire la preuve de notre engagement social, économique et environnemental. (...) La solidarité est, depuis l'origine, une valeur fondatrice du groupe Carrefour. Dans tous les pays dans lesquels le groupe est implanté, des initiatives de mécénat culturel, de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, etc. sont mises en œuvre.* » Un exemple : « *Le 5 octobre, Handicap International organise la 8e édition des Pyramides de chaussures, journée de mobilisation contre les mines antipersonnel. Partenaire de cette journée, Carrefour Solidarité apporte son soutien financier à l'événement, qui aura lieu dans 26 villes de France et à Luxembourg.* »

Quant à Casino, « *Groupe centenaire (il) est resté fidèle aux valeurs qui ont fait son succès : la qualité, la proximité, la solidarité, le respect. Fier de ses valeurs, le Groupe entend bâtir l'avenir en prenant vis-à-vis de ses salariés, de ses clients, de ses actionnaires et de l'ensemble des parties prenantes, dix engagements prioritaires qui sont résumés dans la charte Développement durable.(...) En 2001 (...), la Direction Générale a souhaité, en outre, la création d'une association humanitaire internationale, Les Ecoles du Soleil, permettant de développer et faire connaître les programmes des Fondations de nos partenaires internationaux, essentiellement en Amérique du Sud et en Asie. En France nous avons un partenariat exclusif avec l'association SOS Villages d'Enfants.* »

Le site de la FIDH commente sa coopération expérimentale avec Casino en expliquant que « *la mondialisation a consacré l'apparition d'acteurs économiques et financiers dans le domaine des droits de l'homme, notamment les grandes entreprises et plus particulièrement les sociétés transnationales (dont) les activités et les choix d'investissement (...) ont un impact sur les droits fondamentaux. (...) La FIDH a*

décidé de s'intéresser aux activités des sociétés multinationales (selon) deux directions : une réponse réactive afin de dénoncer les agissements (qui) contreviennent aux principes fondamentaux en matière de droits de l'homme ; une réponse préventive avec la préconisation de mesures d'accompagnement pour les entreprises qui se disent désireuses de s'engager de façon crédible en faveur du respect (...) des droits. » Ce type d'expérience ne prive pas les ONG de conclure à « la nécessité (...) de l'élaboration et de l'entrée en vigueur d'une norme internationale. »⁵²

Les relations entre firmes transnationales et ONG sont donc difficiles à décrypter, mélangeant sincérité et ruse, empathie et défiance, générosité et arrière-pensées. Il est difficile aux chefs d'entreprise d'oublier que certains confrères ont durement pâti des campagnes de dénonciation lancées par des ONG. « *'Ce thème est très sensible, quasi affectif pour certains chefs d'entreprise' (ce qui fait que) malgré le succès de son initiative, Geneviève Féronne (fondatrice de l'agence de notation ARESE devenue VIGEO) se sent d'ailleurs toujours un peu sur le fil* »⁵³.

Ce l'est tout autant pour les ONG qui voient dans certaines initiatives de firmes une sorte de fraternisation visant à endormir leur vigilance. « *La Global Alliance est la réponse imaginée par Nike après les sombres années 1990, lorsque des associations avaient révélé les conditions de travail déplorables chez les sous-traitants textiles du groupe en Asie. L'organisation créée en 1999, en partenariat avec la Banque Mondiale, regroupe désormais trois géants de l'industrie textile : Nike, Gap et Inditex (Zara).* »⁵⁴ D'autres entreprises « *passent des accords : Unilever et le WWF, Amnesty International avec plusieurs sociétés (Axa, Nike, Promodès, Shell, Total). Certaines se montrent généreuses en dons (Unilever et la Ruckus Society, la Fondation Ford pour le Forum social de porto Alegre) ou concluent des ententes avec des groupes de défense des droits de l'homme et le PNUD, tel Nestlé.* »⁵⁵

Michael Edwards, directeur du programme gouvernance et société civile de la Fondation Ford, pronostique que se rôde là le prototype d'un nouveau mode de gestion

⁵² Site de la FIDH 2004

⁵³ Laurence Delain – *Ambassadrice de l'éthique en bourse* - Le Monde du 22 avril 2001

⁵⁴ Fabienne Pompey, Idem

des problèmes de société : *«Au début d'un nouveau siècle, des changements d'une énorme importance se produisent dans les formes et les caractéristiques de la gouvernance, sur l'exercice de l'autorité démocratique sur les sujets d'importance primordiale (...), entraînés par la globalisation, l'intégration des marchés, les technologies de l'information et la question d'importance croissante de la légitimité et de l'efficience des politiques conventionnelles dans leur traitement des problèmes sur des sujets débordant les frontières nationales. (...en particulier) un glissement de l'objet central (le focus) de l'autorité, depuis les monopoles d'Etat vers les acteurs non étatiques, qu'ils aient pour but le profit ou soient à buts non lucratifs. Ces changements (...) offrent de plus grandes possibilités d'une participation citoyenne et des gains d'efficacité dans la fourniture de biens publics (...) Au niveau global, il est indéniable que ces changements ouvrent de nouveaux espaces pour la participation de la société civile.»*⁵⁶

Le rapport précité du Centre français des Conseillers du Commerce extérieur croit pouvoir tirer la conclusion que les *« ONG de développement ont compris que le développement durable ne peut se faire que par l'activité économique et industrielle dans les pays tiers, et nécessite une intervention des entreprises, en particulier celles qui ont un rayonnement international. C'est pourquoi elles ont rencontré les entreprises au Sommet de Johannesburg en août dernier et, dans certains, cas, signé des accords de coopération. Plus de 200 multinationales ont signé l'appel de Greenpeace lors du Sommet de la Terre à Johannesburg, dont Shell, BP, etc. »*

Ce n'est sûrement pas si simple. Toujours est-il que les relations se densifient. *« De gré ou de force, jamais les entreprises ne se sont autant engagées. Cette année, le groupe Caisse d'épargne et le WWF France ont signé une convention pluriannuelle sur l'environnement. Ikea s'est associé à l'UNICEF pour soutenir la lutte contre le travail des enfants. Action contre la faim (...) travaille avec les magasins U, qui permettent à leurs clients de transformer des points gagnés en dons, ou encore avec le ClubMed, qui organise des courses contre la faim.»*⁵⁷

⁵⁵ Isabelle Sommier, Ibid., p. 263 - 264

⁵⁶ Michael Edwards - Communication lors d'un symposium sur la société civile organisé en 2002 dans le cadre des Nations Unies – site Internet de la Ford Foundation 2003

⁵⁷ Sandrine Foulon, Idem, p. 22 - 23

III. Portée et effets en terme d'autonomie de cette entrée des ONG dans le champ de la régulation des acteurs économiques

Dans un domaine où les organisations intergouvernementales et plus encore les Etats s'avèrent relativement impuissants, de façon soudaine - les faits rapportés ici ont presque tous moins de dix ans -, les organisations non gouvernementales se sont révélées étonnamment capables d'imprimer leur marque, amorçant un début de régulation de l'acteur le plus transnational dans les relations internationales contemporaines, les entreprises multinationales.

Edward Finn, professeur à Princeton University, pronostique : « *Dans les prochaines décennies, nous connaissons un monde où les entreprises seront (...) plus attentives à l'opinion publique alors que sera en cours de fusion un marché global, et où elles auront aussi la volonté d'exploiter les faiblesses des institutions les plus faibles du système politique international afin d'accéder à davantage de ressources et à un statut économique spécifique. (...) Les entreprises, comme les Etats, seront contraintes de négocier avec une pléthore (smorgasbord) d'agences de régulation, d'ONG, avec les propriétaires de brevets et même de criminels internationaux, trop puissants pour être détruits et trop difficiles à capturer. (...) De nouvelles possibilités d'action diplomatique reposeront de plus en plus sur les ONG et la panoplie des réseaux de relations, d'accords semi officiels et de nouveautés idéologiques qu'elles promeuvent. Avec l'accroissement de l'influence internationale des entreprises, les efforts pour que s'organisent, autour des organisations intergouvernementales, des coopérations associant ONG et Etats souverains démontreront leur efficacité.* »⁵⁸

Cette affirmation sur un terrain nouveau, contemporaine des autres mutations importantes ayant affecté la famille ONG, examinées plus haut, les perspectives de développement de ces relations aux entreprises transnationales, ont entraîné plusieurs conséquences sur l'identité même de cette famille et sur sa cohésion, et donc sur ses rapports aux autres acteurs des relations internationales.

A) L'identité des ONG, brouillée du fait de leur entrée dans le champ économique

L'évolution qui pousse à l'affirmation du discours expert au sein des ONG est fortement accentuée par les nécessités résultant de la construction d'un dialogue méfiant et offensif vis-à-vis des entreprises multinationales. Celles-ci sont bâties sur une culture qui valorise très fortement la compétence professionnelle et affichent comme principe de n'accepter de collaborer qu'avec des organisations de la société civile respectant et mettant en pratique cette valeur. Ce défi lancé aux ONG est relevé par certaines en la forme d'un fort investissement dans les compétences techniques nécessaires pour des contre-expertises dans le domaines d'activité des entreprises, leur environnement et leurs ressources humaines.

L'une des clés de la vérification de l'adéquation entre discours et pratique en matière de responsabilité sociale des entreprises est la certification. Certaines ONG s'introduisent dans ce champ, participant, souvent en sous-traitance de cabinets financiers, à la certification des rapports environnementaux. La création en France de l'agence de notation Vigeo, après restructuration d'une filiale d'une banque nationale, société privée dotée d'un conseil d'administration tripartite comprenant investisseurs, organisations syndicales et entreprises, dirigée par l'ancienne secrétaire générale du syndicat CFDT, est symbolique d'une évolution où se franchissent des barrières jusque là jugées indépassables. La création, début 2002, par plusieurs syndicats d'un Comité intersyndical de l'épargne salariale, une initiative qui sélectionne et labellise des produits financiers d'épargne salariale, relève de la même évolution. Certains syndicats sont plus en avance que d'autres. Mais elle affecte aussi les ONG qui, comme l'affirme la FIDH sur son site, constatent que *« les entreprises jouent un rôle de plus en plus important et assument, de fait, une responsabilité dans ce domaine (tout en demeurant) encore réticentes à en assumer la responsabilité corrélative, (ce qui amène les ONG) à (les) accompagner dans la mise en place de mécanismes permettant de concrétiser (les) engagement(s) proclamé(s) (...) en faveur du respect des principes fondamentaux universels. »*

⁵⁸ Edward Finn, Idem

Un rapport du Centre des Conseillers du Commerce extérieur se réjouit ainsi de ce qu'il identifie comme l'apparition d' « *ONG vigies qui s'inscrivent dans une logique de pression par communication publique de données jusque là réservées aux experts. Ainsi Transnationale constitue une base de données sur quelque 10.000 entreprises (profil et salaires des dirigeants, conseil d'administration, filiales, etc.) détaillée présentant des critères de notation 'éthique' (cas de corruption, de pollution, travail des enfants, etc.) ainsi que des dossiers de presse et des enquêtes sur « certaines pratiques » ou accidents (le cas-test concerne Total Fina Elf).* »⁵⁹

Dans ce domaine relativement neuf, où des enjeux très importants sont posés, de nouvelles ONG apparaissent, qui se proclamant indépendantes, sont toutefois souvent liées à des milieux patronaux. Une étude de l'Institut néerlandais de relations internationales constate que « *de façon croissante, les communautés d'affaires poussent leurs propres documents de proposition explicitant leurs positions quant aux politiques qu'elles préconisent et forment des alliances par-dessus les frontières au travers de leurs multiples 'ambassades' (leurs filiales) afin de faire adopter leurs propres priorités* » et développent une « *business diplomatie* » qui « *organise des interfaces entre l'entreprise et des interlocuteurs 'non-business' comme les syndicats, les groupes tribaux, les ONG, les agences des Nations Unies et les groupes variés constituant la société civile dans les pays étrangers* », ayant compris que « *ces porteurs d'intérêts extérieurs à l'entreprise peuvent être source de gros ennuis pour les compagnies multinationales si les relations avec eux sont mal gouvernées.* »⁶⁰

Le système contemporain de relations internationales a une architecture en poupées gigognes, telle que les débats qui se déroulent sur les places publiques nationales des pays les plus puissants – observées attentivement de l'extérieur du fait de l'évanouissement de toute frontière pour l'information – revêtent une dimension globale. Laisser se développer un débat public sur la moralité de leurs pratiques est donc, pour les entreprises, périlleux. D'où une contre-offensive sur un mode charmeur, la RSE.

⁵⁹ Rapport non publié préparatoire au livre *Quand ONG et PDG osent*, écrit par Jean Marie Aoust, Gilbert Canaméras, Xavier Guilhou et Claude Revel – Eyrolles 2004

⁶⁰ Institut néerlandais de relations internationales- *Discussion paper in diplomacy* - janvier 2003, Site Internet

Pour Christian Chavagneux, les firmes multinationales « *ont compris que les contacts avec la société civile étaient bons pour les affaires... D'où un équilibre entre contestation et participation difficile à préserver.*⁶¹ » « *D'autres multinationales fondent leur propre ONG, Global Alliance, mise sur pied en 1999 par Monsanto.* ⁶² »

Michael Edward « *pense que les liens entre ONG, marchés et entreprises vont aller croissant, non en termes de financement (même si c'est la nature principale de la relation actuelle), mais en ce que les ONG influenceront les forces économiques au travers d'une meilleure relation avec et à l'intérieur des structures entrepreneuriales, avec pour effet d'exercer des pressions pour qu'elles adoptent des modes d'agir moins prédateurs.* » Mais il signale des franchissements de frontières sur lesquels toute la famille ONG n'a pas un jugement aussi positif que lui : « *Cela se produit déjà à très petite échelle avec le recrutement d'anciens cadres d'ONG comme conseillers par des multinationales, avec celles-ci se rapprochant des ONG pour des 'certifications', et avec les campagnes pour un commerce plus équitable et des rapports plus équilibrés avec les groupes de producteurs (ainsi de Christian Aid avec les supermarchés Sainsbury's au RU). Il est clair que ceci présente des dangers de cooptation, mais je les crois gérables. Je pense que le futur sera dominé par des tentatives de remodelage du processus capitaliste afin qu'il réduise ses coûts sociaux et environnementaux sans que la motivation à entreprendre en souffre.* »⁶³

B) La famille ONG déchirée autour de la RSE

Le développement des initiatives de Responsabilité Sociale des Entreprises, et la participation d'ONG à celles-ci, sont l'objet d'un vif débat au sein de la famille. Il se subdivise en deux discussions : l'une, menée par les syndicats est sur la légitimité de l'intrusion de l'acteur ONG (de droits de l'homme, d'environnement...) sur un terrain qui peut mettre les équilibres internes traditionnels aux entreprises en difficulté. L'autre traverse toutes les catégories d'ONG et porte sur le principe même de la RSE.

⁶¹ Christian Chavagneux, Idem

⁶² Isabelle Sommier, Ibid., p. 263

⁶³ Michael Edward - interview donnée en 1998 à la revue Non Profit Management and Leadership

1) Inquiétudes syndicales

La RSE, en tant que méthode de réalisation d'une stratégie de développement durable au sein de l'entreprise, est classiquement présentée comme fondée sur trois piliers : économique (réaliser le projet d'entreprise en rémunérant les facteurs de production, satisfaire les consommateurs), environnemental (respect de la nature, mais aussi amélioration de la qualité de vie dans et autour de l'entreprise) et sociétal (bonnes qualité et gestion des relations humaines dans l'entreprise, rôle actif de celle-ci dans son voisinage, fonctionnement démocratique et transparent vis-à-vis des actionnaires) ; et ces préceptes s'appliquent aussi bien à la holding qu'aux filiales et aux sous-traitants. Les syndicats font remarquer que si « *la lecture de quelques rapports émis par les entreprises qui font référence au développement durable laisse souvent penser que rien n'est plus facile pour elles (...) la plupart des experts mettent en exergue les contradictions qui existent entre ces trois dimensions et les difficultés pour les réduire.* ⁶⁴ »

L'une des formules préconisées par les syndicats pour les résoudre est, on l'a déjà dit, la conclusion d'accords-cadres internationaux entre des entreprises multinationales et des fédérations syndicales mondiales. Celui qui concerne Danone interpelle le monde syndical sur les limites de l'exercice : les négociations avec *l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes* (UITA) ont permis « *l'adoption de plusieurs accords entre 1989 et 1997, dont un, essentiel, sur les droits des syndicats, en 1994. (...) La qualité des relations professionnelles dans l'entreprise a été essentielle pour gérer la restructuration, au cours de laquelle la direction a bénéficié du soutien de l'UITA face aux menaces de boycott de certains syndicats nationaux et ONG.* ⁶⁵ » Car l'entreprise a brutalement licencié au cours des dernières années.

L'entrée en lice des ONG inquiète en général les organisations syndicales. Elles sont créditées d'une naïveté trop grande vis-à-vis des propriétaires d'entreprises, voire, pour certaines proches du patronat, suspectées de complicité dans le projet de reléguer

⁶⁴ Pierre Bobe - *L'acteur syndical, partie prenante du développement durable - Revue de la CFDT*, document inclus dans le dossier de la conférence FEDERE des 29 et 30 mars 2004

⁶⁵ Bureau international du travail – *S'organiser pour plus de justice sociale*, Ibid., p. 79

les questions sociales en queue des priorités. Le rapport de bilan critique de l'application de la loi française dite NRE (obligeant les entreprises d'une certaine taille à introduire dans leur bilan annuel des considérations sur leurs pratiques environnementales et sociales) remis au gouvernement en février 2004 est de nature à alimenter leurs craintes : « *Concernant le social, les entreprises ont produit très peu d'indicateurs alors qu'elles ont à leur disposition le bilan social comme outil de collecte*⁶⁶ ». Le fait que les référentiels des rapports soient principalement d'origine anglo-saxonne, comme le GRI (base du Pacte mondial désormais), a en outre comme conséquence que « *les indicateurs sociaux de la GRI sont souvent en retrait par rapport à l'expérience française de reporting social qu'est le bilan social*⁶⁷ .»

D'où la crainte qu' « *à terme, la multiplication d'accords fondés sur des approches volontaires osera aborder le problème de la place du modèle de régulation publique et du dialogue social tels qu'ils existent aujourd'hui. (...) La place et le rôle des parties prenantes extérieures à l'entreprise posent la question de nos rapports avec elles.*⁶⁸ » « *Il importe de ne pas confondre le rôle des ONG, dont l'action est souvent centrée sur un seul problème et qui ne prétendent pas être représentatives (sic), avec le rôle joué par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Les unes et les autres peuvent œuvrer en complémentarité, mais leurs objectifs et leurs fonctions sont tout à fait différents*⁶⁹. » Il faut donc être réaliste, il faut que les syndicats « *noue(nt) des partenariats avec d'autres acteurs extérieurs (les associations de consommateurs, les ONG d'aide au développement ou de défense de l'environnement) qui influencent notablement le comportement de l'entreprise.*⁷⁰ » Sous-entendu, un peu trop. Car « *il ressort des recherches du BIT que les normes internationales du travail sont beaucoup plus souvent évoquées lorsque les initiatives des entreprises ne sont pas unilatérales mais qu'elles font intervenir d'autres acteurs, par exemple des syndicats et des ONG.*⁷¹ »

⁶⁶ ORSE-EPEE-OREE – *Bilan critique de l'application par les entreprises de l'article 116 de la loi NRE* – février 2004

⁶⁷ ORSE-EPEE-OREE, Idem p.49

⁶⁸ Pierre Bobe, Idem

⁶⁹ Bureau international du travail, Idem, p. 21

⁷⁰ Pierre Bobe, Ibid

⁷¹ Bureau international du travail - Ibid, p. 83

2) Clivages au sein des ONG

Un document d'ATTAC résume un autre dilemme: « *La RSE apparaît alors comme l'une des réponses des élites dirigeantes aux mouvements sociaux qui contestent de façon croissante les pouvoirs exorbitants des multinationales, que les décisions politiques de déréglementation et de privatisation généralisée n'ont fait que renforcer depuis maintenant vingt ans. (...) Ces luttes posent de façon de plus en plus aiguë la question du contrôle démocratique des décisions majeures des transnationales, dont chacune affecte des milliers, voire des millions de personnes sur de vastes secteurs de la planète. (...) La RSE s'inscrit dans la tendance plus globale à la privatisation^[4] du droit, dont la démarche de re 'fondation sociale' du MEDEF est en France un exemple typique. (...) Un engagement acritique dans la démarche de RSE (...) déboucherait sur une légitimation (de) la logique de la maximisation de la valeur actionnariale, en la modérant au niveau de chaque entreprise par la prise en compte de critères sociaux ou écologiques, mais sans remettre en cause les grandes options néo-libérales: libéralisation des mouvements de capitaux, privatisations, recul des budgets sociaux, mise en concurrence généralisée... »⁷²*

La question du rapport à l'entreprise capitaliste fait ressurgir certaines incertitudes fondamentales, voire fondatrices tant qu'elles demeuraient tues, de cette « famille ». Si les ONG s'affirment toutes comme des acteurs de la sphère publique mais dont l'objectif est plus le fonctionnement de la démocratie que la conquête de l'exercice du pouvoir politique, le sujet 'entreprise' réactive tout d'abord en leur sein les clivages politiques qui, mis en sourdine lorsqu'il s'agit des causes classiques (environnement, droits de l'homme, développement), traversent l'ensemble du paysage ONG : selon que l'on est de culture libérale ou marxiste, on réagit très différemment à la RSE. D'autre part, la notion de « désintéressement » est à la base de la définition juridique et essentialiste de l'ONG. Accepter des coopérations avec des entités qui se situent du côté du profit (quasi-synonyme de 'mal' pour beaucoup), c'est soulever la question des compromissions acceptables, faire ressurgir la querelle sur « l'entreprise citoyenne »... L'apparition d'ONG nées du désir de patrons humanistes de travailler avec des militants associatifs et des intellectuels, parfois même des syndicalistes...

⁷² ATTAC - *Responsabilité Sociale des Entreprises* » ou contrôle démocratique des décisions économiques ? - Avril 2003 – Site Internet

ajoute au trouble.

Ces questions ne sont jamais éteintes en France, comme le signalent ces remarques d'une journaliste du quotidien de centre gauche qu'est le Monde à propos du fait que les chefs d'entreprise font appel à des intellectuels « *par souci de plaire ou volonté de réformer* », ce qui amène à se demander si « *les intellectuels ne seraient qu'un alibi, une manière pour l'entreprise de se fabriquer l'image d'un foyer de pensée, d'un lieu de création éthique. (... si) jadis ils se méprisaient, aujourd'hui ils se congratulent. Comme Jorge Semprun, Alain Etchegoyen, Michel Serres et beaucoup d'autres, les intellectuels n'hésitent plus à participer directement à la vie des entreprises.*»⁷³ Le même interdit, implicitement rappelé ici, pèse sur les ONG.

Elles existent, à des degrés divers dans l'ensemble des pays où la question de la RSE est posée. Il en résulte l'affirmation de clivages jusque là masqués. Si nous manquons de recul pour aller plus loin dans l'analyse et la prolonger par des spéculations sur l'avenir, il est clair qu'un certain nombre de repositionnements sont en cours.

C) En effet boomerang, une autonomie reconnue qui devient enjeu

Important opérateur de l'idéologie, les ONG ont, à ce jour, probablement gagné la bataille des représentations, s'arrogeant, parmi les acteurs non publics et non religieux, une position éminente en matière d'éthique. Les tentatives des entreprises transnationales de s'affirmer comme un acteur social partageant ce type de préoccupation ne trouvent écho dans l'opinion publique que dans la mesure où des ONG cautionnent ces démarches.

Philippe Hugon, professeur d'économie à Nanterre, faisant le point sur des travaux conduits dans le cadre de l'UNESCO, affirme qu'« *on observe une montée en puissance des considérations éthiques depuis les années 80 et surtout 90 du fait de la globalisation des firmes, de la circulation des normes, du rôle des ONG et des acteurs non étatiques. Il en résulte différents effets : a) la construction d'un espace public domestique caractérisé par la coopération entre les ONG, les défenseurs de normes et*

⁷³ Marion Van Renterghem – *Des intellos chez les businessmen- Le Monde* du 22 juin 2001,

*le monde des affaires ; b) les changements des stratégies internationales ; c) les nouveaux modes de régulation des Etats notamment du fait du débat public et des nouvelles normes résultant de l'action des acteurs non étatiques. La prise en compte des exigences éthiques de la part des firmes, responsabilité sociale ou globale de l'entreprise, résulte à la fois de la montée de la société civile et de la crise de légitimité des firmes internationales.*⁷⁴» Les ONG sont parvenues à exercer une influence en termes de normalisation éthique directement sur les entreprises transnationales, mais également sur les pouvoirs publics.

Lorsque les entreprises multinationales peuvent compter sur la complicité de gouvernements apôtres du libéralisme sensibles à leur lobbying, elles doivent aussi prendre en compte le fait que, dans ces pays, la société civile est capable de se mobiliser avec pugnacité et de peser d'un poids particulier sur les décisions gouvernementales. On a vu comment la structure de concertation proposée par l'administration Clinton pour trouver une solution au problème du respect des normes sociales dans les *sweatshops* qui soit favorable aux entreprises, avait été rejetée par des ONG mettant publiquement en cause sa légitimité et capables de créer une institution alternative.

Les mésaventures médiatiques de l'étude faite par le consultant Bernard Kouchner sur l'impact social de Total en Birmanie, financée par cette dernière firme, sont une illustration de la capacité déstabilisatrice des ONG vis-à-vis des entreprises transnationales, qui n'hésitent pas à dénoncer les pas de clerc commis par l'un des leurs.

Aussi, ayant mesuré leur puissance virtuellement destructrice pour des entreprises soumises au double verdict du consommateur et de l'actionnaire et déstabilisatrice pour le monde syndical, un certain nombre de « partenaires » des ONG cherche-il à contester l'autonomie de pensée dont se réclament ces dernières.

Le MEDEF suggère ainsi que « *quand on ne peut plus combattre l'entreprise au nom du profit et de l'exploitation, on (les ONG) utilise le risque, la protection de la santé et*

⁷⁴ Philippe Hugon - Conférence devant le réseau international de recherche Pekea, Rennes, le 12 décembre 2003

de l'environnement ». Du reste « *dans les pays du Sud nombre d'entre elles (les ONG) sont les faux nez des gouvernements, (alors que) dans les pays du Nord, d'autres sont manipulées par des intérêts économiques et financiers* ⁷⁵ ». Il devient ainsi plus difficile de cerner l'identité de certaines ONG et leur degré d'autonomie, en particulier quand certains Etats s'appuient sur elles pour conduire la « guerre économique ».

Le Centre des Conseillers du Commerce extérieur recommandait au patronat français, dans le rapport précité, un dialogue où il pourrait trouver un certain nombre d'avantages car les ONG participent à « *la prise en compte des processus de développement durable et des questions d'éthique dans les stratégies d'entreprise et ainsi (...) à la régulation éthique de la sphère de l'économie privée qui leur paraît, dans un contexte général de mondialisation, jouer un rôle de plus en plus essentiel.* »

Pour Bertrand Badie et Marie Claude Smouts, « *une grande partie de l'activité diplomatique est maintenant consacrée aux propositions de négociations (...), la puissance se défini(ssan)t à présent comme la capacité à contrôler les règles du jeu dans un ou plusieurs domaines clés de la compétition internationale.* »⁷⁶ La limitation du pouvoir des firmes multinationales est de ceux-ci. Et les ONG marquent des points dans ce domaine. Dans le silence ou l'impuissance des institutions publiques à imposer leurs « agendas de négociation », des coalitions d'ONG s'affirment comme des pionnières de la régulation de la mondialisation économique et sociale. Aussi sont-elles de plus en plus courtisées par les Etats.

Edward Finn rappelle les propos de David Korten (*The Post-Corporate World*), « *Dans les années 1980, le capitalisme a triomphé du communisme. Dans les années 1990, il a triomphé de la démocratie et de l'économie de marché* », et ajoute : « *La diplomatie ne doit pas capituler... Les nouvelles options diplomatiques vont devoir s'appuyer de façon croissante sur les ONG et la panoplie des réseaux d'organisations productrices d'accords quasi-officiels et d'amortisseurs idéologiques. A mesure que les entreprises vont être de plus en plus influentes au plan international, les efforts de*

⁷⁵ Jean-Louis Validire – *Les ONG à la recherche d'une légitimité politique* - Libre point de vue dans *Le Figaro économie* du 18 septembre 2002

⁷⁶ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Ibid.*, p. 143

coopération associant les ONG et les Etats souverains au sein des organisations internationales vont s'avérer de plus en plus efficaces. »⁷⁷ L'alliance avec les ONG devient un enjeu. Et une réalité : « Selon un sondage de Man Com (...) 71 % des ONG interrogées sont en contact avec des entreprises et 86 % de celles qui ne sont pas en relation avec des sociétés voudraient l'être.⁷⁸ »

Différentes négociations récentes ont montré que ces alliances sont déjà en marche. Le Prix Nobel Joseph Stiglitz⁷⁹ a déclaré qu'il considérait que la constitution d'un bloc de pays en développement s'opposant aux propositions des puissances occidentales à Cancun s'expliquait par le travail d'explication et de formation que des ONG avaient effectué auprès de leurs délégations ; et le ministre des Affaires étrangères brésilien « au nom du 'groupe des 21' a remercié 'la société civile pour son très grand soutien'.⁸⁰ »

⁷⁷ Edward Finn, Ibid.

⁷⁸ Sandrine Foulon, Ibid., p. 22

⁷⁹ Interview de Joseph Stiglitz - *Libération* du 26 octobre 2003

⁸⁰ Le Monde du 16 septembre 2003

Conclusion du titre III

Si les chapitres précédents nous ont conduits à des conclusions nuancées sur le sujet de l'autonomie des ONG dans les relations internationales, celui-ci paraît se terminer par un avis nettement plus tranché : en s'affirmant comme un contre-pouvoir efficace par apport aux entreprises multinationales, entités qui échappent à une régulation publique plus souvent manipulée par elles que l'inverse, ces organisations démontreraient leur liberté d'agir. Christian Chavagneux l'affirme: « (Les ONG) ont déjà gagné deux batailles importantes : en animant le débat social et politique international, elles ont redonné du sens à l'action politique aux yeux de beaucoup de gens ; elles se sont imposées comme des interlocuteurs des Etats et des firmes les plus puissants.⁸¹ »

Batailles... peut-on remporter des victoires face à de si puissants adversaires ? Cette question vient tout naturellement à l'esprit à ce point de notre raisonnement : à chaque étape précédente, s'est précisée l'idée que les ONG disposent d'un assez grand sens de l'opportunisme, dans la capacité qui est la leur de devenir porte parole de causes qui font écho émotionnellement dans l'opinion publique, de trouver des alliances assurant leur promotion ou en s'attaquant à des sujets difficiles, tels que leur « courage » suscite respect. Est-ce le simple fruit de la dialectique sociale et politique (quand la gestion publique ne répond plus aux besoins d'une société, les organisations de la société civile préparent la transition vers l'exercice d'une nouvelle forme d'exercice du pouvoir), ainsi que d'une certaine manière l'approche historique le suggère, ou bien est-ce le résultat d'une stratégie concertée ? Dans ce cas, quels sont les stratèges qui élaborent ces plans redoutables ?

C'est à cette question, posée ici de façon provocatrice, que le titre suivant va essayer de répondre. Car elle soulève celle de la maîtrise de leur autonomie par les ONG.

⁸¹ Christian Chavagneux, Ibid., p. 10

Titre IV
Les stratégies d'affirmation
des ONG comme
une force transnationale

Le discours scientifique, journalistique, commun... traite volontiers « des ONG » comme d'un acteur collectif. Une sorte de figure archétypique, unie non seulement par des valeurs communes, mais aussi par un dessein partagé, semble s'être imposée dans l'imaginaire collectif et par conséquent dans l'agora internationale.

Pourtant « les ONG » sont une famille aux contours incertains et dont tous les membres, engagés chacun dans des projets différents, sont loin de former un corps institutionnel cohérent.

Malgré cela, ce qui les unit semble si fort au reste des acteurs du champ public qu'il l'envisage comme une puissance collective.

L'observation de la relation qui nourrit mutuellement ONG et médias a apporté une partie de la réponse à ce paradoxe : les nécessités de l'information audiovisuelle amènent les journalistes en vue à conférer le caractère d'icône à certains patrons d'ONG actives sur des sujets offrant des potentiels d'investissement pour l'imaginaire collectif ou traitant de sujets nourrissant l'actualité.

Mais cette explication n'épuise pas le sujet : des stratégies sont-elles consciemment à l'œuvre dans la galaxie ONG qui lui permettent d'accéder au statut d'acteur collectivement engagé dans la poursuite de fins ?

Cette interrogation en percute une autre : la période récente a-t-elle vu s'organiser la famille ONG d'une façon nouvelle qui justifierait qu'on applique au moins à certaines de ses parties le qualificatif de « transnational » ?

Que peut signifier la notion de « transnationalité » pour le monde non gouvernemental ? La question, qui peut sembler métaphysique, est importante parce qu'elle traite implicitement de la légitimité. Sous-jaçante, se trouve celle-ci : les ONG et leurs réseaux, s'ils ne sont pas véritablement transnationaux, sont-ils légitimes à s'exprimer au nom de la prétendue « société civile mondiale » ?

La pensée philosophique a toujours considéré, de façon implicite, que tous les hommes partageaient des aspirations naturelles communes, qui pouvaient être un désir de réaliser le bien, contrecarré par la société (Rousseau) ou son inverse (Hobbes, Kant), formant une opinion publique mondiale virtuelle. Kant, dans *Pour la Paix Perpétuelle*, en voyait l'un des ressorts dans le fait que : « *le monde est arrivé au point où toute atteinte au droit en un seul lieu de la terre est ressentie par tous* ».

Les définitions contemporaines de la société civile mondiale ne s'éloignent guère de ce socle et renvoient à l'idée d'une universalité des besoins fondamentaux de l'humanité. Pour David Mitrany, cette opinion publique mondiale se forme « *sous la pression des demandes communes et universelles adressées aux Etats' par les acteurs sociaux.*¹ » Selon James Rosenau, elle résulte de « *l'amélioration du niveau d'éducation générale et (de) la multiplication des voyages, (de) l'explosion des possibilités de communication autorisées par la révolution microélectronique et (de) la prise de conscience de l'impact grandissant de l'interdépendance sur la vie quotidienne. (Ainsi) de plus en plus d'individus, de nos jours, sont mieux informés, davantage intéressés, et potentiellement rationnels en ce qui concerne leur capacité à saisir ce qui se passe sur la scène politique mondiale.*² » Et cette raison commune forme une opinion publique transnationale, conscience commune de l'humanité.

Mary Kaldor, Helmut Anheier et Marlies Glasius se sont essayés à une définition « opératoire » qui est intéressante en ce qu'elle déçoit : un acteur qui incarne les rêves d'une humanité réunie ne peut se réduire au constat clinique que ce serait « *la sphère des idées, des valeurs, des organisations, des réseaux et des individualités situés avant tout hors des institutions complexes que sont la famille, le marché et l'Etat, mais aussi au delà des frontières des sociétés, politiques et économies nationales.*³ » Le concept a une force qui relève de l'immanence et ne saurait se suffire d'une définition par la négative.

Internet joue un rôle central dans ce processus : « *L'hactivisme* (de hacker et

¹ Dario Battistella – Théories des relations internationales, Ibid., p. 190

² Dario Battistella, Ibid., p. 196

activisme) est révélateur (...) de l'élargissement de l'espace public que l'outil Internet permet et produit. La cyberpropagande traduit peut-être le déplacement de la contestation du niveau national au niveau transnational, en cherchant à susciter une solidarité par delà les frontières, à mobiliser ce que certains appellent 'l'opinion publique internationale'.⁴» Nous y reviendrons.

Thomas Carothers répond toutefois : « Pas complètement. Le succès de la campagne internationale contre les mines anti-personnel a fait naître bien des espoirs en une société civile dépassant le cadre des seuls pays. (...) La rencontre de plusieurs facteurs comme la disparition des barrières politiques depuis la fin de la guerre froide, les nouvelles technologies de télécommunication et d'information, la baisse du coût des transports et la propagation de la démocratie ont créé un climat propice dans lequel les organisations non-gouvernementales peuvent étendre leur influence et créer des liens, des coalitions et des réseaux dépassant les cadres nationaux. »⁵

Gérard Kébabdjian est moins optimiste : « La société internationale est très largement une fiction (en dépit de certaines théories de sociologie internationale) car une société suppose un espace politique et cet espace est encore aujourd'hui principalement national.⁶ » A la question : « La société civile s'est-elle mondialisée ? » Bernard Husson, professeur à l'Université catholique de Lyon répond en condamnant « l'illusion d'une société civile internationale. » Pour lui, « si cet espoir est généreux, il est utopique et probablement contraire à la démocratie dont se réclament les ONG. En effet, la structuration d'une éventuelle société civile internationale n'est pas sans poser de questions. C'est faire l'hypothèse que des consensus sont possibles et nier la force du débat politique. Ne conduirait-elle pas à appauvrir la diversité entre les hommes et les sociétés ? Sauf à imposer que chaque pays ait une structuration identique de sa société civile, la société civile internationale peut-elle voir le jour ?⁷ »

A cette opinion fait écho le questionnement du philosophe Habermas : « L'idée

³ Mary Kaldor, Helmut Anheier et Marlies Glasius – *Global civil society in an era of regressive globalisation – Yearbook of global civil society 2003* –UCLA & London school of economics, p. 3

⁴ Isabelle Sommier – *Le renouveau des mouvements contestataires*, Ibid., p. 202

⁵ Thomas Carothers (vice-président du service de politique internationale de la Fondation Carnegie Endowment for International Peace), Site Internet de la Fondation - 2002

⁶ Gérard Kébabdjian - *Théories de l'économie politique internationale*, Ibid., p. 275

⁷ Bernard Husson - exposé devant le colloque CNRS -Orstom de Bordeaux, 1996

lumineuse de capacités d'action au niveau supranational, qui mettraient l'ONU et ses organisations régionales en état de créer à la fois un nouvel ordre mondial et un nouvel ordre économique mondial, est assombrie par une question inquiétante: la formation démocratique de l'opinion et de la volonté peut-elle engager quiconque à un niveau d'intégration qui excède celui de l'Etat-nation? ⁸»

Mais un certain accord peut se faire sur l'idée que, dans le monde moderne, chaque individu se sent citoyen de plusieurs nations possibles, du local à l'universel : « *La société civile mondiale a accru la diversité des identités qui structurent l'action politique à la fois entre les Etats et en leur sein (...). Dans l'ordre mondial qui dominait avant que la globalisation ne prenne de l'ampleur, la citoyenneté se réduisait à une question de nationalité juridique. Ce cadre unidimensionnel paraît limité dans un monde d'identités et de loyautés multiples. Beaucoup d'activistes transnationaux se considèrent citoyens du monde. Enfin, la société civile mondiale a ouvert de nouveaux espaces de démocratie (...) mais aussi de nouvelles formes de pression pour une gouvernance plus ouverte et plus responsable.*⁹ » Il n'y a donc pas plus d'opinion publique mondiale permanente que de citoyenneté mondiale : selon les moments on se sent appartenir à tel ou tel univers. « *Le blindage autarcique contre toute influence extérieure n'est plus une option viable (aujourd'hui, alors que) le pluralisme des visions du monde éclate à l'intérieur même des sociétés encore déterminées par de fortes traditions*¹⁰ ».

Commentant Rosenau, Dario Battistella ajoute que le comportement du « *skillfull individual* » ne conduit « *pas tellement à une convergence autour des mêmes valeurs (mais à) une diffusion de la capacité de défendre ses propres valeurs, qui peuvent parfaitement être identitaires, xénophobes, intolérantes, plutôt que démocratiques, libérales, universalistes*¹¹.»

Derrière des propos apparemment antagonistes se dégage une idée commune que l'on peut résumer ainsi : chaque être humain participe de plusieurs univers mentaux, de plusieurs identités, y compris de certains qui en font partiellement un citoyen du

⁸ Jürgen Habermas – *L'intégration républicaine*, Ibid., p. 119

⁹ Jan Aart Scholte (University of Warwick) - *Courrier de la planète* n°63 2001

¹⁰ Jürgen Habermas, Ibid., p. 255

monde lorsqu'il se sent en empathie avec certaines informations et idées qui viennent jusqu'à lui. Chacun bâtit son identité culturelle avec ces fragments, empruntés à des sphères différentes, s'ouvrant plus ou moins à telle perception selon les moments. Les moyens nouveaux de communication ont tendance à renforcer la capacité de projection, pour ceux qui y ont accès, dans les cercles les plus internationaux, mais sans pour autant que l'adhésion aux autres univers en soit véritablement affaiblie.

Ce que l'on appelle opinion publique mondiale, ce sont finalement, ces instants plus ou moins brefs pendant lesquels un nombre important d'individus appartenant à des continents différents partagent de façon empathique une émotion ou une idée. Les ONG et leurs réseaux font partie des institutions qui ont la capacité de susciter de tels phénomènes du fait qu'ils jouent souvent sur des registres émotionnels simples. A ces moments là et sur ces thèmes là, ils peuvent se prévaloir de l'expression de cette opinion publique mondiale instable et fugitive. L'enjeu est pour eux de les multiplier.

Ils ne sont pas les seuls à disposer de moyens d'action dans ce registre. Lisa Jordan et Peter Van Tuijl s'inquiètent ainsi de l'*hégémonie* dont dispose un pays à chaque période de l'histoire, aujourd'hui les Etats Unis, qui lui donne un pouvoir de domination sur plusieurs sphères, dont celle de l'opinion publique mondiale : il dispose de la « *'puissance structurelle'* (...et de la) *capacité de façonner et déterminer (...) la structure du savoir, (c'est à dire) à influencer les idées et les croyances socialement légitimes et recherchées par les uns et les autres.* »¹² Si « *les réseaux internationaux d'ONG (...) créent une forme de représentation qui, dans sa version optimale, se déplace du niveau national au niveau international,* » ne risquent-ils pas d'être les véhicules de la pensée dominante ? Pour y échapper, il leur faut avoir une claire vision du problème et travailler à échapper au piège. Tel est l'objet de la construction de la transnationalité, du moins dans l'un de ses sens ; nous y reviendrons.

Pour essayer de répondre à ces questions complexes, nous commencerons par nous intéresser aux éléments clé, techniques, sociologiques et politiques, endogènes et exogènes qui ont provoqué, dans les dernières années du XXe siècle, une accélération

¹¹ Dario Battistella, Ibid., p. 197 198

¹² Dario Battistella, Ibid., p. 419

des mutations conduisant un certain nombre d'ONG à devenir transnationales et un plus grand nombre à se structurer en réseaux transnationaux d'organisations des sociétés civiles. Dans un second temps nous nous intéresserons aux stratégies mises en œuvre par les grandes ONG et réseaux pour affirmer leur caractère transnational. Puis nous nous essaierons à une typologie des principaux réseaux, attentifs aux interactions entre eux, faites d'alliances et de tensions, qui dessinent un mouvement général par lequel elles conquièrent une marge (supplémentaire ?) d'autonomie par rapport aux autres acteurs.

Nous veillerons, au cours de cet itinéraire, qui va suivre le discours séduisant d'un certain nombre de leaders de la société civile dite *mondiale*, à ne pas perdre toute distance critique et à nous interroger sur le rapport entre *postures* et *réalité*, sur les effets du *dire* sur la *pratique*.

Chapitre I

Les ingrédients permettant la formation de réseaux transnationaux

La notion de *réseau* a souvent traversé nos recherches.

La définition classique du réseau, en sociologie, insiste sur la dynamique résultant du caractère informel d'un groupement de personnes ou institutions qui recherchent, au travers d'échanges, un certain nombre de bénéfices, et du fait qu'il est régi par un code social. Or le réseau d'ONG, tout en répondant à cette définition affirme un code propre assez original : c'est « *un rassemblement d'individus et de groupes dans un mouvement distendu, faiblement hiérarchisé et institutionnalisé, orienté vers une fin précise et limitée. (Il fédère) des groupes instables, de type réticulaire, organisés à partir de relations interpersonnelles, très décentralisés, animés par un souci (du moins proclamé) de démocratie directe, un refus de la délégation et de la hiérarchie (pratiquant) des actions résolument 'non conventionnelles'* (Il regroupe) *des syndicats, des associations diverses, des ONG*¹³ (et des individualités appartenant à des milieux très divers ». Cette originalité tient en particulier au fait que la distribution du pouvoir y est instable. Dès lors il devient intéressant de chercher à comprendre comment des réseaux, bâtis sur ce principe, peuvent néanmoins être actifs et producteurs de stratégies, ce dont ils sont crédités.

La pensée philosophique qui élabore, au début des temps modernes, le concept de *société civile*, puis sa traduction opératoire, les *organisations de la société civile* ou *ONG*, est immergée dans les réseaux intellectuels pan-européens de la Renaissance puis des Lumières. La Franc-maçonnerie, les réseaux républicains contemporains de notre Révolution et les ligues abolitionnistes signalent, au XVIIIe siècle, une capacité caractéristique que l'on retrouvera durablement dans tous les grands réseaux : celle d'organiser des interconnexions avec des entités semblables couvrant d'autres

territoires, mais souvent aussi avec d'autres acteurs opérant dans des champs sociologiques et politiques différents utiles à la cause: journalistes, intellectuels, fonctionnaires, politiciens. Leur influence a souvent largement dépendu de cette capacité à être ainsi « multiples », c'est à dire à pouvoir s'adresser simultanément dans plusieurs pays à différents interlocuteurs.

Plus tard, ce sont les premières internationales ouvrières et mouvements de solidarité avec les peuples revendiquant leur affranchissement des jougs impériaux (et encore plus tard « impérialistes »). Les organisations intergouvernementales ont, brièvement au début, puis dans la seconde moitié du XXe siècle, poussé les (désormais) ONG à se structurer sur des bases intercontinentales au nom de l'universalité des concepts qu'elles devaient aider faire prévaloir, accordant leur reconnaissance officielle à celles dont les réseaux étaient les plus vastes. Enfin, les firmes multinationales, acteurs privés dont la puissance repose sur un fonctionnement en réseaux hiérarchisés, suscitent une réaction qui, par souci d'efficacité, puise dans un certain mimétisme, car il faut être capable de glaner de l'information partout où ces organismes tentaculaires ont des unités de fabrication ou de sous-traitance, ainsi que des fournisseurs.

La constitution de réseaux, dans la famille ONG, n'est donc pas nouvelle et n'est pas non plus une forme d'organisation totalement spontanée puisqu'elle a, dans certains cas, été largement suscitée de l'extérieur.

Les réseaux sont pourtant une caractéristique fréquemment soulignée comme marquant l'originalité du fonctionnement des ONG contemporaines. Qu'est-ce qui fait que certains réseaux contemporains semblent à certains égards des forces plus puissantes que leurs prédécesseurs ?

Les dernières années du XXe siècle se caractérisent par quelques nouveautés qui ont peut être entraîné une rupture par rapport aux périodes précédentes. Nous nous intéresserons à quatre d'entre elles appartenant à des registres différents :

- Un élément technique, l'apparition d'Internet, révolution technologique, approprié

¹³ Isabelle Sommier – Le renouveau des mouvements contestataires – Champs Flammarion – 2003, p. 22 à 24

par les organisations des sociétés civiles, qui non seulement facilite le développement et le fonctionnement des réseaux, mais en modifie la nature ;

- La multiplication des ONG expertes qui, renforçant ou accélérant une évolution vers la spécialisation et la professionnalisation du milieu, structure différemment les réseaux ;

Deux facteurs institutionnels exogènes s'y ajoutent qui sont :

- l'avènement de sources privées de financement disponibles pour des travaux de réflexion sur l'organisation de la société civile,
- les mutations de la coopération internationale au développement;

Il conviendra de s'interroger sur le point de savoir si ces ingrédients suffisent à expliquer la puissance reconnue aux réseaux contemporains et s'ils contribuent à leur autonomie par rapport aux autres acteurs.

I. La révolution Internet.

L'argument est banal et fait florès : les possibilités techniques de communication offertes par la technologie Internet ont brusquement donné aux différentes sociétés civiles du monde des moyens d'information et de concertation sans précédent. Plus intéressant que le regard porté de l'extérieur sur cette « révolution » est la réflexion qu'elle suscite au sein même de la famille ONG, en particulier sur les conséquences qui en résultent en termes de rapports de force en son sein.

A) Un pouvoir décuplé d'information et de mise en relation

C'est dans la presse que l'on trouve la description la plus dithyrambique du bénéfice tiré par la société civile mondiale de la technologie Internet. Ainsi *le Monde* croit-il pouvoir constater que « *le mouvement antimondialisation libérale, véritable 'Internationale civile' qui œuvre précisément pour rénover la gouvernance du monde, est quasiment consubstantiel au réseau Internet avec lequel il partage son caractère décentralisé, déhiérarchisé et déterritorialisé. Instrument de communication et de coordination indispensable à ses milliers d'organisations, Internet constitue également l'un de ses outils de combat privilégiés.* ¹⁴ » Le même auteur, dans un autre article intitulé « *Internet, arme fatale des 'alter'* », ajoutait : « *Formidable outil de coordination, le Web est également un espace d'expression privilégié du mouvement altermondialiste et des multiples associations ou collectifs qui le composent. Ainsi, le réseau international Indymedia, né à Seattle en 1999 pour assurer une couverture 'alternative' du sommet de l'OMC, a fait de l'information son terrain de lutte* ». ¹⁵

On confine ici à l'explication mécaniste. On trouve, sous la plume de responsables ONG des constats voisins.

Greenpeace, dans la rubrique « *Victoires* » de son site Internet, se félicite ainsi d'avoir réussi, dès 1995 (aux tous débuts d'Internet en Europe), à collecter 7 millions de signatures pour une pétition demandant l'arrêt des essais nucléaires français,

¹⁴ Stéphane Mandard – *Internet, arme fatale des 'alter'* - *Le Monde* du 12 novembre 2002

britanniques, américains, russes et chinois. Nous savons que, depuis, ce record a été largement dépassé, avec le développement du militantisme internaute : 25 millions pour la pétition sur la dette du Tiers monde en 2000¹⁶. Les collectes, pour des montants moindres, mais néanmoins impressionnants, peuvent se faire en quelques jours : une coalition d'ONG a réuni 300.000 signatures sur la pétition condamnant le procès intenté devant les tribunaux sud-africains par des laboratoires pharmaceutiques soucieux de protéger les brevets de leurs médicaments anti-rétroviraux, une autre 1 million de « clics », en février 2003 contre la guerre en Irak. Et c'est grâce au même moyen d'information que, le 15 février de la même année, 10 millions de personnes se retrouvèrent à défiler dans les rues de dizaines de grandes villes du monde, contre cette guerre.

Claude Combes, s'exprimant sur le site de l'ONG VECAM, se félicite, lui aussi, de ce que « *cette puissance inégalée d'échanges, en rapidité et en volume, offerte par les systèmes actuels de télécommunication (des milliards d'interconnexions simultanées en temps réel), crée des conditions nouvelles de coordination pour les acteurs de la société civile. Les nouveaux outils de communication permettent l'élaboration d'une connaissance immédiate du contexte planétaire dans lequel les actions locales sont conduites.* ¹⁷. »

1) La structure d'Internet organise la militance en réseaux réactifs

La réflexion se fait plus intéressante lorsqu'elle s'interroge sur le type d'organisation sociologique que la technologie Internet induit : « *Dès lors, les stratégies globales de long terme ne sont plus un passage obligé. Elles peuvent laisser la place à une multitude de micro stratégies autorégulées en temps réel.* » Internet favorise une articulation entre le « *penser global et agir local.* ¹⁸»

Isabelle Sommier est plus explicite : « *Internet a également été un outil précieux pour ce qui représente une autre force des mobilisations actuelles : leur capacité à se constituer en réseaux. C'est d'ailleurs de l'informatique que provient le terme. Il*

¹⁵ Stéphane Mandard, Idem

¹⁶ Quentin Peel - *How militants hijacked NGO party* - Financial Times du 17 juillet 2001

¹⁷ Claude Combes - Site Internet de Vecam - le 11 janvier 2003

¹⁸ Claude Combes, Idem

renvoie ici à des sortes de nébuleuses, aux contours flous par définition, d'associations diverses qui se retrouvent le temps d'une action ou d'une mobilisation. (...) Cette modalité organisationnelle originale s'adapte de façon spectaculaire aux transformations équivalentes du troisième âge du capitalisme, le 'capitalisme en réseau' analysé par Luc Boltanski et Eve Chiapello. (...) Les groupes d'intérêt peuvent en effet difficilement se passer aujourd'hui d'une action débordant les frontières nationales d'origine : soit la cause prise en charge appelle une réponse à l'échelle mondiale, soit le gouvernement interpellé se trouve inséré dans un système de contraintes régionales ou internationales qui affecte sa capacité de réponse aux demandes de ses citoyens.¹⁹» Internet transforme donc les méthodes de militance et offre aux responsables de « campagnes » la possibilité d'accéder d'emblée à une dimension mondiale.

Alors que la complexité de certains des problèmes les plus importants qu'ont connus les époques précédentes interdisait aux non spécialistes et peu informés de s'en mêler, les capacités d'investigation d'Internet, par *hackers* et nébuleuse d'experts et d'observateurs interposés, permettent à toute organisation citoyenne de participer activement aux débats, et de peser, sur les principaux enjeux contemporains. *« Il ne fait aucun doute que l'explosion récente du militantisme associatif à travers le monde n'aurait vraisemblablement pas eu lieu sans la dernière révolution des communications.²⁰ »*

Il en résulte que ce qui était jusque là un handicap dirimant, la différence de moyens entre les autres acteurs internationaux et les ONG, ne l'est plus : *« Internet présente de multiples avantages pour les minorités actives : (...) la rapidité de l'information et de la propagande au moindre coût, qui permet de pallier le manque de moyens financiers et humains, mais aussi de faciliter les contacts et la proximité (virtuelle) avec les adhérents et les autres organisations (... favorisant) le désenclavement des luttes, leur globalisation, mais aussi la division du travail militant. (...) Les usages d'Internet tendent à être de plus en plus fréquents et diversifiés : pour lancer des mouvements de pétition, pour échapper à la censure et à la répression dans des pays*

¹⁹ Isabelle Sommier, Ibid., p. 202-204

²⁰ Jean-François Soulet - *La révolte des citoyens – De la guerre des demoiselles à José Bovet* - Editions Privat 2001, p. 111 dans un paragraphe intitulé *Internet, 'tam-tam moderne' des réseaux associatifs*

autoritaires ou pour des groupes préparant des actions illégales, pour harceler l'adversaire en saturant son site de messages, en propageant de fausses informations ou de vraies nouvelles embarrassantes. ²¹»

Par rapport aux réseaux des siècles passés, Internet n'apporte pas tant la quantité de militants rassemblés autour des causes : certaines pétitions abolitionnistes ont, au début du XIXe siècle, en Grande Bretagne, réuni les signatures d'un adulte sur sept ! La nouveauté c'est la vitesse: là où il fallait des mois pour réunir des militants en nombre autour d'une cause, la mobilisation est désormais instantanée ; cela place les autres acteurs sous une sorte de lumière crue permanente qui transforme le rapport.

Bien que la technologie soit toute récente, on peut déjà imputer à cette capacité d'accélération qui est la sienne un certain nombre de changements concrets dans la pratique des relations internationales

Paul Sadler note ainsi que « *le projet d'accord AMI (accord multilatéral sur les investissements) a été mis en grand danger quand un brouillon de son texte, mis sur le Net par une ONG, a permis à des centaines de groupes d'observateurs hostiles de mobiliser contre lui. De façon similaire, le sommet de Seattle de l'OMC a été perturbé par des dizaines de sites qui ont prévenu un grand nombre de gens (sauf la police) des manifestations qui se préparaient. De nouvelles coalitions se constituent sur le Web* ²² ».

La fonction de webmestre est devenue, de ce fait, au sein des grandes ONG, un poste d'importance. Les sites offrent des rubriques spécifiquement dédiées à l'animation interne (annonce des événements, appels à contributions écrites, pétitions...) et des indications sur la vie des organisations sœurs participant à des démarches voisines. Les plus importantes les ont organisés en « portails » permettant de suivre l'activité des différentes organisations affiliées ou cousines.

²¹ Isabelle Sommier, Ibid., p. 200-201

²² Paul Sadler -Site Internet de l'ACDI, 2 février 2002

2) Un instrument de dialogue avec les autres acteurs

Le contenu des sites d'ONG ne vise pas seulement les militants. Il est souvent largement destiné aux institutions publiques.

Le premier souci est de ne pas prêter prise aux critiques classiques portant sur l'insuffisante autonomie qui résulterait d'une faiblesse des moyens financiers privés (et l'on comptabilise alors souvent dans les bilans, le nombre de journées consacrées par les bénévoles) ou de partenariats critiquables. Un exemple extrême est fourni, à cet égard, par Transparency International qui, après y avoir détaillé ses démêlés avec la Banque Mondiale (voir Chapitre 2), déclare sur son site: « *Ceux qui nous accusent d'être manipulés par la Banque verront, à ces preuves du contraire, leur erreur* ».

Les messages peuvent aussi s'adresser à des firmes multilatérales que l'on a prises pour cibles. Les sites de la FIDH et du WWF (voir Titre II, chapitre IV), où ces ONG expliquent, sur un mode plutôt menaçant, les raisons de leur coopération avec des firmes multinationales, alors qu'elles ont interdit à ces dernières de faire seulement mention, sur leurs sites, de ces accords, ne sont évidemment pas destinés à être lus que par les militants.

Conscients du fait que les pouvoirs publics et les grandes entreprises développent des activités de veille par rapport aux sites des ONG qui leur créent des soucis, et que la presse fait également de plus en plus usage d'Internet dans ses recherches d'information, les responsables de la fonction éditoriale sur les sites non gouvernementaux se sentent investis de fonctions délicates, devant aussi, et en principe d'abord, répondre à l'engagement de transparence qu'ils ont pris vis-à-vis des militants.

Les questions posées par l'usage d'Internet sont en effet nombreuses : Si, « *en effet, la communauté internationale a besoin, plus que jamais, de s'approprier collectivement les grands enjeux liés à la révolution informationnelle et d'en faire un objet de puissance publique, une fois dissipées les fumées spéculatives de la seconde moitié des années 90, les questions de fond demeurent : comment les technologies interagissent-*

elles avec nos manières de 'faire société' ? Contribuent-elles à d'autres modes d'organisation collective, au sein de l'espace public local, national, international - comme au sein de l'entreprise, de l'association, du mouvement civique et social - ? Participent-elles à l'émergence de nouveaux modes de production économique, nous conduisant à repenser des pans entiers de nos systèmes juridiques ? Peuvent-elles servir de leviers à la mise en place de sociétés plus solidaires, plus créatives et plus ouvertes ? Peuvent-elles contribuer à des modèles de développement dans les pays du Sud, respectueux des besoins des populations et de la diversité culturelle ? (Il faut) éviter que des choix essentiels ne soit faits dans l'ombre au nom de l'expertise et de la technicité et aider à penser la transversalité ».²³

Internet est donc un exceptionnel outil de pouvoir social. Il suscite, étant susceptible d'entraîner des dérives, une réflexion interne aux ONG révélatrice de tensions.

B) Une prise de conscience des enjeux de pouvoir liés à la maîtrise d'Internet

Valérie Peugeot, animatrice de Vecam, ONG spécialiste du domaine, remarque que « *au sein de la société civile, consciemment ou inconsciemment, on assiste à un déplacement des modes d'organisation pour à la fois intégrer et tirer parti de ces transformations de l'ère informationnelle : positionnement de différents mouvements dans le champ de la contre-expertise citoyenne, apparition de nouvelles fonctions militantes liées à la production et la circulation de l'information, usage massif des TIC dans les mouvements internationaux, organisation d'une réflexion collective et interculturelle à l'échelle internationale, mobilisation des médias pour l'ouverture d'espace de dialogue inédits entre acteurs 'adversaires', expérimentations de nouvelles formes démocratiques locales (...)* »²⁴.

Cette prise de conscience du fait qu'Internet ouvre de nouveaux modes aux relations entre acteurs nationaux et des relations internationales débouche à la fois sur une mobilisation pour que les projets de réglementation, à l'étude du côté des pouvoirs

²³ Valérie Peugeot – *Le sommet mondial de l'information : anachronisme ou temps nécessaire ?* (Texte publié à l'occasion des rencontres d'Autrans) -Site Internet de Vecam - 8 janvier 2003

²⁴ Valérie Peugeot – *Militantisme et technologies de l'information et de la communication : vers un laboratoire un changement sociétal* –Site Internet de Vecam - mai 2002

publics, ne se traduisent pas par la restriction d'une liberté que les ONG ont su mettre à profit, et sur une réflexion sur les rapports de force que la communication électronique induit implicitement entre les organisations des sociétés civiles elles-mêmes. Dans les deux cas, le sujet, au fond, est celui de l'autonomie qu'Internet autorise pour la famille ONG.

Deux éléments ont provoqué une prise de conscience du rôle d'Internet dans la structuration du mouvement social mondial : les velléités publiques de restriction de son usage ; la découverte du fait qu'Internet pouvait, derrière un discours généreux, favoriser le renforcement de rapports dissymétriques de pouvoir.

1) **La mobilisation contre les tentatives de régulation externes**

La tenue, en décembre 2003, d'un *Sommet mondial de la société de l'information (SMSI)*, à l'initiative conjointe de plusieurs organisations intergouvernementales, a suscité un certain nombre d'espoirs : « *Ce sommet aura valeur de test pour les nouvelles formes de gouvernances mondiales. Il a pour ambition de revisiter les négociations internationales en donnant toute sa place à la société civile* », a affirmé *Adama Samassékou, le président du processus préparatoire du SMSI.* »²⁵

Il était également porteur d'interrogations que les réseaux d'ONG ont souhaité mettre en évidence. Parmi les enjeux figurait une éventuelle restriction de la liberté de communication sur Internet. « *Ce n'est sans doute pas un hasard si les tentatives - encore timides - d'ouverture de l'ONU ou du G8 à la société civile s'amorcent autour d'une réflexion sur la société de l'information. Le Réseau lui offre peut-être une arme sans pareille pour bousculer les institutions internationales et les gouvernements sur lesquels elles s'appuient aujourd'hui exclusivement.* »²⁶ L'usage d'Internet est, comme le signale le journaliste auteur de ces lignes, une « arme » modifiant les rapports de force entre acteurs internationaux, à l'avantage des réseaux d'ONG, désormais redoutés. Les Etats, comme les firmes multinationales du secteur des télécommunications, sont tentés de réduire la portée de cet arsenal pointé vers eux.

²⁵ Stéphane Mandard, Ibid.

²⁶ Stéphane Mandard, Ibid.

Le Sommet a, finalement, pris acte d'un rapport de forces et d'une situation qu'aucun des acteurs publics n'était à même de faire évoluer aisément. Significativement, n'a pas même pu être obtenu un accord sur un nouveau système de gestion des « noms » à la base d'Internet lui-même, confiés de fait actuellement à une société privée des Etats Unis.

2) La découverte qu'Internet pouvait renforcer les dissymétries de pouvoir

La révolution Internet déstabilise le mouvement associatif lui-même. « *La relation entre TIC et monde militant n'est pas des plus simples... On peut (...) différencier trois (...) 'familles' d'acteurs associatifs et militants interagissant avec les TIC (...).*

- *Les associations et autres organisations non lucratives et militantes qui se sont créées d'entrée de jeu sur des problématiques centrées sur les technologies de l'information et de la communication (...) les hébergeurs associatifs, le mouvement du logiciel libre, les mouvements de défense des droits et des libertés face aux risques technologiques, les militants des médias communautaires qui se sont emparés des nouveaux outils de communication au fur et à mesure de leur émergence, et de nouvelles générations de hackers (...).*
- *Les associations et mouvements sociaux, qui (...) s'emparent de l'outil et le mettent au service de leur action, que celle-ci s'inscrive dans le champs environnemental, social, démocratique, humanitaire ou autre, (selon un) mouvement d'appropriation lent et souvent (...) très superficiel (n'y voyant) qu'un outil de communication de plus (...).*
- *Une troisième catégorie, appelée à devenir la plus importante mais aujourd'hui marginale : celle des associations qui se sont créées récemment, en choisissant d'entrée de jeu un champ d'action dans lequel interagissent une dimension sociale et technologique. (...) Aujourd'hui il existe une vraie difficulté à construire un dialogue entre ces trois catégories d'acteurs (...) Les mouvements sociaux et civiques traditionnels éprouvent des difficultés à décrypter les enjeux politiques qui sont à l'œuvre derrière les technologies. (...) À l'inverse, les militants des TIC*

souffrent parfois d'une forme de techno centrisme et participent, à leur corps défendant, à cette culture de l'expertise qu'ils critiquent dans d'autres domaines. Ils ont à faire un formidable effort pédagogique pour aller au-devant des besoins des acteurs associatifs de terrain. »²⁷

L'argument selon lequel Internet favoriserait la démocratie interne aux ONG est aujourd'hui discuté : *« La proposition prend essentiellement appui sur le fonctionnement réticulaire, et non plus vertical, de l'organisation que l'utilisation d'Internet induit dans la mesure où les activités sont coordonnées et les débats impulsés par un outil et non plus par une direction, donc par le bas et non plus par le haut. (Mais) en raison de l'inégal accès des individus à la technologie (...) l'outil risque d'accroître le fossé socioculturel entre la majorité des militants et les dirigeants et pourrait même avoir des conséquences contraires à l'objectif de démocratisation de la participation politique. »²⁸* Derrière l'utopie du réseau plaçant chaque internaute sur le même pied d'égalité, se dissimule la question des inégalités liées aux limites de la diffusion des savoirs ; sous prétexte de cyber-démocratie participative, risque de se reconstituer le pouvoir des clercs.

Ces réflexions sont essentiellement le fait des ONG des pays développés, pour qui Internet est un phénomène d'une importance considérable, du fait des premières conséquences de son appropriation par quelques uns. Mais elles traversent aussi les organisations des sociétés civiles des pays du Sud, où les inégalités devant l'éducation et, tout autant devant l'accès à l'informatique (quasi absente hors des villes), sont grandes. Enfin, elles soulignent un clivage Nord/Sud qui renforce les inégalités dans la participation aux relations internationales, les ONG des pays riches risquant de confisquer ainsi, un peu, plus le pouvoir.

En effet, *« la galaxie des ONG est fortement hiérarchisée. Le recours à la diffusion d'informations et d'expertises par Internet favorise l'organisation de débats et de problématiques reflétant souvent les préoccupations des élites des ONG du Nord. En leur sein les organisations américaines demeurent largement dominantes(...) Ces dernières bénéficient, dans la diffusion de leurs idées, de l'autorité et des moyens*

²⁷ Valérie Peugeot – *Militantisme et TIC*, Ibid.

²⁸ Isabelle Sommier, Ibid., p. 199-200

propres au pays dominant. Ainsi les informations originales produites lors de la bataille contre l'Accord multilatéral sur l'investissement provenaient essentiellement de quelques ONG américaines. »²⁹

Les raisons de ce déséquilibre sont tout d'abord techniques et financières : « *Dès 1998 les USA généraient à eux seuls 9.4 milliards d'email par jour (soit 30 000 fois plus que les 300 000 courriers papier quotidiens).*³⁰ » D'autre part le coût des connexions à Internet est, en Afrique, environ vingt fois supérieur en moyenne à celui pratiqué dans les pays développés, pour un niveau de vie bien moindre. La communication utilisant ce réseau est inaccessible à la plupart des ONG du Sud

Certains auteurs ajoutent à cette analyse une dimension politique : « *Des processus d'exclusion peuvent être repérés (...), les organisations qui ont accès à la scène internationale (...) résistant à l'arrivée de nouveaux partenaires (...). La distinction la plus importante aujourd'hui est sans doute beaucoup moins entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques qu'entre acteurs ayant les moyens d'accéder aux forums internationaux, de peser sur la formulation des agendas de décision et les décisions, et les autres.(... Du fait) d'inégalités très fortes dans l'accès à la scène internationale se crée une véritable hiérarchie entre (les ONG)(...). La production de l'information transmise par Internet par des réseaux d'ONG...(est) très contrôlée par un nombre limité d'individus (...) et très hiérarchisée(...). Internet permet de diffuser très rapidement des données (mais) entre des élites. »³¹*

La « *révolution Internet* » donnerait donc, dans l'immédiat, surtout aux sociétés civiles du Nord l'occasion de s'organiser, d'identifier des partenaires choisis par affinités et de se faire entendre, prétendument en leur nom, des institutions et de l'opinion publique.

Faut-il aller jusqu'à affirmer que « *les revendications, valeurs, discours qui ont une chance de passer à l'international, de peser sur les décisions et, finalement de s'imposer, sont ceux qui correspondent au 'catéchisme' néo-libéral? (...)* La

²⁹ Christian Chavagneux, Ibid.

³⁰ Claude Combes - Site Internet Vecam 2003

³¹ Béatrice Pouligny – *Le rôle des ONG en politique internationale*- Projet n° 269, printemps 2002, p. 18

campagne contre l'accord multilatéral sur les investissements (AMI) entre 1995 et 1998 (...) met en évidence une très nette polarisation géographique dans l'origine des sites...(dont) les seuls présentant des éléments de contenu originaux étaient basés aux Etats-Unis (...et) un décalage très fort entre les débats qui se déroulaient via les forums de discussion et ceux qui se poursuivaient entre la majorité des membres.³²»

L'AMI menaçait tout autant les ouvriers des pays de l'OCDE puisqu'il allait favoriser les délocalisations, ce qui explique que la contre-offensive soit partie des USA et ait été fictivement mondialisée via Internet.

Internet, loin d'être l'instrument de la démocratie participative revendiquée par certains, s'affirmerait donc comme l'outil d'une fracture numérique qui est aussi virtuellement politique. Il confirmerait l'idée que, via cette « révolution technologique », ce sont les valeurs communes aux pays économiquement développés qui trouvent une nouvelle fois à s'affirmer face à celles des pays pauvres. L'autonomie culturelle et politique des ONG dominantes est une nouvelle fois posée, les réseaux étant suspectés d'être un artefact cherchant à masquer la dépendance.

Cette critique, se faisant de plus en plus forte, affaiblit l'impact des campagnes menées aujourd'hui sur Internet : ainsi la réalité des millions de signatures électroniques qui viennent appuyer les nombreuses campagnes propulsées par le Web est-elle de plus en plus souvent mise en doute du fait de la très inégale répartition géographique des signataires.

Internet est donc bien une révolution, qui favorise fortement l'organisation de réseaux entre ONG, mais qui, par effet boomerang, questionne très vivement la « société civile mondiale » sur sa réalité. Il propulse cette dernière sur le théâtre de *la société de la communication*, soulignant la naïveté qu'il y aurait à ignorer les enjeux de pouvoir qui la traversent.

L'existence de tels débats a favorisé un nécessaire travail de réflexion du mouvement ONG sur lui-même. Il est également lié au second phénomène à l'œuvre dans la structuration de la société civile contemporaine, la professionnalisation.

³² Béatrice Pouligny – *L'émergence d'une société civile internationale, processus, acteurs, enjeux - Les associations et l'Europe en devenir* – La Documentation Française 2001, p. 8

II. L'apparition des ONG « expertes »

La *professionnalisation* observée des ONG répond aux nécessités de la survie et traduit une stratégie de conquête. Dans l'univers concurrentiel où se meuvent les ONG, les financeurs publics et les donateurs privés poussent dans ce sens, affirmant des exigences croissantes d'efficacité et de bon emploi des moyens mis à disposition. Apparaissent en conséquence des ONG d'un type nouveau, présentant à la fois les caractéristiques de leur famille, mais aussi celles de bureaux d'études, appelées à jouer un rôle important dans la construction et l'affirmation des réseaux.

1) La spécialisation, évolution commune à l'ensemble des ONG

Le fait que le mot *professionnalisation* est venu déjà à différentes reprises dans le cours de la rédaction des chapitres précédents a déjà indiqué un processus général : les ONG sont poussées par leurs relations de partenariat-opposition aux autres acteurs des relations internationales à consolider leurs « positions » (expression très en usage) par l'affirmation d'un capital social particulier : leur expérience d'une technique, d'un domaine de compétence, d'un public... Celles qui participent à des coopérations avec des Etats, des organisations intergouvernementales ou des firmes multinationales sont en effet de plus en plus priées de démontrer un savoir-faire qui leur donne une identité de spécialistes : si c'est, par exemple, dans l'urgence humanitaire, le temps est fini des médicales-généralistes ; on leur demandera d'être professionnelles dans la gestion de camps de réfugiés, ou le soutien psychologique, ou le rétablissement des réseaux d'eau potable, ou la vaccination... Il leur faut aussi démêler la complexité des appels d'offre internationaux, gérer la veille informationnelle sur des domaines variés (pour les médicales, suivre les négociations multilatérales sur le prix des médicaments, les licences et brevets...), être attentives à leur communication.

C'est ce qui les conduit, comme on l'a vu, à recruter d'anciens hauts fonctionnaires (*« les réseaux d'experts sont très restreints, facilitant la circulation des individus entre les sphères gouvernementales et non gouvernementales ³³ »*). *« Les grands acteurs*

³³ Béatrice Pouligny, Idem, p. 13.

économiques et les collectifs d'ONG, réseaux internationaux ou plates-formes nationales, ont acquis, par exemple, un pouvoir de pression qui s'exerce sur les diplomaties et que celles-ci sont obligées de prendre en compte. Dans certains cas, lorsque la négociation est technique, ce qu'elle est le plus souvent, et lorsque les arguments s'affrontent publiquement, la bataille scientifique peut être capitale. C'est le cas pour les grandes négociations environnementales (convention sur les changements climatiques) ou commerciales (nocivité des OGM ou de la viande hormonisée).³⁴ »

De nombreux postes d'experts apparaissent dans l'organigramme des ONG. Parmi ceux-ci, les personnels spécialisés en communication (attachés de presse, webmestre, directeurs de la communication).

Cette évolution, initialement subie, est également voulue et de plus en plus maîtrisée : elle est importante dans la construction de l'image et des slogans qui séduisent l'opinion publique. Pour jouer ce rôle de passerelle entre des causes complexes et un grand public qui, via les médias audiovisuels, ne peut recevoir qu'un message simplifié, il faut un certain « métier ». Et les ONG les plus importantes constituent en leur sein des équipes pluridisciplinaires capable de produire ce produit de communication synchrétique essentiel à leur affirmation.

La professionnalisation, et son corollaire, la spécialisation, sont ainsi, finalement, productrices d'autonomie par rapport aux autres acteurs internationaux, pouvoirs publics nationaux et intergouvernementaux ainsi que très grandes entreprises, positionnant les ONG sur le terrain où se gagne, selon eux, une partie de la légitimité..

Ces transformations ne s'opèrent pas sans heurt. La démission de la présidente d'Action contre la Faim de son poste, en 2001, au motif que les cadres de cette ONG auraient perdu leur âme en devenant trop professionnels, de surcroît trop bien payés, en a fourni une illustration médiatique. Sylvie Brunel dénonçait « *des machines de plus en plus lourdes qui finissent par fonctionner au service de leur propre*

³⁴ Henri Rouillé-d'Orfeuille et Jorge Eduardo Durao – *Rôle des ONG dans le dbat public et les négociations internationales* – Lettre de Sud, octobre 2003

*perpétuation (et) des nomenklatura installées dans de confortables situations.*³⁵» Directeur général, lui-même d'une ONG particulière, puisque ayant été créée par l'Etat français pour soutenir le développement de la vie associative, la Fondation de France, Francis Charhon répondit à ce sujet: « *Les organisations qui travaillent dans le champ de la solidarité sont des organisations professionnelles qui doivent engager des professionnels. (...) C'est pour moi une garantie pour que les donateurs sachent que leur argent est optimisé* ». Et Jean-Baptiste Richardier, directeur général de Handicap International, ajoutait: « *La professionnalisation est un mal nécessaire* », devant un journaliste qui s'étonnait que les expressions « *business plan, mailing, concurrence, marché* », soient entrées dans le langage des grandes ONG³⁶.

L'affichage d'une capacité d'expertise devient d'autre part un moyen de l'affirmation par rapport aux autres acteurs. L'un des éléments de la construction du rapport de force qui s'est instauré très vite en la faveur du « mouvement d'éducation populaire » ATTAC a été le fait que cette ONG inscrivait malicieusement sa démarche au carrefour de l'expertise et de la vulgarisation: la dimension *expertise* s'est traduite par le choix du sujet initial, le complexe mécanisme de la taxation des mouvements de capitaux ainsi que par la création d'un Comité scientifique réunissant une phalange d'universitaires; la *vulgarisation* est le second objet d'ATTAC qui proclame ainsi que la confiscation du savoir sur lequel sont fondées les décisions politiques n'a pas de justification autre que politique, toute intelligence humaine étant capable de comprendre pourvu que l'on veuille bien lui expliquer.

L'Association pour une Taxe Tobin d'Aide aux Citoyens (ATTAC) est née d'un éditorial d'Ignacio Ramonet publié dans le Monde diplomatique³⁷, dans lequel était proposée la création d'une organisation militant pour la taxation des capitaux fluctuants et spéculatifs. « *Fin décembre 1998, la première pétition nationale pour la taxe Tobin est lancée, qui recueillera 110 000 signatures* ». L'association annonce 35 000 adhérents aujourd'hui. Sa structure combine un « *collège des fondateurs* », un « *conseil scientifique* » et environ 150 « *comités locaux* ». Cette association s'est imposée dans le débat public, en France, et a « *essaimé dans presque 50 pays. (...*

³⁵ Sylvie Brunel – *Des forteresses de vertu autoproclamées* - Le Monde du 10 décembre 2003

³⁶ Jean-Louis Sain - *Le chasseur de mines antipersonnel* - Le Monde du 1^{er} décembre 2003

C'est aujourd'hui) *une association multi thématique (active) sur des terrains variés relatifs à la lutte contre le libéralisme: commerce, environnement, services publics, emploi, retraites, biens collectifs mondiaux.* »³⁸ S'envisageant comme un « *mouvement d'éducation populaire tourné vers l'action* », ATTAC « *occupe une place singulière (par) son fulgurant succès (et) sa dénonciation du néolibéralisme (qui) l'inscrit au carrefour de plusieurs luttes : le combat des 'sans' (...) la lutte contre la fragilisation du salariat et de l'Etat-providence, celles en faveur de l'environnement.* »³⁹

Le même souci de faire vaciller le « pouvoir technocratique » et d'établir un rapport d'égalité avec les négociateurs étatiques et entrepreneuriaux a amené un certain nombre d'ONG à constituer, ces dernières années, leurs propres forces expertes : la Fondation Médecins sans Frontières, les groupes de recherche d'OXFAM... par exemple.

Mais, en outre, des ONG sont apparues qui se sont spécialisées dans la fonction d'expertise.

2) Les ONG-expertes

Quelque riche que soit une ONG, il lui est de plus en plus difficile de couvrir l'ensemble des champs de connaissance nécessaires à l'exercice professionnel de son métier. Aussi certaines font-elles appel à des sortes de sous-traitants. L'apparition de telles ONG au profil très spécialisé, que l'on peut dénommer « expertes », semble jouer un rôle important dans la structuration et le fonctionnement des réseaux d'ONG aujourd'hui.

Le rapport du Centre français des Conseillers du Commerce extérieur, déjà plusieurs fois cité, souligne que « *la communauté des scientifiques, agronomes, économistes, vétérinaires, ingénieurs, s'est progressivement mobilisée pour imaginer des solutions techniques alternatives aux modèles dominants de coopération, proposant des 'contre modèles' d'aide au développement (...) Ils jouent un rôle non négligeable dans*

³⁷ Ignascio Ramonet – *Désarmer les marchés* – Le Monde diplomatique, décembre 1997

³⁸ Site Internet d'ATTAC 2004

³⁹ Isabelle Sommier, *Ibid.*, p. 162-163

l'inspiration des méthodes des grandes organisations internationales, en particulier EuropAid, l'Office de coopération de l'Union européenne ». Ils collaborent avec les « ONG normatives (dont la) pratique est d'apporter une contribution concrète à l'élaboration du droit international. Ainsi, Global Report Initiative (GRI) a rédigé en 2001 un rapport recensant de manière exhaustive des 'indicateurs de base' sur les domaines social, économique et environnemental(...), et proposant d'autres critères dits ' additionnels et qualitatifs' pour mesurer l'impact d'un groupe sur son 'environnement'. »

Financées le plus souvent principalement sur fonds publics, nationaux et internationaux, elles ne disposent que de peu de fonds propres et d'une base sociale réduite : quelques membres seulement, en général, des personnalités reconnues dans leur spécialité professionnelle, y compris pour une certaine marginalité qui les mène à de nombreux engagements civiques. Ces ONG ont de ce fait une double nature : celle d'un bureau d'étude soumissionnant aux appels d'offre sur les sujets où elles se considèrent comme compétentes ; mais aussi celle d'une ONG assumant une fonction spécialisée au sein de réseaux.

Alors que les sujets des négociations internationales se font de plus en plus complexes, au point que les experts recrutés par les ONG classiques ou les mouvements sociaux ne se trouvent pas à même de répondre aux besoins, ces *ONG-expertes* mettent leur savoir à disposition des réseaux non-gouvernementaux mais aussi des institutions publiques ou privées avec lesquelles elles passent contrat. Le savoir proposé est d'une triple nature : connaissance scientifique d'un sujet, information sur les positions d'un certain nombre d'institutions publiques (dont des organisations intergouvernementales) avec lesquelles elles ont des contrats de prestations de services, et capacité de proposition de concepts utiles pour les négociations.

VECAM (Veille européenne et citoyenne sur les autoroutes de l'information et le multimédia), dont les travaux ont été plusieurs fois déjà cités ici, est un exemple de ces ONG-expertes. Elle a été créée « *en réaction au G7 sur la Société de l'Information de 1995* », à l'initiative de la revue *Transversales Sciences culture* et de la *Fondation Charles Léopold Mayer* « *pour permettre une maîtrise citoyenne de (l')évolution technologique (par) l'articulation des réseaux de l'Internet citoyens*

existants à l'échelle nationale, européenne et internationale et la participation à l'élaboration d'une parole collective à même de peser sur les choix technologiques qui conditionnent notre avenir. Dans ce cadre, VECAM a co-fondé **EACN, 'l'Association européenne pour les réseaux citoyens'** qui est, depuis 3 ans, devenue un réseau international GCNP - **Global Community networks partnership.** » C'est un think tank sur l'utilisation des NTIC dans la démocratie et les relations internationales.

Elles se trouvent souvent en position médiane entre les différents acteurs de la négociation, ce qui peut conduire à une fonction quasi-négociatrice. Car « *les Etats ne sont plus aujourd'hui seulement des 'chercheurs de puissance et de richesse' (...) mais aussi des 'chercheurs' d'information (qui) doivent faire appel à l'avis d'experts afin d'éclairer leurs choix.* »⁴⁰ Aussi les « *groupes experts (...) communautés épistémiques (...) de scientifiques, de professionnels et d'experts qui partagent (... des) croyances normatives. (... ainsi que) d'autres communautés, plus diffuses, qu'elles se présentent ou non sous la forme d'organisations non gouvernementales, qu'elles soient rattachées à des régimes internationaux constitués comme (...) le régime sanitaire international (Médecins des pauvres) ou qu'elles ne soient rattachées à aucun régime (les 'experts de la protection de l'environnement' ou les 'experts des droits de l'homme')* »⁴¹ participent-ils activement à l'élaboration des normes internationales.

Paul Adler, collaborateur de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), reprenant les études de Sylvia Ostry, chercheur à l'université de Toronto, Canada, souligne tout particulièrement l'importance de ces « *groupes spécialisés dans la fourniture d'analyses et d'informations sophistiquées, qui peuvent jouer un rôle crucial dans la préparation de certains traités. Ainsi, en, 1997, le système de vérification des armes chimiques a été inspiré par des associations proches de l'industrie chimique. Dans la campagne pour l'abolition de la dette du Tiers monde, une poignée d'ONG, dont Oxfam, est devenue aussi experte du dédale des procédures de réduction de dette que les bureaucrates du FMI et de la Banque Mondiale. De façon croissante, ces ONG se font coopter dans l'élaboration des politiques. A l'OMC, ces ONG techniciennes (dirigées de façon dominante par des juristes), focalisent leur*

⁴⁰ Gérard Kébabdjian citant Haas, Ibid., p. 268

⁴¹ Gérard Kébabdjian, Ibid., p. 267- 268

*activité sur la formation et la fourniture d'informations sur les arcanes des lois sur le commerce aux délégués des pays pauvres. »*⁴²

Ainsi, en 1999, à Seattle, « *le Ghana requiert l'expertise du Third World Network pour décoder le texte concernant l'abaissement des tarifs douaniers sur les produits agricoles et préparer son dossier* »⁴³. C'est à de telles ONG que Joseph Stiglitz faisait allusion lorsqu'il analysait la constitution d'un front des pays en développement lors de la réunion de l'OMC à Cancun comme fruit du travail mené par elles auprès des délégations du Tiers monde.⁴⁴

Les ONG expertes sont enfin un des moteurs des dynamiques de moyen terme visant à bâtir des contre-projets techniquement et politiquement valables opposables aux « experts » des institutions publiques qui promeuvent la mondialisation libérale. De ces experts publics, dont Bourdieu disait « *qu'à eux tous, ils ne (font) pas le quart du début du commencement d'un économiste* », mais qui ont le monopole de « *l'effet d'autorité* » tant que les mouvements sociaux ne travaillent pas des constructions théoriques « *au niveau mondial, transnational, (...) un lieu vide* »⁴⁵ actuellement.

Leur pouvoir est donc bien réel et contribue à la structuration des réseaux d'ONG : si la règle y demeure qu'aucun pouvoir hiérarchique ne s'y affirme – ce qui menacerait un fonctionnement démocratique qui se veut ultra-participatif – elle y ajoutent l'ingrédient du nécessaire respect de la compétence scientifique, soit une dose d'ordre qui évite aux réseaux le péril du spontanéisme anarchique.

L'exercice de ce pouvoir est également dangereux et fragile car ces ONG-expertes peuvent être suspectées par les pouvoirs publics et entreprises avec lesquelles elles sont sous contrat de ne pas assez promouvoir leurs points de vue auprès des réseaux d'ONG. C'est ainsi qu'une ONG française caractéristique de la catégorie, *Solagral*, plusieurs fois citée ici pour la qualité de ses analyses, dont la compétence et l'apport au débat public étaient unanimement reconnus jusqu'à la Conférence de Johannesburg,

⁴² Paul Adler – Site Internet d'ACDI

⁴³ Isabelle Sommier, *Ibid.*, p. 256

⁴⁴ Interview de Joseph Stiglitz - *Libération*, 26 octobre 2003

⁴⁵ Pierre Bourdieu - Intervention aux Etats généraux du mouvement social, 23 novembre 1996

a disparu en 2003, lorsque ses financiers publics ont décidé de ne plus soutenir ses activités.

On peut lire dans cette disparition l'une des preuves de l'enjeu que le développement de la spécialisation et de l'expertise, externalisées ou non, constitue dans la construction de la force de négociation des ONG aujourd'hui. Non que les ONG du passé s'en soient privées : on sait combien, au XIXe siècle, un bon nombre de savants se sont engagés aux côtés des abolitionnistes pour réfuter la thèse de l'inégalité des races, et l'on a déjà mentionné la participation de chimistes et physiciens réputés dans les mouvements pacifistes du XXe siècle. La nouveauté tient au fait que, sur de nouveaux thèmes pour lesquels la connaissance scientifique n'en est qu'au stade de la construction (l'écologie) ou demeure incertaine (l'économie politique), des organisations de la société civile aient décidé de se constituer en producteurs de savoir.

Enfin, l'apparition des ONG expertes dote les réseaux plus ou moins formels d'ONG (et d'individualités) d'un minimum de polarité, et donc de structuration, ce qui n'est pas sans incidence sur leur fonctionnement. C'est également une nouveauté qui peut expliquer la dynamique de transnationalisation des réseaux.

III. Des financements encouragent la pensée des réseaux d'ONG sur eux-mêmes

Le titre II a montré combien l'émergence et le développement des ONG ont été liés, après 1945, puis 1989, à des interrelations nombreuses avec certaines organisations intergouvernementales et certains Etats. L'existence d'une corrélation entre des changements apparus dans les rapports de certains acteurs de la scène des relations internationales avec les ONG à l'extrême fin du XXe, et la structuration plus forte de cette famille internationale, est dès lors une hypothèse qui mérite attention.

Le rôle des universités et fondations, dont les programmes de recherche encouragent la réflexion stratégique du milieu ONG, paraît essentiel.

On aura noté qu'un certain nombre d'auteurs cités ici à différentes reprises appartiennent à la Fondation Ford, à la Fondation Carnegie Endowment for International Peace à la Fondation allemande pour le développement international ou aux universités John Hopkins, Cambridge, Cornell, Oxford, Princeton, UCLA, à la London School of Economics ...ainsi qu'au CERI. L'intérêt relativement récent d'un certain nombre de fondations et de centres de recherche universitaires pour la catégorie sociologique et politique *ONG*, et, plus encore pour la manière dont celle-ci s'inscrit dans un fonctionnement en réseaux, précipite une prise de conscience de la spécificité et du potentiel de ces organisations par les responsables de ces dernières.

Longtemps les ONG se sont caractérisées par une démarche pragmatique, qui tirait orgueil de son caractère opérationnel et concret. Au mieux, des alliances tactiques pouvaient se nouer, sur des bases intuitives, pour mener à bien certains projets collectifs.

Depuis l'événement politique et sociologique que furent les manifestations de Seattle contre l'OMC en octobre 1999, qui révélèrent un fonctionnement en réseau s'appuyant sur Internet, de nombreux financements ont été rendus disponibles pour mieux comprendre le « phénomène ». Certains visent simplement à approfondir la connaissance scientifique ; d'autres s'inscrivent dans une démarche proactive et visent

à aider les réseaux à se développer. Ils sont mis en œuvre par des institutions le plus souvent privées qui souhaitent associer un certain nombre d'animateurs de réseaux d'ONG à leurs recherches et expérimentations. Un dialogue organisant des allers-retours entre théorie et pratique en résulte qui exerce un effet de prise de conscience de la part des animateurs, aux effets stimulants pour l'action.

A) Les programmes universitaires de recherche sur les réseaux d'ONG

Le thème de la société civile et de ses organisations est un sujet de recherche de plus en plus répandu dans les universités du monde développé. C'est tout d'abord le cas aux Etats Unies, où méritent d'être particulièrement citées la John Hopkins University, dotée d'un département des *Civil Society Studies*, et l'Université de Californie-Los Angeles, qui possède un *Center for civil society*. En Europe la *London school of economics and political sciences* finance une équipe de recherche sur la « *Global civil society* » animée par Mary Kaldor qui publie depuis 2003 un *Yearbook on global civil society* ; Sciences Po Paris a commencé en 2004 une activité de recherche sur le sujet, en liaison avec l'University of Columbia (New-York) sous la forme d'un Atelier de recherche sur le développement qui a pris pour objets deux grandes ONG, Action contre la Faim et la Fédération Internationale des Droits de l'Homme ainsi que Coordination Sud. Les exemples pourraient être multipliés.

L'appel d'offre lancé en 1999 par le réseau de recherche (regroupant 22 partenaires internationaux) créé par l'Institut d'études du développement de l'université de Brighton (RU) sur le thème « société civile et gouvernance » est caractéristique de la curiosité du monde universitaire et des effets potentiellement stimulants de cet intérêt.

La description du sujet est tout d'abord valorisante : « *L'idée de société civile a acquis une place prééminente dans le discours politique et développementaliste au cours des deux dernières décennies, en particulier en lien avec les vagues successives de démocratisation qui, ayant commencé en Amérique Latine et en Europe Orientale, se sont étendues dans le monde en développement. En termes normatifs, la société civile a été communément perçue comme un agent dont le rôle est de plus en plus essentiel dans la limitation de l'autoritarisme des gouvernements, dans le renforcement de la conscience populaire, dans la réduction du phénomène*

d'atomisation sociale, la remise en cause de certains effets des forces de marché, le renforcement de la responsabilité politique et l'amélioration de la qualité et des modes participatifs de la gouvernance. La remise en cause des limites de l'action publique a conduit aussi à une meilleure prise en considération du rôle potentiel des organisations civiques dans la fourniture de biens publics et de services sociaux, que ce soit distinctement ou dans une sorte de relation de synergie avec les institutions étatiques. »

Les questions mises en débat questionnent les ONG sur leur identité politique : « *Toutefois, les appréciations sur la notion de société civile ont souvent été exagérément optimistes et ont mal évalué les ambiguïtés et conflits inhérents aux sociétés civiles réelles. Du reste l'impact potentiellement positif de la société civile est difficile à mesurer dans les pays où l'Etat est fort et les organisations civiques encore faible, spécialement dans un contexte de conflictualité politique et de déclin économique. »*

Des concepts scientifiques sont proposés pour avancer : « *En analysant les sociétés civiles des pays pauvres, émergents, en transition et industrialisés, on peut communément discerner deux sens sous-jacents donnés aux termes, les conceptions politique et sociologique. La première s'enracine dans la tradition anglo-américaine d'une théorie de la démocratie libérale qui identifie les institutions civiques et l'exercice des droits politiques comme des composantes essentielles de l'émergence d'un type particulier de société politique basée sur les principes de citoyenneté, de droits, de représentation démocratique et d'Etat de droit. La conception sociologique est celle d'un domaine associatif intermédiaire situé entre l'Etat et les institutions de base de la société (les individus, les familles, les entreprises), occupé par des organisations sociales disposant d'un certain degré d'autonomie et bénéficiant de la participation de leurs membres sur une base volontariste... »*

Suit un questionnement sur le rôle des ONG dans la démocratie, sujet sur lequel celles-ci ont bâti une bonne partie de leur discours de légitimation : « *La définition politique est sujette à critique car elle normative, partant de l'hypothèse que toutes les sociétés, aussi diverses soient-elles en termes culturels, sociaux et politiques, sont vouées à emprunter le chemin de la démocratisation libérale(...); elle conduit, sur cet axiome, à l'exercice délicat de devoir choisir, sur des critères incertains, parmi les*

différents types d'organisations sociales, celles qui sont vraiment 'civiles' par opposition à celles qui seraient 'pré-civiles', 'inciviles' ou 'anti-civiles'. Cette définition tend en outre à englober les notions plus vastes et abstraites de participation politique, de discours public, ainsi qu'à situer la société civile dans une gamme très large de processus informels et formels, individuels et organisés, sporadiques et institutionnalisés, éléments qui rendent difficiles l'identification et l'analyse pratiques. »

Elle interpelle enfin les ONG sur l'efficacité de leurs codes éthiques et sur leur autonomie : *« La définition sociologique soulève aussi des problèmes : doit-on y inclure tous types d'associations intermédiaires, dont par exemple les Mafia et sociétés criminelles et secrètes ou encore celles qui se manifestent comme intolérantes, oppressives et violentes ? ... (Idem pour celles qui) ne sont pas autonomes ou fondées sur le bénévolat ou, qui au moins partiellement dépendent de l'Etat ?... (Idem pour) les coalitions sociales influentes, formelles ou informelles, qui agissent au travers de réseaux relativement stables d'individus ou d'institutions ?... (Idem pour) les ménages et les entreprises (qui), au sens strict sont des intermédiaires entre l'Etat et l'individu⁴⁶ ? »*

Un autre exemple de relation interactive et stimulante est fourni par la présentation de l'Atelier de développement qui figura fin 2003 sur le site de l'IEP de Paris dont le thème *était le rôle des ONG dans le débat public et la négociation internationale*. Fruits d'une « collaboration entre l'Institut d'études politiques et Coordination SUD », il proposait une recherche sur *« cette capacité nouvelle des ONG d'intervenir fortement dans les relations internationales à la fois en s'intéressant aux opinions publiques et en interagissant avec les négociateurs. (...) Au delà (...) Coordination SUD propose à l'IEP d'engager une réflexion plus fondamentale sur les fondements de ce que l'on pourrait appeler une 'diplomatie non gouvernementale' et sur les conditions que doivent chercher à remplir les ONG pour gagner en influence dans l'éveil d'une conscience et d'une citoyenneté planétaire et dans la construction des outils de la gouvernance et de la 'régulation' mondiales »*.

⁴⁶ Site Internet IDS Brighton

Ce sont des relations de ce type, faites de questionnements croisés, qui ont joué, ces dernières années un rôle probablement clé dans la construction d'une pensée de type stratégique dans la famille ONG.

B) Les programmes d'institutions s'intéressant à la stimulation de réseaux

La démarche de ces institutions, souvent des fondations anglo-saxonnes, s'inscrit dans la conviction que le triomphe de la démocratie et des valeurs occidentales dépend largement de la capacité des sociétés civiles encore embryonnaires dans de nombreux pays à se constituer en contrepouvoir en s'appuyant sur des réseaux internationaux exerçant des fonctions de protection en cas de représailles, de conseil juridique et stratégique, de formation....

Cette thèse a été expérimentée avec un certain succès dans les pays d'Europe centrale et de la Baltique à la fin des années 1980 et pendant la décennie suivante. Un soutien aux combats lancés par certains réseaux d'ONG contre les méfaits d'une mondialisation sans garde-fous éthiques leur apparaît comme la poursuite naturelle de leur mission. Leurs programmes combinent donc la mise en œuvre de stratégies concertées avec leurs partenaires et le financement de programmes de recherche visant à tirer des leçons des expériences.

La Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH), fondation de droit suisse créée en 1982, finance ainsi des programmes de recherche-action visant à la capitalisation des pratiques de démocratie dans lesquelles interviennent les différents types d'acteurs sociaux, en particulier les réseaux d'ONG. Elle mène, à cette fin, une importante activité éditoriale. Elle a elle-même lancé, avec l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, « *un réseau informel constitué de personnes, institutions et mouvements qui (...a rédigé), en 1993, une 'Plate-forme pour un monde responsable et solidaire' (...) signé(e) par plusieurs milliers de personnes (...) dans plus de 115 pays. (...) L'Assemblée Mondiale de Citoyens', (réunie) en décembre 2001 à Lille (...) a préfiguré un Parlement de la planète et a débouché sur la rédaction de 'Cahiers de propositions pour le 21ème siècle' et l'élaboration d'une 'Charte pour un monde responsable, pluriel et solidaire'.* » Elle a pris en charge les frais de voyage de plusieurs dizaines de

responsables de réseaux associatifs de plusieurs pays pour leur permettre de participer aux Forums sociaux mondiaux depuis leur création. Elle soutient enfin des programmes de recherche sur plusieurs réseaux d'ONG européennes.

Ce type d'appui offre aux animateurs de réseaux d'ONG qui savent en saisir l'opportunité, l'occasion de penser leurs pratiques, point de départ d'une conscientisation de leurs stratégies d'affirmation.

Ainsi le procès verbal d'une réunion, tenue en février 2004 entre Lisa Jordan, *Program officer* « *Governance and civil society* » de la Fondation Ford et une délégation composée de représentants de la fédération française « *Coordination Sud* » et de la Fondation suisse Leopold Mayer, arrête-t-il le principe d'un soutien des deux fondations à une recherche-action à la quelle participera le troisième partenaire sur « *les définitions de base (ONG, plate-forme nationale...) et sur les critères de qualité (gouvernance, democracy, transparency, accountability) ; la Fondation Ford a donné son accord pour un appui au projet de construction d'une coalition internationale par Coordination SUD, l'ABONG (Brésil), le VANI (Inde), le CRDA (Ethiopie) et quelques autres plates-formes nationales d'ONG* ».

Si le monde de la recherche s'intéresse depuis peu, de plus en plus aux ONG, c'est aussi et beaucoup parce que la coopération internationale au développement leur fait une place particulière.

IV. Les mutations de la coopération internationale au développement favorisent la structuration du mouvement ONG

Nous avons déjà eu l'occasion de mentionner l'intérêt de la coopération internationale au développement pour les organisations des sociétés civiles. La description des relations entre celles-ci et la Banque mondiale, au titre II, chapitre II, a montré combien, notamment pour mettre en œuvre la nouvelle politique de lutte contre la pauvreté, cette institution poussait à l'émergence d'organisations communautaires de base (CBOs) dans les pays en développement.

Ce type de politique, décliné de diverses façons au sein des principales agences d'aide internationale, pousse à une structuration du mouvement ONG dans son ensemble, en particulier dans sa composante Nord-Sud.

L'Union Européenne a, la première, amorcé cette évolution, suivie par la Banque Interaméricaine de Développement et enfin la Banque Mondiale.

A) Le rôle pionnier de l'Union Européenne

Lancé par l'Union Européenne au début des années 1990 pour répondre au désir de ses voisins du pourtour méditerranéen de préserver une relation politique et économique que leur paraissait menacer l'élargissement européen à l'Est, le « processus euro-méditerranéen » a ouvert la voie à une structuration des relations entre les organisations représentatives des sociétés civiles des deux rives de « mare nostrum ».

En effet, les conférences ministérielles annuelles ont, progressivement, donné la possibilité aux principales organisations des pays parties à l'accord de se rencontrer parallèlement aux réunions inter-étatiques ; ONG et syndicats (et par ailleurs collectivités locales), qui pouvaient se réunir séparément, ont souhaité, en particulier à Marseille en 1998, tenir des séances communes. Si ces réunions ont buté systématiquement sur la question du conflit israélo-palestinien, prétexte à des déclarations aussi enflammées que controversées, elles ont favorisé, outre

Méditerranée, l'émergence de représentations collectives des sociétés civiles, malgré la frilosité des gouvernements concernés. Car, dans la plupart de ces pays, l'interférence systématique des pouvoirs publics dans la vie des ONG, *«ne facilite pas le lien entre les sociétés civiles arabes et les mouvements sociaux (internationaux) récents, bien que certains chercheurs défendent une telle hypothèse pour le Liban et la Palestine (...) Contrairement aux organisations de mobilisation, qui attirent les classes moyennes supérieures éduquées et urbaines, les configurations associatives plus classiques ne sont pas capables de se situer dans l'interface de l'espace politique interne et étranger et restent confinées aux questions sociales et politiques locales et nationales.»*⁴⁷

La préparation des réunions « Euro-med », qui s'est inscrite dans des procédures institutionnelles quasi permanentes, a en outre favorisé la construction de relations durables entre les délégations mandatées à cette fin.

L'Union Européenne n'a entrepris un travail comparable avec les organisations des sociétés civiles d'Afrique sub-saharienne que beaucoup plus tardivement. Ses accords de coopération (dits de Lomé) avec cette partie du continent noir remontent pourtant à 1963. L'inscription d'un « dialogue politique » dans l'accord Union Européenne-ACP conclu à Cotonou en 2000, qui a pris la suite des accords de Lomé, est la première occasion offerte aux ONG de prendre pied, de façon encore indéfinie et sous un contrôle étroit de la Commission européenne, dans la relation Union Européenne-ACP, sous forme de réunions-débats.

Des regroupements se sont toutefois opérés, de longue date, au sein de certains secteurs économiques et sociaux entre organisations des sociétés civiles africaines, sous l'effet indirect des coopérations internationales. *« L'organisation a, en Afrique, une longue histoire(..) Les formes d'organisation que nous avons développées viennent du début des années 70 et de la grande sécheresse qui a sévi à cette époque en Afrique de l'Ouest. Pour rendre plus efficaces les secours et les aides, les ONG ou les mouvements d'Eglise ont provoqué l'émergence d'organisations locales. (...) Une fois le plus dur de la crise passé, nous avons gardé ces organisations et favorisé les*

⁴⁷Sarah Ben Néfissa - Courrier de la Planète n°63-2001, p. 26 - 27

échanges entre elles.(...) Des concertations régionales sont nées. En 1974, la Fédération des ONG sénégalaises s'est constituée. (...) Aujourd'hui, le mouvement a pris un nouveau visage, celui du CNCR, qui regroupe les principaux mouvements ruraux existant au Sénégal. (...) Nous voulons construire un monde plus juste (...) nous avons fait la moitié du chemin avec la création du Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles qui regroupe les mouvements des pays d'Afrique de l'Ouest. Nous pouvons maintenant nous adresser aux instances régionales (...) et représenter les paysans de notre région dans des organisations internationales de producteurs agricoles comme la FIPA ou Via Campesina.⁴⁸ »

D'autre part, dans le cadre de la préparation des Forums sociaux mondiaux, des *Forum sociaux africains* ont commencé de se réunir, le premier début 2002.

B) Le rôle déstabilisateur de la Banque Interaméricaine de Développement

Les mouvements sociaux et ONG du sous-continent sud-américain ont entrepris depuis longtemps la construction d'acteurs collectifs qui souhaitent être entendus des acteurs des relations internationales. Depuis les années 1980 et surtout depuis la défaite des mouvements rebelles au milieu des années 1990, les pays d'Amérique Centrale sont entrés dans une phase d'apprentissage collectif de la participation politique, dans le cadre ou aux marges du jeu des consultations électorales et de la « démocratie négociée »⁴⁹. Au cours des 15 dernières années, certains acteurs historiquement marginalisés de la scène politique centro-américaine (syndicats de travailleurs et de paysans, organisations communautaires de base, municipalités, etc.) se sont renforcés, alors qu'émergeaient de nouveaux acteurs (mouvements indigènes et de femmes en particulier) caractérisés par une méfiance tangible à l'égard des formes traditionnelles d'organisation politique.

La Banque Interaméricaine de Développement, banque régionale faisant partie du système de Bretton-Woods, est un de leurs interlocuteurs attitrés qui sait, en outre faire preuve d'écoute, sinon de complicité.

⁴⁸ Interview de N'diogou Fall, président du ROPPA – *Les ONG dans la tempête mondiale* - Coordination Sud, Ed. Charles Léopold Meyer, 2004, p. 127 à 130

Elle privilégie par exemple les relations avec les mouvements sociaux d'Amérique Latine.

Via Campesina, représentation collective des paysans pauvres, est l'un des principaux. Elle regroupe notamment le *Mouvement des Sans Terre (MST)* du Brésil, *l'Union Nationale des Organisations Régionales Paysannes* et *El Barzon* du Mexique, *les Rondas* du Pérou et *les Comités Unité Paysanne* du Guatemala. Les revendications de ces organisations dépassent largement la question agraire qui les a fait naître, se sont étendues à d'autres catégories, notamment les personnes endettées qui luttent pour la renégociation de leur dette.

Les mouvements de défense des peuples indigènes, également privilégiés par la BID, font entendre leur voix collectivement sans disposer d'organisation fédérative permanente, au travers de personnalités qui se sont imposées au niveau mondial : Rigoberta Menchu, prix Nobel de la paix, et le Sous-commandant Marcos. *La Confédération Nationale des Nationalités Indiennes* d'Equateur, *le Congrès National Indigène* au Mexique sont deux exemples de mouvements revendicatifs qui se sont imposés dans les négociations sur les réformes agraires et dans le débat politique sur la construction d'Etats pluriethniques.

Les mouvements civiques, nombreux, sont un troisième pôle avec lequel collabore la Banque. Ils ont trouvé leur forme d'expression collective au travers des Forums sociaux mondiaux. Au Brésil, ils promeuvent la démocratie participative urbaine, au travers, en particulier, des « budgets participatifs » ; au Mexique, *le Mouvement des Citoyens*, créé en réaction au trucage des élections auxquels était soupçonné de se livrer le PRI a donné naissance à *l'Alliance civique*.

Si, dès 1972, la BID amorce « un processus d'établissement de relations avec des fondations et ONG de toute l'Amérique Latine (...) à partir de 1987 (elle) commence à travailler à la création de Fonds d'investissement social ou d'urgence associant de

⁴⁹ United Nations Development Programme, Bureau for Latin America and the Caribbean - *Civil society : participation and transparency in Central America* - Stockholm, Sweden, 25-28 May 1999

manière directe des organisations communautaires et de la société civile pour atténuer les effets les plus négatifs des programmes d'ajustement structurel sur les populations les plus vulnérables. » Au lendemain du cyclone Mitch qui ravagea l'Amérique Centrale, fin 1998, la Banque Interaméricaine a affirmé publiquement une stratégie faisant des organisations représentatives des sociétés civiles des partenaires indispensables dans les processus décisionnels. En décembre, la Banque convoquait à Washington une réunion d'urgence du *Groupe Consultatif régional pour l'Amérique Centrale* dont elle assure le secrétariat. Le Président de la BID, Enrique V. Iglesias, exigeait : « *Reconstruction, oui, mais dans le sens d'une transformation, d'un appui donné à ces pays pour qu'ils vainquent leurs obstacles traditionnels et qu'ils construisent leurs économies sur de nouvelles bases, en veillant à ce qu'ils (...) retrouvent leur style de vie démocratique avec vivacité et qu'ils entament la modernisation de leurs économies.* »⁵⁰

Sous l'égide de la BID, la seconde réunion du Groupe consultatif pour l'Amérique Centrale, à Stockholm fin mai 1999, constitue une véritable innovation en matière de participation de la société civile aux conférences internationales : plus de 180 représentants des sociétés civiles centro-américaines (pour les deux tiers), nord-américaines et européennes (le tiers restant) participent au forum qui leur est consacré, avec l'appui du gouvernement suédois, parallèlement à la réunion du Groupe consultatif, et une soixantaine d'entre eux est conviée à trois des ateliers thématiques officiels (relatifs respectivement à la vulnérabilité écologique et sociale, à la transparence et à la décentralisation). Par ailleurs, plusieurs délégations officielles (Honduras, Nicaragua, Salvador, délégations des pays donateurs à l'exception notable des Etats-Unis) acceptèrent d'inclure des représentants des OSC. Enfin, dans les couloirs de la conférence, de multiples rencontres sont organisées entre représentants de la société civile et bailleurs internationaux. Dans chaque pays le processus favorise la constitution de coordinations nationales : au Nicaragua se met en place la CCER (Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucion), structure regroupant environ 350 organisations, réseaux et mouvements sociaux, alors qu'au Honduras, Interforos, regroupant 13 réseaux, réunissait plus de 500 organisations

⁵⁰ Enrique V. Iglesias, discours d'ouverture, décembre 1998

communautaires de base et ONG.⁵¹ Des concertations s'organisent au niveau centro-américain, dont certaines deviendront pérennes : sur les droits des femmes, sur la protection des enfants...

Ultérieurement, Enrique Iglesias déclare, le 9 novembre 2000, devant le Forum BID-sociétés civiles d'Amérique Latine : « *L'émergence de la société civile est l'un des facteurs clés de l'humanisation des programmes de développement et de consolidation de la démocratie* ». Le message aura quelques difficultés à être admis par les gouvernements conservateurs ou de la droite libérale, majoritaires dans la région, mais a été entendu des ONG. Lorsque la Banque Mondiale lance, un an plus tard les processus d'élaboration des Plans stratégiques de lutte contre la pauvreté en préconisant une participation des organisations des sociétés civiles d'Amérique Latine à leur élaboration, dans l'isthme centro-américain, les coordinations d'ONG mènent une guerre procédurale pour être réellement associées, avec globalement un certain succès.

D'autre part, l'époque des dictatures ayant amené l'Europe à accueillir de nombreux intellectuels et militants latino-américains, des solidarités durables s'étaient créées entre les anciens réfugiés, dont certains sont aujourd'hui à la tête des mouvements sociaux, et un bon nombre de responsables de réseaux d'ONG européennes. Le Forum Social Mondial de Porto Alegre résulte largement de la convergence des principaux mouvements sociaux latino-américains avec un certain nombre d'organisations européennes, favorisée par ce passé de solidarité, mais aussi, indirectement, par les initiatives de la BID.

C) La Banque Mondiale ou la généralisation des processus de structuration des sociétés civiles

La Banque mondiale, sous l'impulsion de son président Jimmy Wolfenson, s'inspire des expériences de collaboration de la BID avec les sociétés civiles d'Amérique Latine pour, à partir de 2000 associer celles du monde entier (en développement) à la

⁵¹ D'après Candice Raymond et Michel Doucin – *Mitch + 5 : une réflexion sur les limites et l'efficacité de l'ingérence. La politique des agences d'aide in Après la crise, la reconstruction de la communauté*, actes du séminaire des 5 et 6 juin 2004 – Ed. Fondation de France 2004

préparation des Plans stratégiques de lutte contre la pauvreté ainsi qu'aux programmes de gestion des annulations de dette des « pays pauvres très endettés ».

Les effets structurants de cette démarche, imposée aux gouvernements, sont lents, car la Banque est prudente et se garde de donner prise à la critique d'ingérence dans la vie politique des pays. Mais les effets en sont perceptibles. Ainsi, en Asie note-t-on la revendication des organisations des sociétés civiles d'être reconnues comme interlocutrices de l'Asean (titre II, chapitre I) ou encore la scission, en 2002, de la branche asiatique du mouvement revendiquant l'annulation totale de la dette des pays pauvres, Jubilee 2000, pour créer Jubilee Sud. La tenue, début 2004 du Forum social mondial à Mumbai, a montré la vivacité des organisations des sociétés civiles de cette région et leur capacité à faire entendre leurs divergences d'avec leurs consœurs du Nord.

D) Les coopérations bilatérales enchaînent

Si, dans le passé, un certain nombre d'agences bilatérales de coopération s'étaient déjà investies dans des programmes de soutien à des sociétés civiles des pays en développement (les coopérations néerlandaise, suisse, étatsunienne...), les initiatives de la BID puis de la Banque Mondiale suscitent un engouement pour la méthode. Des programmes d'appui à l'émergence d'organisations autonomes représentatives des sociétés civiles font florès : « *capacity building* », « *empowerment* » en sont les mots clés. Ainsi le gouvernement français ayant mis en place des « *comités d'orientation et de suivi* » dans lesquels il souhaitait inclure des ONG locales en accompagnement de l'annulation de ses créances bilatérales vis-à-vis de pays pauvres, sous forme de « *contrats de désendettement développement* », lance des « *programmes de renforcement des sociétés civiles* » au Maroc, au Cameroun... Dans le même esprit, il prend en charge le déplacement de représentants d'ONG de différents pays africains aux réunions de Porto Alegre. Or, les Forums sociaux mondiaux sont des lieux d'échanges et de concertation où se conçoivent des stratégies, se structurent des réseaux.

Les ONG du Nord sont associées à certains de ces programmes, ce qui ne laisse pas de susciter des interrogations au sein de la famille. Ainsi Philippe Lavigne-Delville,

directeur scientifique du GRET (ONG experte), s'interroge-t-il sur le sens politique des programmes de « *renforcement des sociétés civiles au Sud* » sur lesquels collaborent Etats et ONG. « *Renforcer la société civile revient (dans ces programmes) à donner des ressources aux acteurs pour faire connaître les positions et intérêts de ceux qui n'ont pas les ressources nécessaires pour se faire entendre et produire des services aux populations et/ou à leurs membres* ». Mais ceci « *renvoie implicitement à une vision politique sur les relations souhaitables entre Etat, société et marché* » telle que « *cette société civile assurant des services de base aux populations (sert de) filet de sécurité par rapport aux effets d'une libéralisation économique (et) renvoie à une vision néolibérale du tissu associatif et de la société civile remplissant les trous laissés par le marché, pendant de la dislocation de l'Etat .⁵²*»

Puis il se demande si les ONG des pays européens sont « *bien armées* » pour jouer ce rôle. Cela lui paraît douteux en raison de « *leur vision fonctionnaliste du développement (qui) laisse peu de place aux enjeux politiques, (...de leur) connaissance du milieu faible, (...de leur) vision normative et générale, voire a-socialisée des situations locales, (de) leur culture institutionnelle faible, de même que leur capacité à analyser les contextes politiques locaux (les amenant à être) essentiellement tournées vers des groupes de base* ». D'où « *un certain malaise par rapport aux organisations fédératives ou revendicative (...) structurel au système d'aide. Le risque d'instrumentalisation est grand et est porteur d'effets pervers.* »

La question, cette fois brutalement posée de la connivence par rapport aux intérêts économique-stratégiques des Etats de l'OCDE est posée. Il est que ces politiques sont nombreuses et puissamment soutenues aux plans multi et bilatéral depuis la fin du XXe siècle, ce qui a joué son rôle dans la structuration des organisations des sociétés civiles en réseaux.

Naissance et appropriation d'Internet, spécialisation (dont l'un des aspects est l'apparition des ONG-expertes), existence de financements pour que les réseaux se pensent et nouvelles pratiques de la coopération internationale au développement sont

⁵² Philippe Lavigne-Delville - conférence donnée dans le cadre de Coordination Sud le 15 mai 2001

des ingrédients qui semblent avoir joué un rôle important dans la préparation de ce à quoi nous assistons, l'émergence d'une structuration en réseaux de la galaxie ONG qui ainsi accède aux caractéristiques de la transnationalité.

Mais il ne suffit pas de ces ingrédients. Il faut aussi de l'esprit et de la volonté. Le chapitre suivant explorera quelles stratégies sont à l'œuvre et quels types de structuration se sont mis en place.

Chapitre II

Les stratégies conduisant à la transnationalité du mouvement ONG

Les ONG sont des institutions à ossature juridique, culturelle et politique nationale. C'est pour elles une situation subie, consubstantielle à leur nature d'acteur social, qui ne peut vraiment jamais échapper au milieu historique dont il est issu. Les Etats jouent de cette vulnérabilité pour instiller dans les politiques des ONG une bonne partie de leurs objectifs.

Toutefois, à partir de cette situation subie, un grand nombre d'ONG parviennent à construire, en entrant dans des coordinations, des campagnes et, plus généralement, dans des réseaux, une dynamique leur permettant de dépasser la force centripète de leur nationalité d'origine, pour accéder à la transnationalité. La question est pour nous d'importance puisqu'elle fait rebondir celle de l'autonomie par rapport aux autres acteurs : Etat, bien sûr, mais aussi firmes multinationales (qui ont une nationalité dominante), organisations intergouvernementales (dont le siège, la nationalité des pays qui y dominent... influent sur l'identité)....

La première évidence est qu'un petit nombre d'ONG ont acquis une stature et des caractéristiques qui les rangent parmi les acteurs transnationaux. Mais, hormis ce noyau, s'affirment des stratégies de construction de réseaux visant à s'affirmer comme des éléments capables d'influer davantage sur les mécanismes de la diplomatie internationale. Enfin, l'observation d'un certain nombre des principaux types de réseaux existants permet de comprendre comment la galaxie ONG obéit à quelques règles qui lui assurent des capacités d'initiative et donc d'autonomie par rapport aux autres acteurs des relations internationales.

I. Le club fermé des ONG transnationales

La notion d'*ONG transnationale* interroge tout d'abord quant à son sens. L'expression, issue de la science politique qui applique le qualificatif de *transnational* tout d'abord aux firmes multinationales, aux idéologies et aux mouvements de capitaux, semble moins adéquate à des entités sociales dont l'enracinement culturel national a été longuement souligné. Un détour par la recherche d'une définition apparaît donc nécessaire avant de tenter un dénombrement puis de réfléchir au sens même de la démarche numérative.

A) A la recherche d'une définition

Les définitions de l'ONG transnationale sont plurielles. Toutes puisent principalement à trois origines :

- L'une, théorique, découle des définitions de la science politique ; pour Keohane et Nye, « *les 'relations transnationales' – contacts, coalitions, et interactions transfrontaliers qui ne sont pas contrôlés par les organes centraux de la politique étrangère des gouvernements – (...), mett(ent) aux prises des acteurs dont l'un au moins n'est de nature ni gouvernementale, ni intergouvernementale (...)* L'information, les flux financiers, le transport des biens physiques et la circulation des personnes et des idées, exercent (...) une contrainte sur les Etats, en ce qu'ils augmentent 'la sensibilité réciproque des sociétés'¹.» Est transnational ce qui s'est affranchi de la dimension nationale et exerce son activité et un certain pouvoir dans l'espace des relations internationales. L'ONG transnationale est celle qui définit ses activités directement à une échelle mondiale, quelle que soit sa taille. Ce peut-être, par exemple, la petite mais puissante *Transparency International* (évoquée au Titre III, chapitre IV).

¹ Dario Battistella – *Théories des relations internationales*, Ibid., p. 182

- La seconde, analogique, établit un parallèle avec la structure et le comportement des firmes multinationales, dites aussi transnationales : elles échappent au pouvoir des Etats avec lesquelles elles peuvent avoir des liens, parce qu'elles ont les moyens d'endiguer celui-ci de deux façons : par la complexité de leur organisation ; l'ONG transnationale est alors celle qui dispose d'un pouvoir d'intimidation ou d'initiative face aux Etats, y compris les plus importants. Ce peut être « *l'Eglise catholique, (...) un groupe supranational faisant partie de la société civile qui exerce une forte influence internationale depuis des siècles* ». Thomas Carothers ajoute, à l'appui de cet exemple, que « *la société civile supranationale n'est pas une invention moderne comme on a tendance à le croire.* » Un second élément d'analogie avec les firmes transnationales est la puissance de leurs moyens financiers ; Philippe Ryfman insiste sur ces « *capacités de dépenses considérables, bien que largement sous-estimées (qui) donnent pour l'année 2000 approximativement en dollars, pour le 'groupe World vision' un pouvoir de dépense de 900 millions ; pour le 'groupe Care', 600 millions ; pour le 'groupe Oxfam', 500 millions ; pour le 'groupe SCF', 365 millions.*² »

- La dernière, institutionaliste et idéaliste à la fois, s'inspire des définitions de l'OING (organisation internationale non gouvernementale) ayant cours dans certaines organisations intergouvernementales : elle dispose d'une représentativité de type universel parce qu'elle est implantée dans un grand nombre de pays sur l'ensemble des continents et participe à la promotion des valeurs universellement reconnues. Elle correspond à la conception de John Burton qui « *voit dans les 'communications, et non la puissance (...) le principal facteur structurant la société mondiale'* », pour qui « *les communications de toutes sortes sont devenues de plus en plus rapides et fréquentes entre des points géographiques différents. (...) Il y a 'un monde' de la science, des idées, du commerce et des échanges qui n'est que marginalement affecté par les (...) frontières étatiques* », et qui espère en « *un monde pacifié (dû aux) contacts continus et (aux) sympathies mutuelles entre peuples de différentes nationalités et idéologies. (...Il est organisé en) une gigantesque toile d'araignée tissée par une infinité d'activités transsociétales – échanges commerciaux, mouvements touristiques, flux financiers, réseaux*

² Philippe Ryfman – *Les ONG* – Ibid., p. 65

migratoires, transactions culturelles, etc. – couvrant la planète entière tel un immense filet, (d'où il résulte) une interdépendance accrue.³» L'ensemble des organismes bénéficiant d'un statut consultatif de première catégorie auprès des Nations Unies peut se réclamer de la transnationalité puisqu'ils se caractérisent « par leur but non lucratif, par leur champ d'activité couvrant plusieurs pays dans lesquels sont installées des filiales, leurs centres de décision et de contrôle étant situé toutefois dans un seul pays. Leur réseau d'activité s'étend aujourd'hui au monde entier et couvre les domaines les plus divers⁴ . ».

Les trois définitions ne se recoupent que partiellement. Si l'on suit les auteurs qui se sont véritablement intéressés au sujet, il ressort que c'est aux trois définitions à la fois qu'ils faut référence. On pourrait alors décrire l'ONG transnationale type comme celle dont les composantes acceptent un fonctionnement fédéral autour d'un centre définissant des orientations générales et composé de responsables issus d'une assez grande variété de cultures, dont l'action est relayée par des filiales dans un grand nombre de pays sur plusieurs continents, accédant à une notoriété internationale telle qu'elle inspire respect et crainte de la part des principaux autres acteurs des relations internationales, et se réclame d'une éthique peu contestable.

B) Les essais de dénombrement et leurs limites

Combien sont-elles ? Pour Béatrice Pouligny, les ONG transnationales, devant obéir aux trois définitions à la fois, ne sont qu'une poignée : « *Greenpeace et Amnesty International* (sont parmi les) *rare*s ONG réellement transnationales dans le sens où, de façon similaire à des organisations religieuses, leurs membres sont à la fois enracinés dans des réseaux sociaux nationaux (définition 2) et reliés entre eux en permanence à travers tout à la fois des liens informels, organisationnels et des références morales communes fortes (définition 3). Ce sont des organisations extrêmement centralisées et hiérarchiques. La Campagne internationale contre les mines anti-personnels (ICBL) peut être considérée comme un cas intermédiaire (...) reposant sur un petit réseau d'individus (définition 1) liés par des liens

³ Dario Battistella, Ibid., p. 192- 193

⁴ Philippe Braillard et Mohammad-Reza Djalili - *Les relations internationales* – PUF 2002

interpersonnels forts. Les cas les plus fréquents sont (...) des 'échanges politiques transnationaux' (Sidney Tarrow), c'est-à-dire des formes temporaires de coopération entre des acteurs nationaux qui identifient un intérêt ou un ensemble de valeurs en commun dans une configuration politique particulière.»⁵

Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink ont procédé à décompte à partir d'une définition un peu plus large, comparant entre 1950 et 1993 le nombre des organisations transnationales non gouvernementales vouées au « *changement social* »: elles ont dénombré en fin de période 168 organisations transnationales de droits de l'Homme (contre 33), 48 traitant de gouvernance mondiale (contre 8), 26 de législation internationale (contre 14), 59 de paix (contre 11), 61 de droits des femmes (contre 10), 90 d'environnement (contre 2), 34 de développement (contre 3), 29 de droits des minorités ethniques (contre 10) et 54... d'espéranto (contre 11). Soit un total de 631, six fois supérieur à celui de 1953.»⁶ Si les organisations non gouvernementales transnationales et actives sont peu nombreuses, elles « *ont connu un remarquable développement au cours du XXe siècle* ⁷ ».

Philippe Ryfman souligne les désaccords entre auteurs : « *Ainsi, là où de Sénarclens (2001), s'appuyant sur Risse-Kappen (1995) voit le nombre d'ONG déployant une activité internationale passer de 176 en 1909 à 1255 en 1960, puis à 2173 en 1972, pour culminer à 5000 environ au début du troisième millénaire, Smouts, Battistella et Vennesson (2003) les estiment à plus de 20.000 (...) En croisant ses propres sources avec celles de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de l'ex-Comité des liaison des ONG auprès de l'Union Européenne, le Centre de développement de l'OCDE est parvenu, en 2000 à établir un répertoire recensant 4436 ONG actives en Europe (dans 26 pays). (...) Mais l'Union Internationale des Associations les voit près de 40.000.* ⁸ »

Si l'éventail des comptabilisations est très ouvert, c'est que certains auteurs retiennent la troisième définition : toutes OING. Mais, à l'inverse, on constate que ceux qui combinent les trois définitions en sont conduits à exprimer des positions très subjectives. Certains jugements laissent penser que le regard du censeur est à

⁵ Béatrice Pouligny – *Le rôle des ONG en politique internationale – Projet n°269 – Printemps 2002*, p. 17

⁶ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink - *Activistes beyond borders* - Cornell Paper backs, p. 11

⁷ Philippe Braillard et Mohammad-Reza Djalili, *Idem*

⁸ Philippe Ryfman, *Idem*, p. 34-35

considérer avec le double sens originel du mot.

C) Dénombrer c'est peut-être juger

Considérons par exemple les raisons pour lesquelles Médecins sans Frontières, ONG dont le caractère international et l'influence ne font guère de doutes aujourd'hui, est très souvent exclu par les analystes de la catégorie des ONG transnationales : la constitution de MSF-International aurait eu surtout pour objectif « *de diluer l'emprise (des) bailleurs au travers d'une structure internationale articulant, non sans mal, des entités nationales (...) Son effet est finalement moins de se dégager entièrement de l'emprise des bailleurs internationaux que de tenter de 'dénationaliser' l'image de l'association, et donc de permettre aux structures nationales de ne pas sembler dépendre des diplomaties de leurs Etats ou ensembles géopolitiques respectifs.*⁹ » Et l'on ajoute souvent que MSFI laisse une totale autonomie à ses 17 branches nationales, s'avérant incapable, dans certaines situations, de dégager un message clair au nom de l'organisation dans son ensemble.

Derrière cette exclusion de la catégorie des ONG transnationales, ne sont-ce pas à la fois les victoires dans le combat contre les firmes pharmaceutiques (souvent américaines) de ce lauréat du prix Nobel de la paix et son origine française (c'est à dire le fait que la première association de « french doctors » soit née dans un pays qui compte peu de grandes ONG et dont elle domine le paysage) qui sont, en réalité, prises en considération ? Est-ce que l'implicite à cet ostracisme n'est pas que, lorsqu'une grande ONG se singularise et que cette originalité croise celle du pays dont elle est originaire, le caractère universel de son message devient sujet de suspicion ?

Un autre exemple est fourni par OXFAM International. « *Leur vision est de construire un réseau global s'articulant autour d'une identité corporative d'OXFAM qui pourrait sérieusement concurrencer l'hégémonie des institutions bilatérales et multilatérales politiques de développement. (Elle comprendrait) un tronc et des branches dans le Nord, mais des racines dans le Sud, par lesquelles les témoignages et les informations nécessaires à l'élaboration et à la légitimation du rôle de préconisation d'OXFAM sur*

⁹ Pascal Dauvin et Johanna Siméant - *Le travail humanitaire : les acteurs des ONG, du siège au terrain* - Presses de Sciences Po – 2002, p. 287

la scène internationale vont circuler. » Mais la restructuration entreprise à cette fin s'est avérée ruineuse et est contestée comme « *un autre projet hégémonique.* ¹⁰ » Là aussi, c'est le succès en terme de pouvoir de cette ONG, dont on dit qu'elle est de fait aujourd'hui l'un des membres de l'OMC tant son rôle de conseil auprès des pays en développement, pour les négociations qui se déroulent dans cette enceinte, est important, qui est indirectement contesté (y compris dans les colonnes du journal de l'ONG, ce qui démontre son ouverture à la critique).

On a signalé déjà à différentes reprises combien la dénomination accordée aux acteurs des relations internationales était porteuse de sens et d'image, deux éléments qui jouent leur rôle sur le théâtre des négociations internationales. Le fait de refuser l'épithète « transnationale » à MSFI et OXFAM, alors qu'on l'accorde à d'autres moins importantes, semble relever de la tentative récurrente des autres acteurs de leur dénier une légitimité à occuper la place qui est de fait la leur.

Et si Greenpeace et Amnesty International ont la chance, en revanche, d'être admises sans barguigner dans le club fermé des ONG transnationales, ceci ne signifie pas qu'elle ne sont pas, elles-mêmes, sur la liste des membres menacés d'exclusion. Car si, Greenpeace apparaît, par exemple, comme archétypique de l'ONG transnationale, c'est, certes, qu'elle est présente dans 41 pays et définit sa politique au travers d'instances incluant des représentants de plusieurs continents : la présidente du conseil d'administration est australienne, le directeur exécutif est allemand... Mais on fait observer que l'ONG est peu présente dans le Tiers monde et que les représentants de ce dernier sont très peu actifs dans ses organes directeurs. Alors comment peut-elle se prévaloir d'une réelle transnationalité ? C'est sur ce thème que son combat victorieux contre la submersion d'une plate-forme pétrolière de la compagnie Shell ou que ses campagnes contre les aérosols ont été critiqués : « *Les consommateurs américains, persuadés de l'imminence du danger (de la diminution de la couche d'ozone) avaient commencé un boycottage massif des aérosols dès le milieu des années soixante-dix, ce qui amena une des plus grandes firmes productrices - DuPont de Nemours - à s'engager dans la recherche de substituts. Lorsque ces derniers furent trouvés, DuPont de Nemours avait acquis une avance considérable sur ses concurrents. Les*

¹⁰ Jenny Pearce (professeur à l'université de Stratford –UK) - *Development in practice* - Revue d'Oxfam - 2002

intérêts du lobby industriel rejoignaient alors ceux du 'lobby vert' pour pousser le gouvernement américain à s'engager dans des négociations sur l'élimination progressive des substances incriminées¹¹.» Ceci déboucha sur le protocole de Montréal, signé en 1987.

Le débat qui entoure la notion d'ONG transnationale, loin d'être purement philosophique, soulève la question de la dépendance culturelle et le soupçon récurrent d'une confiscation du porte-parolat de la société civile mondiale par des organisations qui ne représenteraient qu'une catégories de valeurs, tout en les prétendant universelles. C'est la raison pour laquelle la réflexion sur la représentativité et sur les méthodes de construction d'acteurs collectifs non gouvernementaux incluant des expressions de l'ensemble des continents est devenue un sujet de grande actualité au sein de la famille ONG. Même les organisations considérées comme puissantes et (à certains égards) transnationales, ayant conscience de la forte inclinaison d'une partie des autres acteurs internationaux à vouloir les exclure de ce cercle, y participent.

¹¹ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts - *Le retournement du monde*, Ibid., p. 215

II. Les stratégies volontaristes de construction de réseaux

Les difficultés rencontrées pour caractériser (ce que devrait être) une *ONG transnationale* se retrouvent à propos des *réseaux transnationaux d'ONG*. Et l'enjeu implicite de cette recherche de définition est, cette fois encore, la (dé)légitimation.

L'observation des stratégies mises en œuvre par la galaxie ONG pour réunir les caractéristiques principales de la *transnationalité* déjà inventoriées - une capacité d'action collective, une puissance numérique et en terme d'influence, ainsi qu'une certaine universalité dans la composition et dans le discours – permet tout d'abord d'identifier des personnes, peu nombreuses, au centre du processus. Un relatif petit nombre d'individus définit, en effet, au sein de la famille ONG, dans chacun des principaux pays, souvent en relation avec des centres de recherche universitaire (on l'a vu au chapitre précédent), ce que l'on peut appeler une stratégie d'organisation de ses relations vis-à-vis de ses pairs et des autres acteurs des relations internationales.

*« Le plus souvent, l'avancée effective des projets dépend beaucoup moins de mobilisations collectives que de dynamiques individuelles »*¹² Dans les années 1970 et suivantes, ce furent des personnalités au destin héroïque qui furent reconnues comme représentatives des idéaux incarnés par les ONG. Elles furent portées au pinacle de l'opinion publique par des médias subjugués heureux de renouveler ainsi leur arsenal de héros populaires. Les « french doctors » caracolèrent en tête.

Le temps semble venu pour la presse, interloquée par les manifestations gigantesques de la (dénommées par elle) société civile mondiale apparues à la fin des années 1990, de rechercher de nouvelles figures incarnant cette époque neuve. Quelques-unes se distinguent, un relatif petit nombre, différentes de la génération précédente en ce qu'ils ne risquent pas leur vie et n'en sauvent pas au bout d'un bistouri ou d'un pont alimentaire aérien. Ils ne sont pas toujours jeunes, pas toujours photogéniques ni mariés à des vedettes des médias ou de la mode. Ils font fléchir les institutions les plus puissantes, s'imposent dans des négociations dont même des Etats se sentent exclus...

¹² Béatrice Pouligny, Idem, p. 19.

Ils intriguent. Le vocabulaire hésite à leur sujet : *penseurs, gourous, patrons, animateurs...* retenons ici celui de *stratège* , qui leur va le moins mal.

Ce serait un sujet de recherche en soi que de dresser le bottin des quelques dizaines de personnalités qui jouent, au sein des réseaux internationaux d'ONG un rôle de conception et d'animation.

Nous nous limiterons ici à décrire, à travers l'expression de la pensée de quelques uns des principaux « stratèges » de la seule scène française, les idées fondamentales qu'ils mettent en avant. On se souviendra que, si la structuration du mouvement ONG a été plus tardive en France que dans les autres pays développés, un rattrapage est en cours, dont l'une des manifestations est le rôle très actif joué par un certain nombre de personnalités françaises dans la construction des Forums sociaux mondiaux, depuis le début du nouveau siècle ; à cela deux causes essentielles : d'une part le fait que ce pays ait été terre d'accueil de réfugiés politiques de nombreux pays d'Amérique Latine dans les années 1970 – 1980, dont un bon nombre sont aujourd'hui à la tête des mouvements sociaux sur le sous-continent ; en second lieu les constantes de la politique étrangère française depuis la seconde guerre mondiale, caractérisées notamment par une distance maintenue vis-à-vis des Etats Unis, un intérêt particulier pour les mondes arabe et africain, un volontarisme dans la construction européenne, qui donnent aux animateurs français du mouvement non gouvernemental une sorte d'autorité naturelle au sein de leur fratrie internationale.

Le chapitre suivant permettra de corriger ce relatif franco-centrisme en présentant quelques grands réseaux actuels et leurs relations mutuelles.

La réflexion s'articule principalement autour des thèmes suivants :

- l'architecture générale de la construction des réseaux non gouvernementaux
- la relation Nord/Sud au sein des réseaux transnationaux
- la création de rapports de force vis-à-vis des autres acteurs.

A) L'architecture générale de la construction de réseaux non gouvernementaux transnationaux.

1) La construction « bottom-up »

Sur le site Internet du Centre de Recherches Internationales sur le Développement (CRID), figure, parmi ses « *textes fondateurs* », un article écrit en 2001 qui apporte une réponse à cette question. Il a été écrit par son président, Gustave Massiah, également vice-président d'ATTAC, président d'AITEC (association internationale des techniciens, experts et chercheurs) et universitaire. Intitulé, « *Le mouvement anti-mondialisation* », il présente une stratégie de construction de type pyramidal dont les mécanismes assurent aux organisations situées à la base, dans les pays, une participation active aux initiatives prises aux niveaux supérieurs.

Gustave Massiah commente tout d'abord le fait que « *depuis quelques années des mouvements définissent leurs actions directement dans le champ de la mondialisation (au travers de) campagnes internationales actives (...) La convergence de ces campagnes a modifié la scène internationale depuis 1995 (...) Le passage des résistances aux propositions pose toute une série de questions au mouvement citoyen mondial. Parmi celles-ci (...) la question de l'articulation entre les échelles d'intervention, le niveau local, le niveau national, le niveau des grandes régions et le niveau mondial* ».

Et Gustave Massiah préconise un modèle d'articulation entre ces derniers : « *C'est au niveau mondial que se formalise la contradiction majeure entre le Nord et le Sud et la question des institutions internationales. La construction d'une opinion publique mondiale est indispensable à une progression politique qui ne se réduise pas aux institutions inter étatiques et aux représentants du pouvoir économique (...) Le niveau local est celui de la démocratie de proximité, du développement local, de l'égalité d'accès aux services publics locaux ; il est aussi l'espace de la rencontre entre les mouvements citoyens et un autre des acteurs nouveaux, les municipalités et les collectivités locales. C'est l'espace des politiques publiques et des péréquations nécessaires à l'égalité(...) Le mouvement citoyen mondial construit une alternative autour d'une ligne directrice, celle du respect des droits(...) Assurer le respect des*

droits économiques, sociaux et culturels commence en garantissant, à tous, l'égalité d'accès aux services collectifs de base. Ce qui implique la prise en compte des différents niveaux : locaux, nationaux et mondiaux. La discussion (...) porte sur les politiques d'accès, les formes d'organisation, l'articulation avec le marché et le rôle des différents acteurs, le financement des services de base, dans l'hypothèse de l'égalité d'accès.»

D'où la nécessité de construire une architecture à plusieurs étages, du local à l'international. C'est une façon aussi d'épouser, pour le retourner contre eux, le projet, en vogue chez les apporteurs d'aide internationale, de soutien à l'émergence d'organisations communautaires de base (CBOs).

2) L'importance de la construction de plates-formes nationales

Sur ce sujet, à partir du même schéma de construction, d'autres avis s'expriment, définissant d'autres priorités. Henri Rouillé d'Orfeuil, président de Coordination Sud (France), membre du Comité scientifique d'ATTAC et ancien président de Finansol (collectif des ONG développant les mécanismes de financement solidaire) et Jose Eduardo Durao, président d'ABONG (Brésil), expliquent: *« Les ONG doivent relever deux défis : d'une part, le défi de l'organisation et de la création d'un 'acteur collectif international de la solidarité', d'autre part, le défi de la définition de positions et de propositions communes (...). L'extrême diversité des ONG, leurs origines décentralisées et leur éclatement nécessitent, si elles veulent se faire entendre, un effort d'organisation. L'organisation des ONG, c'est-à-dire la création d'acteurs collectifs nationaux, régionaux et mondial doit se faire dans le respect d'au moins trois principes : la construction doit être « bottom/up », elle doit ne sauter aucune étape et lier sans rupture le local et le mondial, enfin, elle doit se faire dans la transparence et la démocratie. Bottom/up signifie que les étapes, qui vont du local au mondial, doivent être franchies dans un ordre géographique ascendant. La multiplicité des ONG, dont la création ne correspond à aucun plan mais à des initiatives décentralisées, appelle des regroupements opérationnels par thèmes ou régions prioritaires de travail, par affinités philosophiques ou par nécessités syndicales. Ces collectifs répondent à des besoins communs et ciblés, mais, ils ne se substituent pas au besoin des ONG de construire une fédération ou une plate-forme nationale qui*

*permette au monde associatif, qui se voue au développement d'une solidarité internationale, de parler d'une seule voix et d'interagir avec des partenaires nationaux ou internationaux.*¹³ » Et chaque niveau, en particulier national, doit élaborer des positions communes et les imposer dans les négociations avec les pouvoirs publics.

Car les avantages des réseaux informels actuels, bâtis autour d'intérêts momentanément communs, durant le temps d'une campagne de sensibilisation, semblent à ces stratégies avoir comme contrepartie une série d'inconvénients : difficulté à s'inscrire dans la durée ; opacité dans les mécanismes de prise de décision avec risques de manipulations de la part de gouvernements ; avantage de fait consenti aux organisations permanentes richement dotées en moyens (avec interrogation sur le caractère désintéressé des financeurs) ; manque de temps pour nouer des alliances entre ONG ayant des intérêts ou des positions a priori divergents, en particulier entre pays du Nord et du Sud.

La comparaison effectuée par Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink¹⁴ sur l'efficacité des campagnes de dénonciation des répressions dont avaient été victimes des manifestations étudiantes en Amérique Latine, menées par des ONG européennes et nord-américaines, rapportée à l'existence de plates-formes nationales d'ONG, peut être mise au service de cette thèse. Le gouvernement mexicain auteur, en 1968, d'un bain de sang qui laissa plusieurs milliers de morts sur le Zocalo de Mexico, en 1968, ne suscita que peu d'émotion internationale, du fait de la faiblesse de la société civile locale peu structurée et peu en lien avec l'étranger. Les circonstances étaient à peu près inverses dans le cas des assassinats perpétrés par la dictature argentine à partir de 1976 : une société civile organisée, qui avait survécu à la répression, sut se faire relayer par les réseaux internationaux des droits de l'homme et susciter un fort émoi diplomatique. Les deux auteures en concluent qu'aucune pression internationale n'est efficace sans de bons relais internes à l'intérieur d'un pays, donc sans société civile nationale consistante.

¹³ Henri Rouillé d'Orfeuil et Jose Eduardo Durao – *Rôle des ONG dans le débat public et les négociations internationales – Lettre de Sud*, octobre 2003

¹⁴ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, *Ibid.*, p. 107, 110 et 111

Le mouvement de structuration des ONG au niveau national ne s'opère pas seulement dans les pays développés. Dans un grand nombre de pays, des « stratèges » analogues ceux qui viennent d'être cités s'efforcent de former les bases institutionnelles d'alliances transnationales et de consolider les réseaux informels. Dans le cas français, un de leurs objectifs est de compenser l'une des caractéristiques des organisations de ce pays : la faiblesse de leur taille qui réduit fortement leurs capacités d'action et d'influence. La structuration résulte aussi pour partie de la volonté de certains Etats qui poursuivent des objectifs de rationalisation de leurs financements, de concertation autour de leurs objectifs et même d'affichage sur la scène internationale – les ONG entrant dans leurs stratégies de communication -. « *Sans chercher à nier les difficultés de ce mouvement, on voit bien que les réseaux constituent un point d'appui pour faciliter cet aller-retour entre local/national/international et pour introduire une participation élargie*¹⁵ ».

La partie du mouvement ONG qui s'inscrit davantage dans une vision « mondialiste », souvent inspirée par les idéologies d'extrême gauche, ne voit pas toujours la construction de plates-formes nationales comme un préalable si indispensable à la structuration du mouvement dans son ensemble. Mais, dans une sorte de gentleman agreement, un accord se fait sur le principe pragmatique que chaque organisation s'attache à construire l'étage de la pyramide (réseau) qui correspond le mieux à ses convictions.

Cette stratégie de construction de plates-formes s'intégrant par niveaux successifs est également à l'œuvre dans le cadre de la préparation des Forums sociaux régionaux. Ces « *épisodes transnationaux périodiques* » sont des occasions pour « *des moments d'articulation entre mouvements nationaux d'une part et mobilisations contestataires thématiques d'autre part. Ils leur confèrent quatre types de ressources : 1. la mise en relation – le 'courtage' dit Sydney Tarrow - de 'familles de mouvements' aux traditions militantes et revendications différentes qui, jusque là, ne se recoupaient guère. (...) 2. Occasions de rencontres, les rendez-vous antiglobalisation fixent le calendrier contestataire à venir. (...) 3. Ils permettent aussi l'échange d'expériences, la circulation de mots d'ordre et, plus rarement, de répertoire d'action. (...) 4. Une*

¹⁵ Valérie Peugeot – Site Internet de VECAM 2004

*identité partagée, (...) des thématiques et alternatives communes. »*¹⁶

Le projet, concernant le continent européen, est de profiter de ce que « *la mobilité que favorise le grand marché européen, ainsi que l'immigration en provenance d'Europe de l'Est et des régions pauvres du tiers-monde, tout en provoquant assurément des tensions sociales, peuvent aussi 'favoriser une mobilisation politique susceptible de donner un nouvel élan aux mouvements sociaux endogènes, déjà apparus dans le cadre de l'Etat-nation (mouvements pacifistes, écologistes et féministes).'* »¹⁷

Des effets réflexifs s'exercent sur le niveau national : « *Il est indéniable que le renouveau de l'action collective en France s'alimente de l'essor de mobilisations transnationales d'un genre inédit*¹⁸ .» « *Le paysage des ONG en France, (...) sait s'organiser sur des thèmes communs. (...) La grande force des ONG a été, ces dernières années, de savoir s'organiser et former des coalitions sur certains sujets où elles ont remporté des victoires sans précédent (... montrant) leur capacité à entraîner les gouvernements, parfois même à faire émerger un nouveau droit international. Face à cette réalité, les débats sur la vraie nature de la démocratie (représentative ou participative) paraissent un peu anachroniques. »*¹⁹

3) Convergence des démarches entre ONG transnationales et réseaux transnationaux

Un mouvement de rapprochement est à l'œuvre depuis peu entre les principales ONG auxquelles la qualité de transnationalité est volontiers reconnue et l'ensemble des courants ONG engagés dans la structuration de réseaux. Il a pour origines la prise de conscience de plus en plus partagée de la globalité et de l'interactivité des sujets à l'ordre du jour des principales négociations internationales, de la « résistance des Etats²⁰ » qui se manifeste par certains replis (renoncement à signer le protocole de Kyoto, clauses bilatérales vidant le traité fondant la *Cour Pénale Internationale* d'une

¹⁶ Isabelle Sommier, Ibid., p 214-215

¹⁷ Jürgen Habermas – *L'intégration républicaine Essais de théorie politique*, Présentation par Jean-Michel Buée - Paris, Fayard, 1998, p. 84

¹⁸ Isabelle Sommier, Ibid., p. 113

¹⁹ Claire Tréan - *Les ONG s'imposent comme acteurs dans les relations internationales* - Le Monde du 4 février 2001

²⁰ Samy Cohen, titre de son récent essai paru au Seuil en 2004

partie de sa substance, relatif échec de certaines conférences thématiques mondiales...) et du fait que *l'après 11 septembre 2001* a modifié l'ordre de priorité des agendas...

De grandes ONG transnationales qui jouaient jusque là cavalier seul se sont rapprochées des réseaux en cours de constitution. Elles acceptent de participer à leurs réunions ; elles vont même parfois plus loin, comme OXFAM qui a passé en 2003 un accord avec AGIR ici pour un monde solidaire, coordination française des campagnes d'opinion thématiques (commerce des armes, financement du développement, annulation de la dette... « *En 10 ans, plus de 40 campagnes ont été menées* ²¹ ») créée en 1988. AGIR ici devient l'antenne française de cette grande ONG d'origine britannique.

Après s'en être tenue à l'écart, Greenpeace est devenue également un acteur dynamique dans la construction de réseaux d'ONG. « *Greenpeace, pour a première fois en 2003 a délaissé le 'Forum global' de Davos au profit du Forum social mondial de Porto Alegre.* ²² » Clarisse Fabre, auteure d'un article intitulé « *l'éclectisme domine l'action des alter mondialistes* », qui souligne que « *le mouvement alter mondialiste n'est pas homogène, ni uni sur tous les fronts* », se référant à Nadène Fréour, chercheuse au Ceriep-centre de politologie de Lyon, indique que « *Greenpeace qui doit s'accommoder au sein du mouvement alter mondialiste de la présence d'une CGT aux orientations productivistes à l'opposé des siennes.* ²³ »

Car un autre événement est le rapprochement entre les centrales syndicales (qui au demeurant sont juridiquement des ONG) et les réseaux d'organisations des sociétés civiles. Ainsi un certain nombre d'entre elles font-elles partie des plates-formes pour l'annulation de la dette des pays pauvres qui se sont créées dans le cadre du réseau international *Jubilee 2000*. Au sein de la plate-forme française, animée par le CCFD, outre quelques autres grandes ONG comme le Secours catholique, des coordinations associatives (AGIR ici, Coordination SUD) on relève la participation active de la CFDT et de la CGT. De même marquent-elles un intérêt pour les activités des collectifs promouvant le commerce équitable.

²¹ Site Internet d'AGIR Ici 2003

²² Philippe Ryfman – *Les ONG*, Ibid, p. 105-106

²³ Clarisse Fabre – *L'éclectisme domine l'action des altermondialistes* - *Le Monde* du 10 décembre 2003

« *Le rapprochement entre ONG et syndicats a régulièrement été recherché depuis deux décennies. Il s'opère aujourd'hui à l'occasion des Forums sociaux mais aussi dans le collectif 'De l'éthique sur l'étiquette' (ESE) ou dans le cadre de la plate-forme 'Dette et développement'. Le collectif ESE mène des campagnes de sensibilisation des consommateurs afin qu'ils demandent à la grande distribution de commercialiser des produits fabriqués dans le respect des droits de l'Homme au travail et œuvre à la création d'un label de progrès social. On estime que plus de 100 collectifs ESE locaux rassemblent des ONG et des syndicats. A la suite de la campagne 'Pour l'an 2000 : annulons la dette !', trois syndicats français, CGT, CFDT et CFTC ont rejoint la Plate-forme 'Dette et développement' qui suit de manière permanente la question de la dette des pays du Sud. Enfin, la campagne mondiale pour une éducation pour tous dans sa composante française rassemble syndicats d'enseignants et ONG. Ce qui se passe avec les syndicats ouvriers ou enseignants s'opère aussi avec des syndicats agricoles, en particulier avec la Confédération paysanne et plus récemment avec les Jeunes agriculteurs. Ce sont les accords agricoles de l'OMC et la promotion du droit à la souveraineté alimentaire qui ont poussé à des alliances entre les différents acteurs qui se sont retrouvés ensemble en marge des rencontres ministérielles de l'OMC. La réforme de la Politique agricole commune (PAC) a aussi été un sujet de revendications conjointes en 2002-2003. Cette alliance se traduit aujourd'hui par la participation conjointe à la Plate-forme 'agriculture durable et solidaire.' Le lien des ONG avec des mouvements sociaux comme le DAL (Droit au logement) s'est opéré à l'occasion des Forums sociaux et par une intermédiation des OSI pour favoriser la relation directe de ces mouvements avec des équivalents dans les pays du Sud.* ²⁴ »

En revanche, comme noté au titre III, chapitre IV, l'entrée des ONG sur la scène de la responsabilité des entreprises suscite la réticence d'une bonne partie des centrales syndicales. Tous les thèmes ne se prêtent pas à des rapprochements. « *Si quelques syndicats européens participent activement à ce renouveau de la contestation sociale, comme la CGIL italienne, les centrales françaises se tiennent plus ou moins à*

²⁴ Jean-Marie Fardeau et Bernard Pinaud – *Face à l'émergence d'une conscience planétaire et la mobilisation des acteurs économiques, sociaux, de nouveaux modes pour les ONG françaises* in *Les ONG dans la tempête mondiale* Coordination Sud – Ed. Charles Léopold Meyer 2004, p.81

distance. (Toutefois) les liens entre (G10 et FSU) et certaines composantes altermondialistes sont nombreux (...) La moitié des fondateurs d'ATTAC sont issus du syndicalisme.²⁵ » Les syndicats regrettent que le militant des réseaux d'ONG soit « très typé : on y trouve des représentants de la classe moyenne – supérieure, mais rarement des ouvriers, employés ou chômeurs. (...) 'on rencontre toujours les mêmes profils, souligne Anousheh Karvar, responsable CFDT de l'Observatoire des cadres, des individus qui ont un engagement syndical ou associatif, adeptes du commerce équitable, mais ces mouvements sont coupés des couches populaires.²⁶ »

La stratégie de construction d'acteurs collectifs s'effectue selon un modèle original, assez complexe, où quelques personnes cumulant les responsabilités jouent un rôle central. Leur position leur permet de pousser les différentes organisations dont ils sont membres à dialoguer et nouer des accords. Se bâtit ainsi un lacs de relations imbriquées formant un réseau doté de plusieurs pôles, tourné tant vers le local que vers l'international. Un principe de répartition équilibrée des responsabilités permet de déléguer l'animation de la réflexion militante et/ou la coordination autour des différents thèmes, selon un principe de subsidiarité, entre les différentes organisations principales.

Ce processus fait, à son tour émerger des leaders d'un nouveau type puisqu'ils sont investis par la *communauté* (enfin réunie) d'une fonction de porte-parolat.

B) La relation Nord/Sud au sein des réseaux transnationaux

La question a traversé plus d'une fois notre recherche : quelle place est faite à l'expression des ONG du Tiers monde dans les réseaux permettant l'expression collective des organisations non gouvernementales ? La question nous paraît centrale parce qu'elle touche de façon profonde à la question de l'autonomie culturelle et politique : les réseaux peuvent-ils accéder à la transnationalité – qui est l'un des moyens clés de l'autonomie par rapport aux Etats - en ménageant aux ONG du Sud une place réelle en leur sein, tenant compte notamment de l'importance numérique de leurs populations, qui ne soit pas simplement une invitation à soutenir des concepts, stratégies et valeurs prédéfinis ? Les réponses des politologues, des politiciens et de

²⁵ Frédéric Rey – *La nébuleuse alter et anti-mondialiste* – *Liaisons sociales magazine* n° 49, février 2004, p. 14

certains responsables d'ONG eux-mêmes sont souvent négatives.

Nous nous pencherons dans un premier temps attentivement sur ce que l'on peut appeler la mauvaise querelle de l'abus de position dominante. Puis nous passerons brièvement en revue l'état des mobilisations collectives sur les différents continents non OCDE et enfin examinerons la stratégie mise en œuvre par une partie intéressante de la galaxie ainsi explorée, pour construire des réseaux transnationaux représentatifs des différents continents et cultures.

1) La mauvaise querelle de l'abus de position dominante

Examinons attentivement les arguments. Une première catégorie peut se résumer sous le titre : les ONG du Nord usurpent la fonction de représentation de l'ensemble des sociétés civiles du monde.

Côté science politique, Bertrand Badie et Marie Claude Smouts affirment ainsi sans détour : « *Les organisations non gouvernementales pèsent d'un poids nouveau dans les relations mondiales en matière de développement, de défense de l'environnement et de protection des individus, mais elles sont loin de s'être affranchies de toute dépendance à l'égard des financements publics, loin aussi de tisser des réseaux transnationaux suffisamment solidaires pour ne pas reproduire les clivages Nord-Sud, sinon les clivages nationaux, de la sphère diplomatique. (...) L'exportation du modèle occidental de modernité constitue (...) un des flux les plus marquants et les plus déterminants parmi ceux qui structurent le système international contemporain* »²⁷.

Thomas Risse est du même avis et questionne les valeurs dites universelles que les réseaux promeuvent lorsqu'il demande « *Est-ce que le monde des OING (...) constitue une 'société civile globale' (Wapner 1996) ou n'est-il que la simple représentation des valeurs illuministes occidentales telles que l'universalisme, l'individualisme, le progrès et le cosmopolitisme ? Les OING sont-elles une partie prenante et une parcelle de la 'culture mondiale' dominée par l'hégémonie libérale occidentale ?* » Et il répond : « *La structure de la stratification mondiale est sans conteste reproduite par*

²⁶ Frédéric Rey, Idem, p. 18

²⁷ Bertrand Badie et Marie Claude Smouts, Ibid., p. 68

la répartition des OING. Celles qui résident dans les pays riches en ressources, technologiquement développés, anciens, ayant adopté la forme de la démocratie anglo-saxonne participent le plus ; celles qui résident dans les pays pauvres, moins développés, neufs, moins démocratiques, participent le moins²⁸».

Eddy Fougier, précis, ajoute : « *On peut observer une très grande concentration des OING (dont le nombre s'est accru de 30 % entre 1990 et 2000). 60 % des secrétariats sont basés dans l'Union Européenne et 14 % en Amérique du Nord²⁹».* La participation des centrales syndicales à certains réseaux modifie-t-il le déséquilibre géographique ? Barry Carr tire un bilan pessimiste du fait que « *les contacts transfrontières entre travailleurs sont asymétriques (...) La grande majorité des initiatives ont été lancées par le Nord ; elles érigent le Sud en problème ou en menace et reproduisent consciemment et inconsciemment des éléments de chauvinisme, de paternalisme, de clientélisme et de protectionnisme³⁰».*

Le sujet offre prise à l'accusation délégitimante : « *On encense la 'société civile internationale'. (...) Ce n'est pas un monde idyllique, c'est aussi un monde de compétition sauvage où les ONG du Nord, surtout les anglo-saxonnes, dominant* »³¹. Thomas Carothers, regrette que « *les impulsions visant à la création d'une société civile supranationale proviennent essentiellement de groupes occidentaux qui étendent leurs activités vers les pays en voie de développement et les pays récemment développés. Ils coopèrent parfois avec des partenaires locaux mais les valeurs et le programme qu'ils adoptent leur sont propres. Ainsi, la société civile supranationale est bien 'planétaire', mais elle adopte des méthodes avec lesquelles l'Ouest cherche habituellement à exercer son pouvoir politique et économique dans d'autres régions du monde; des méthodes que les activistes de la société civile critiquent d'ailleurs avec virulence dans d'autres circonstances.* »³²

Bernard Husson constate de ce fait une « *crise d'identité* » des ONG du Nord : « *Des*

²⁸ Thomas Risse – *Transnational actors and world politics*- Handbook of international relations - Oxford Press 2002 p. 260

²⁹ Eddy Fougier - conférence à l'IFRI du 11 décembre 2001

³⁰ Barry Car - *La mondialisation par le bas : l'internationalisme ouvrier sous l'ALENA* - Revue internationale des sciences sociales - n°159 mars 1999

³¹ Hubert Védrine - *Marianne* - 20 novembre 2000,

groupes de population au Sud expriment de plus en plus ouvertement leur volonté d'autonomie face aux ONG du Nord(...), alors qu'émergent de nouveaux acteurs non gouvernementaux (collectivités locales, syndicats, mutuelles...) dont la légitimité est confirmée dans leur champ de compétences (...) et que se structurent des forces sociales qui ôtent aux ONG le monopole de l'action non-gouvernementale .(...) Entre une parole de mieux en mieux exprimée par les organisations que se donnent les populations du Sud et la recomposition des Etats, les ONG ont à redéfinir leur place.³³ »

Dans cet esprit, Aminata Traoré³⁴ cite une communication de Samir Amin³⁵ dans laquelle celui-ci s'est livré à une vive critique de l'action des ONG (du Nord) dans les pays en développement, qu'il juge manipulées par certaines organisations intergouvernementales, à partir d'«une typologie qui distingue cinq catégories » :

- *La première comprend les ONG intervenant dans des domaines qui relèvent normalement de la compétence des Etats : éducation, santé, services sociaux, etc. ...*
- *Les organisations de la deuxième catégorie, qui représentent environ 15 % du total, participent à des projets de développement spécifiques, urbains et ruraux, bénéficiant d'apports publics et extérieurs substantiels. Elles constituent la cheville ouvrière des organismes externes d'intervention.*
- *Les organisations de la troisième catégorie sont engagées dans la défense des droits humains - dont ceux des travailleurs et des femmes. Elles suscitent la plupart du temps la méfiance des pouvoirs publics, à moins qu'elles n'émanent d'eux.*
- *La quatrième catégorie comprend les organisations de défense des droits culturels et politiques des 'communautés'.*
- *Enfin la dernière, qui émerge aujourd'hui, est celle des 'associations d'hommes d'affaires' répondant présentes là où les organisations citoyennes*

³² Thomas Carothers, vice-président du service de politique internationale de la Fondation Carnegie Endowment for International Peace, Site Internet de la Fondation

³³ Bernard Husson - *Les ONG : Quel mandat pour agir ?* - Actes du colloque ORSTOM/CNRS, unité Regards de Bordeaux, novembre 1996

³⁴ Aminata Traoré - *Le viol de l'imaginaire* - Actes Sud Fayard, 2002, p. 146

³⁵ Samir Amin - *La société civile dans les ACP face au défi de la mondialisation*, Forum du Tiers monde - 2001

*refusent de dialoguer avec les Institutions de Bretton Woods. »*³⁶

S'associant à l'analyse de Samir Amin, Aminata Traoré voit dans « *cette nébuleuse associative l'une des expressions du sabotage des démocraties* » et l'instrument d'un « *alignement sur les stratégies préconisées par les grandes agences extérieures* ».

Une seconde catégorie d'arguments met en avant l'existence d'intérêts contradictoires entre les ONG du Nord et du Sud.

Bertrand Badie et Marie Claude Smouts sont d'avis que « *la préparation de la conférence de Rio a montré le décalage entre les préoccupations des ONG du Nord soucieuses avant tout de ne pas exposer l'humanité à la pollution sous toutes ses formes, et celles des ONG du Sud préoccupées avant tout par le développement, la satisfaction des besoins de base et le respect de l' 'habitat naturel'. Le nouveau danger serait que le 'capitalisme vert' triomphe dans les sociétés avancées en renforçant l'exclusion des sociétés les plus pauvres condamnées aux technologies polluantes et destructrices .*³⁷ »

Rafael Baylosis, auteur d'un ouvrage au titre sans équivoque, « *Les ONG instruments du néo-colonialisme ou alternatives populaires ?* », rapportant des jugements de témoins asiatiques, pour qui « *depuis la fin des années 1980, le caractère 'neutre' et 'apolitique' de la plupart des ONG du Nord a été remplacé par l'adoption des positions financières, politiques et idéologiques dominantes des puissances capitalistes*³⁸ ».

Christian Chavagneux note : « *Les négociations commerciales internationales qui se sont tenues en novembre dernier à Doha illustrent également ces rapports de force Nord-Sud. Là où les ONG du Nord relaient le plus souvent les revendications en faveur de normes sociales et environnementales dans le commerce, certaines ONG du Sud s'y opposent avec leurs gouvernements, afin de lutter contre ce qui apparaît à leurs yeux comme un protectionnisme déguisé.*³⁹ » Il ajoute que « *les représentants de*

³⁶ Aminata Traoré, Idem

³⁷ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, Ibid., p. 225

³⁸ Rafael Baylosis - *Les ONG instruments du néo-colonialisme ou alternatives populaires*- L'Harmattan 1997

³⁹ Christian Chavagneux –*En quête de démocratie*– Alternatives économiques n°199, janvier 2002

la société civile américaine sont le plus souvent des lobbyistes et des experts professionnels bien payés, sortant des universités prestigieuses, avec d'importants moyens financiers ».

L'éclatement de Jubilee 2000, coalition internationale constituée à la fin du XXe siècle pour demander l'annulation de la dette des pays du Tiers monde, forte de la puissance de plus de deux dizaines de millions de signataires de pétitions, a démontré le souci et la capacité des ONG du Sud à se faire entendre lorsqu'elles estiment que leurs intérêts sont mal défendus par des OING. *« L'opposition sourde entre 'radicaux' et 'réformistes', Occidentaux et membres des pays du Sud, a fini par faire éclater la coalition Jubilee 2000 : accusant le 'grand frère' anglais de timidité et de compromis avec les institutions financières internationales sur la question de la conditionnalité assortie à l'allègements (...), Jubilee South s'autonomisa (...). Cette crise est d'autant plus notable qu'elle a touché l'une des rares campagnes associant véritablement au service d'une même cause des militants des deux hémisphères. ⁴⁰ »*

Ces opinions sévères, regardées sous un autre angle, nous apprennent toutefois deux bonnes nouvelles : d'une part que les sociétés civiles des pays non membres de l'OCDE sont aujourd'hui à même de s'affirmer et, d'autre part, qu'elles sont à même de jouer politiquement de leurs divergences d'avec celles du Nord... Au demeurant, ceci nous rappelle que l'homme occidental a souvent tendance à sous-estimer la capacité de l'autre à élaborer des stratégies en réponse aux siennes.

Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink nous le rappellent au travers de la comparaison qu'elles ont établie entre le succès de la campagne menée en Chine, à la fin du XIXe siècle, pour l'abolition de la pratique du bandage des pieds des filles, et l'échec de celle qui tenta, au début du XXe, de venir à bout de l'excision au Kenya. Dans le premier cas, *« les élites (principalement masculines) chinoises prirent le leadership de la campagne car elles y virent une partie du projet de modernisation (du pays) qu'elles promouvaient. »* Dans l'autre *« le nationalisme kenyan des années 1920-30 (...) en appela à la tradition (de l'excision) pour renforcer son unité et vaincre le colonialisme .⁴¹ »*).

⁴⁰ Isabelle Sommier, Ibid., p. 279

⁴¹ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, Ibid., p. 73

Dans les deux cas, l'idée de ce combat au profit des droits de la femme était venue de l'étranger, en particulier des milieux missionnaires. Ce n'est que dans le premier que la conception occidentale du progrès a rencontré et conforté la vision des forces sociales et politiques locales quant à la modernité utile à leur pays. Jomo Kenyatta, père de l'indépendance de son pays, était, en revanche, un défenseur convaincu de l'excision en tant que composante culturelle nationale. Les deux auteurs en tirent la conclusion que la modernité, telle que vue de l'Occident, n'est pas nécessairement considérée ainsi ailleurs et que, lorsqu'elle l'est, elle doit être appropriée par les acteurs politiques et sociaux pour devenir moteur de leur histoire nationale. C'est ainsi que les ONG du Sud vivent souvent leurs relations avec leurs sœurs du Nord et leur cohabitation dans les réseaux transnationaux est faite d'empathies mais aussi de tensions.

Dans une histoire plus récente, c'est l'appui apporté par des ONG internationales du Nord, telles the Environment Defense Fund et Oxfam qui a permis, au début des années 1990, aux ONG indiennes qui s'opposaient à un projet pharaonique de construction de 165 barrages sur le Narmada qui aurait entraîné le déplacement de 300.000 personnes (Narmada Bachao Andolan et Save Narmada Movement), d'être entendues des bailleurs de fonds internationaux qui ont alors renoncé à leurs financements. « *L'affaire n'aurait pas retenu l'attention internationale au même niveau sans le soutien des ONG internationales*⁴² »

La querelle de l'abus de position dominante par les ONG du Nord dans les réseaux, volontiers mise en avant, et qui fait par exemple l'objet de recherches quantifiées de la London School of Economics (Helmut Anheier), apparaît donc quelque peu exagérée.

L'universitaire britannique Jenny Pearce confirme du reste que : « *Les années 1990 ont été le témoin de changements fondamentaux affectant les relations entre les ONG (du Nord) internationales et les ONG du sud(...). Si l'un des problèmes fondamentaux qui est apparu à la conférence de 1992 a été celui des 'partenariats' des ONG Sud-Nord, alors que la décennie touchait à sa fin, l'idée même de 'partenariat' a été*

⁴² Neera Chandhoke – *The limits of global civil society – Yearbook of global civil society* 2003 ; UCLA & London school of economics, p. 39

progressivement perçue comme représentant à tort le pouvoir que les ONG du Nord, par leur financement, exerçaient sur les ONG du Sud. Alors que les donateurs officiels commençaient également à financer directement les ONG du Sud, ces dernières ont acquis des identités institutionnelles plus autonomes par rapport aux ONG du Nord et commencé à établir leur propre agenda et à développer leurs propres capacités de recherche, de politiques générales et de préconisation. »⁴³

2) Donner aux ONG du Sud un pouvoir réel au sein des réseaux transnationaux

Une partie croissante des dirigeants des organisations des sociétés civiles occidentales partage ces analyses et a conscience du rôle exagéré que la scène internationale leur accorde comparativement à leurs homologues des pays « du Sud ». Dans le débat sur la fragilité de leur légitimité, l'argument qui les trouble le plus est celui qu'elles usurperaient la parole des populations pauvres du Tiers monde, dont elles sont culturellement trop éloignées pour les représenter comme elles le prétendent.

Aussi se sont-ils employés à organiser des réseaux beaucoup plus larges géographiquement, que ceux ayant été mis en œuvre jusque là, en veillant à ce que les organisations des sociétés civiles des principaux pays du Sud y jouent un rôle actif.

« Beaucoup de partenaires du Sud des OSI de développement étaient engagés dans (la) dynamique (de défense des droits) : la centrale unitaire des travailleurs (CUT) au Brésil, le Mouvement des travailleurs sans terre (MST) dans ce même pays, l'Assemblée des pauvres en Thaïlande, le mouvement paysan KRS en Inde, le mouvement indien CONAIE en Equateur, la Via Campesina (réseau mondial de petits paysans), le ROPPA (sa déclinaison ouest-africaine). Ces acteurs, que les ONG du Nord ont aidé à émerger, se sont révélés des acteurs clés de cette dynamique citoyenne planétaire. Les ONG se sont alors de plus en plus investies dans ce processus en renforçant la capacité de positionnement et de lobbying de leurs partenaires du Sud, construisant avec ces partenaires un dialogue 'politique' sur les grands enjeux globaux touchant au développement, favorisant les alliances Sud-Sud,

⁴³ Jenny Pearce - *Development in practice* - Revue d'Oxfam - 2002

articulant avec les partenaires, le lien entre le local et le global dans les propositions d'alternatives.⁴⁴ »

Les clés théoriques fournies par Gramsci aident à concevoir une stratégie transnationale contre-hégémonique : « *L'anarchie des relations internationales cache un ordre hégémonique, suite à la capacité d'une Etat – en l'occurrence les Etats Unis de nos jours – à 'proposer et à protéger un ordre mondial universel dans sa conception, c'est à dire compatible avec les intérêts des autres Etats'. (...) Cet ordre hégémonique est loin d'être une matrice exclusivement inter étatique : conséquence de 'l'expansion externe de l'hégémonie interne établie par une classe dominante', il est en fait fondé sur les capacités de la société civile de cet Etat à opérer à l'échelle mondiale (...). Voilà pourquoi c'est au sein des forces sociales qu'il faut chercher les traces d'un éventuel changement de l'ordre existant, en favorisant la création d'un bloc historique contre hégémonique, composé des marginaux dans les pays du centre et des nouvelles classes ouvrières générées par l'internationalisation du mode de production capitaliste⁴⁵ ».*

Les « *forces sociales* » s'efforcent de changer « *l'ordre existant* » au travers des réseaux transnationaux qui s'attèlent à la tâche de constituer un « *bloc historique contre hégémonique* » associant les ONG du Nord et celles du Sud que rassemble l'objectif commun de rendre le monde moins inégal.

Le constat est pourtant que ces réseaux sont encore peu équilibrés : « *Ce qui apparaît (...) est la faiblesse de la représentativité des différents types d'acteurs collectifs mondiaux (...). Des régions entières sont absentes de ces constructions. » D'où une stratégie : « Nous avons donc décidé d'essayer une nouvelle voie, celle de la construction de 'coalitions' de plates-formes nationales d'ONG. Notre ambition est d'arriver un jour pas trop lointain à voir se tisser une coalition mondiale de ces différentes coalitions. Aujourd'hui, nous n'en sommes évidemment pas encore là, mais certains morceaux du puzzle apparaissent déjà nettement. » Outre la coalition européenne, CONCORD, et celle des plates-formes nationales d'ONG des pays du G7, « *une coalition se tisse également autour d'un noyau associant ABONG**

⁴⁴ Jean-Marie Fardeau et Bernard Pinaud, *Idem*, p. 81

⁴⁵ Dario Battistella commentant Robert Cox, *Ibid.* p. 254

(l'association brésilienne des ONG), VANI (l'association indienne) et Coordination SUD. Des relations ont été établies avec le CRDA éthiopien, le CONGAD sénégalais, la fédération népalaise et quelques autres. Cette coalition, qui nous associe aux organisations des deux sociétés civiles du Sud du monde les plus grandes et les plus dynamiques, permet l'organisation d'échanges nombreux sur nos manières respectives d'intervenir aux niveaux local, national et international. D'autres pistes sont en germe, la piste des pays francophones qui pourront profiter du Sommet de la francophonie pour se rencontrer, la piste des pays ACP. »⁴⁶

Il faut apprivoiser les trois forces qui s'opposent dans les pays pauvres : la pression des institutions internationales et de certains donateurs bilatéraux qui cherchent à susciter le développement d'organisations de la société civile participant aux programmes de lutte contre la pauvreté et encouragent leur structuration ; celles des gouvernements locaux qui s'efforcent de contrôler ces organisations, en rendant éventuellement obligatoire l'appartenance à des fédérations nationales aux cadres proches du pouvoir ; et le dynamisme même des sociétés civiles, où sont à l'œuvre aussi bien des projets désintéressés que politiques et lucratifs (se trouver un revenu dans le « *business ONG* »).

Selon les pays et la façon dont se combineront ces forces, les structures fédératives nationales qui se constituent seront plus ou moins autonomes ; souvent, plusieurs collectifs nationaux concurrents s'affrontent de ce fait dans un même pays, signe que les volontés de contrôle que manifestent les pouvoirs publics trouvent néanmoins leurs limites, se heurtant à une très forte capacité de résistance des organisations des sociétés civiles. Cet « étage » national interagit avec un niveau international plus autonome, qui peut accorder ou refuser de reconnaître pour interlocuteurs les structures fédératives nationales. D'où des effets itératifs d'ajustement, par négociation, compromis...

Ce modèle n'est pas unique. Une de ses variantes est constitué des réseaux thématiques ; c'est en particulier le cas des réseaux agricoles : ainsi « *Via Campesina*

⁴⁶ Henri Rouillé d'Orfeuil - *Vers de nouvelles responsabilités internationales* in *Les ONG dans la tempête mondiale*, Idem, p.102-103

(...) créée en 1992 dans le cadre du Mouvement des sans-terre brésilien (...) constitue aujourd'hui un réseau d'une centaine d'associations environ présentes dans plus de quatre-vingt pays, soit une force de mobilisation de 60 millions de personnes.(...) Sa réussite ne tient pas seulement à sa dynamique de transnationalisation (...) mais aussi à son habileté à soulever des questions universelles à partir du problème paysan : la sécurité alimentaire, l'inégale répartition des richesses, l'épuisement des ressources naturelles, la biodiversité, le développement durable...⁴⁷» On veille, lors des moments symboliques, à ce que les représentants du Sud soient dans des rôles visibles : « La conduite de la contestation de la dixième session de la CNUCED (...) fut par exemple dévolue à l'Assemblée des pauvres⁴⁸ .»

Les Forums sociaux mondiaux et régionaux, autre formule, ont été conçus et organisés par des comités préparatoires soucieux de comprendre une équi-représentation des continents et pour réduire « *les manifestations d'hétérogénéité* » et « *frictions* » dues à une « *absence de lecture commune du monde*⁴⁹ », ainsi que pour arrêter des stratégies coordonnées. Au bout de leur effort de structuration, « *certaines (réseaux) disposent déjà d'une dimension internationale qui leur donne, en tant qu'organisation non gouvernementale une position d'acteur du système international, distinct et même concurrent de l'Etat.*⁵⁰ »

C) La création de rapports de force vis-à-vis des autres acteurs

Les commentaires abondent depuis 1999 (Seattle) sur la façon dont les ONG exercent un harcèlement quasi permanent vis-à-vis des institutions internationales dont les agendas de négociations comprennent des sujets d'importance par rapport aux valeurs et priorités que celles-là promeuvent. Le sentiment qui s'en dégage généralement est que les « activistes » seraient doués d'un sens inné de la grégarité spontanée qui, avec l'aide d'Internet, leur permet de mobiliser des foules considérables pour manifester ou pétitionner. C'est faire peu de cas d'un réel savoir-faire organisationnel démontré par

⁴⁷ Isabelle Sommier, Ibid., p. 212

⁴⁸ Isabelle Sommier, Ibid., p. 213

⁴⁹ Isabelle Sommier, Ibid., p. 278

⁵⁰ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, Ibid., p. 18

un petit nombre de leaders décidés à construire des rapports de force favorables à leurs causes.

Ce professionnalisme peut être analysé. Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink ont discerné différents ressorts dans la création de « *réseaux transnationaux de plaidoyer* » ayant tous pour objectifs de créer des rapports de négociation favorables avec d'autres acteurs. Ces réseaux naissent, selon elles, « *principalement autour de problèmes tels que :*

« - *les canaux de communication entre les groupes nationaux et leurs gouvernements sont bloqués ou brouillés ou s'avèrent inefficaces pour résoudre un conflit, ce qui met en mouvement une stratégie d'influence visant un effet 'boomerang' (sur le gouvernement national ;*

« - *les activistes ou les 'entrepreneurs politiques' pensent que le réseau va produire des résultats supérieurs à ceux des campagnes individuellement menées(...)* ;

« - *des conférences et d'autres formes de contacts internationaux offrent les arènes où peuvent se former et se renforcer les réseaux* »⁵¹.

Nous allons retenir cette typologie pour explorer les différentes voies de la construction de nouveaux rapports de force avec les autres acteurs.

1) Imposer la renégociation d'un sujet dont la discussion a abouti à une impasse.

C'est souvent à partir de la prise de conscience de l'impasse à laquelle a abouti une activité de persuasion vis-à-vis d'une diplomatie nationale ou d'une institution multilatérale que naît l'idée d'une stratégie « boomerang » par le transnational.

Un exemple typique, déjà cité, fut la campagne internationale pour le bannissement des mines anti-personnels, événement que certains ont salué comme le premier avènement d'une diplomatie transnationale des ONG : « *L'échec, en mai 1996, à Genève, de la conférence de révision du Traité de 1980 sur les mines a été une*

démonstration du savoir-faire diplomatique des ONG. Depuis quatre ans une coalition d'ONG avait réuni des millions de signatures sur une pétition demandant qu'un traité interdise totalement les mines anti-personnels. La coalition, voyant que la conférence risquait d'aboutir à un compromis piteux, fit pression avec succès pour qu'elle se conclue sans résultat. Elle convainquit aussitôt le gouvernement canadien de lancer de nouvelles discussions. Un an et demi plus tard la conférence d'Ottawa finalisait le succès de cette stratégie, que le prix Nobel récompensa dès l'année suivante.⁵²»

2) Porter au niveau international un sujet qui ne peut aboutir au niveau national

L'avènement des réseaux transnationaux coïncide avec la prise de conscience du fait qu'un bon nombre des problèmes qu'affrontent les sociétés civiles au niveau national, conséquence de la mondialisation économique ou d'un déficit de biens publics globaux, ne peuvent trouver de solution que traités au niveau mondial.

Henri Rouillé d'Orfeuil, président de Coordination et actif organisateur des réseaux mondiaux de plates-formes nationales, dénombre « *quatre grands blocs de négociations qui diffèrent par les sujets, par les acteurs et par leurs logiques de négociation* », appelant donc des structurations en réseaux différentes :

- *La construction d'un état de droit planétaire : dans ces négociations nous trouvons la reconnaissance d'une citoyenneté mondiale et des droits universels, y compris les droits économiques, sociaux et culturels (DESC), la construction d'une gouvernance mondiale démocratique, c'est-à-dire, selon la vision de Montesquieu, la mise en place progressive de trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire internationaux, enfin, la question de la paix et de la sécurité.(...).*
- *La mise en place de règles commerciales équitables : par ces négociations, qui définissent les modalités de l'échange international des biens, des services et des capitaux, se détermine le profil de la mondialisation de l'économie. C'est dans le cadre de l'OMC et des nombreux accords qui s'y négocient, que s'apprécient les*

⁵¹ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, Ibid., p. 12

⁵² Michel Doucin citant Philippe Chabasse, co-directeur de Handicap International – *Société civile internationale et diplomatie, l'exception française* – dans *Les Diplomates, négociier dans un monde chaotique*, sous la direction de Samy Cohen – Autrement 2002, p. 88

termes de l'échange, par exemple le niveau et la stabilité des prix des produits agricoles ou des matières premières ou le niveau des prix des médicaments.(...)

- *L'évolution vers des modes de production et de consommation durables : les négociations, considérées comme environnementales, débordent le champ strict de l'environnement pour s'intéresser au développement durable(et) devraient donc interagir avec les négociations commerciales (...)*

- *La mise en place de politiques sociales mondiales : (...) Le Sommet du millénaire à retenu huit objectifs, les objectifs du millénaire, qui, dans ces différents domaines, fixent 2015 comme une année de référence pour réduire de moitié les problèmes qui touchent 1,3 milliard de pauvres(..) La question centrale(...) est celle du financement de ces politiques.⁵³»*

Jürgen Habermas a commenté cette seconde stratégie des « campagnes » d'opinion organisées au niveau international, soulignant combien elles savent tirer profit des règles de la communication moderne : « Dès lors qu'une situation de crise a été perçue, les acteurs de la société civile, (...) peuvent assumer un rôle étonnamment actif et riche en conséquences. En effet, malgré la complexité plus réduite de leur organisation, malgré la faiblesse de leur capacité d'action et leur handicap structurel, ils ont, dans ces situations, la chance d'inverser la direction des cycles de communication établis de façon conventionnelle à la fois dans l'espace public et dans le système politique, et de modifier ainsi le type de résolution des problèmes du système dans son ensemble.⁵⁴ » Ils peuvent susciter des mobilisations d'opinion interagissant avec les mécanismes politiques classiques. « C'est, (...) pour les mouvements sociaux, une question mettant en jeu leur existence même, que de trouver les formes d'organisation qui génèrent des solidarités et des espaces publics, et permettent, dans la poursuite des fins déterminées, de mettre pleinement à profit et de radicaliser les structures et les droits existants relativement à la communication.⁵⁵ »

⁵³ Henri Rouillé d'Orfeuil, Ibid, p. 98 à 100

⁵⁴ Jürgen Habermas - *Droit et Démocratie, entre faits et normes*, Ibid., p. 409

⁵⁵ Jürgen Habermas, Idem, p. 403

3) Utiliser de façon opportuniste les rencontres internationales organisées par les autres acteurs

Les conférences internationales thématiques organisées par les Nations unies ont joué un rôle important dans l'organisation de réseaux transnationaux. Chacune est à l'origine de la naissance d'un ou plusieurs réseaux thématiques et les mécanismes de suivi mis en place par les secrétariats de conférences favorisent la structuration et la pérennisation de ces derniers : réunions de bilan cinq puis dix ans plus tard, « agendas » définissant des obligations pour les Etats membres, avec nécessité de présenter des rapports à intervalles réguliers... favorisent la constitution de réseaux se plaçant en position de vigilance sur la mise en œuvre des conclusions des conférences, avec le soutien technique des secrétariats de ces dernières.

A la fin de la décennie 1990, depuis la campagne anti-AMI et les incidents qui ont entouré la conférence de Seattle, un autre mécanisme opportuniste de création de réseaux s'est mis en place et a frappé l'attention : les coalitions squattant les réunions diplomatiques de haut niveau pour s'opposer à la définition d'agendas de négociation d'accords internationaux. Elles organisent des manifestations assorties de débats publics qui se posent en antithèses des réunions intergouvernementales concernées. L'objectif est « *non seulement d'influer sur les enjeux politiques, mais aussi de modifier les termes et la nature de la réflexion.*⁵⁶ »

Les processus préparatoires à ces opérations opportunistes sont eux-mêmes des négociations. Les minutes d'une réunion tenue début 2004 permettent de se faire une idée du sérieux de ce type de discussions :

« A l'invitation d'InterAction, la plate-forme des ONG américaines, les fédérations d'Ong des pays du G7 et la plate-forme européenne CONCORD se sont réunies pour discuter de démarches communes qui pourraient être entreprises à l'occasion de la réunion du G8, qui cette année (2004) se réunira aux Etats Unis (juin, Sea Island) »
Suit un relevé de « décisions » prévoyant : « *un processus de 18 mois pour concevoir une collaboration qui couvre à la fois le G8 américain (juin 2004) et le G8 anglais*

⁵⁶ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink - *Les réseaux de militants dans la politique internationale et régionale*, p. 109

(juin 2005) ; une déclaration (statement) de portée générale demandant aux chefs d'Etat de reconsidérer l'ordre des priorités des négociations internationales(...) donn(ant) la priorité aux questions de caractère global, au traitement des grands déséquilibres sociaux et de l'extrême pauvreté et à la construction d'un ordre international et d'une gouvernance mondiale fondés sur le droit, (signée par) des plates-formes d'ONG des pays du G7 (et d'autres) » Des concertations régulières auront lieu lors de la préparation « d'événements » comme « la Conférence ' Reality of aid' (mai 2004, Montréal), la conférence ministérielle de la CNUCED (juin 2004, Sao Paulo), la conférence ministérielle de l'OMC (décembre 2004, Hong Kong), le Sommet sur les ODM (été 2005, New York) ». Une méthodologie est arrêté qui prévoit que « chaque plate-forme va (...) s'efforcer d'interagir(sic) avec le sherpa de son pays ». Et chaque délégation a « fait part des perspectives ouvertes par » ses contacts avec le meilleur niveau de son gouvernement, en France « le groupe sur les nouvelles contributions internationales(...) mis en place par le président de la République », en Grande Bretagne, « un groupe mis en place par le Premier ministre Tony Blair pour préparer le G8 anglais, (...) qui, présidé par le Premier ministre lui-même, sera international et se présentera comme une nouvelle commission Brandt. ⁵⁷ »

Des historiens pourront comparer avec humour ce compte rendu de réunion avec ceux, rendus publics par les déclassés d'archives, de réunions d'états-majors alliés au cours de la Seconde guerre mondiale. Mais au delà, on ne peut qu'être frappé par le sérieux du ton qui reflète un certain mimétisme par rapport aux institutions diplomatiques publiques.

L'intention peut être aussi d'impressionner les adversaires : « Suite à l'échec de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement (en 2002), les plates-formes, réseaux et organisations qui s'étaient mobilisés pour sa préparation ont décidé de se constituer en un groupe de coordination qui comprend aujourd'hui la Plate-forme Dette et Développement, le Réseau pour la réforme des Institutions Financières Internationales, la Plate-forme Coface, le Groupe G0,7 de Coordination

⁵⁷ Procès-verbal de la réunion des coordinations d'ONG du G-7 tenue en février 2004

*SUD ainsi que l'Aitec, Solagral, l'OFCI (Observatoire Français de la Coopération Internationale), le Secours Catholique et Attac.*⁵⁸ »

La structuration n'interdit pas des scissiparités tactiques qui permettent de multiplier les contacts avec des publics spécifiques et d'organiser une interface un peu plus agressive vis-à-vis des autres acteurs des relations internationales : « *Les jeunes activistes du mouvement alter-mondialisation se sont dotés d'autres structures. Les Aarrg (Apprentis agitateurs pour un réseau de résistance globale) partisans 'd'actions spectaculaires et non violente' se sont ainsi lancés, avec une réussite inégale sur le territoire. Aarrg fait partie du collectif Vamos, un réseau 'intergalactique' spécialement monté pour le contre-sommet de Gênes, en juillet 2001, qui rassemble plusieurs organisations de jeunesse comme les JCR (Jeunesses communistes révolutionnaires), SUD-Etudiants, Attac-Universités et l'Etincelle (groupe trotskiste rattaché au SWP anglais). Vamos s'est notamment développé en calquant les pratiques des Tute Bianche ('combinaisons blanches') italiens ou du Direct Action Network américain qui a mené à Seattle, en novembre 1999, les actions de désobéissance civile visant à empêcher la tenue du nouveau cycle de négociations de l'OMC.* »⁵⁹

Dans l'ensemble des pays, à des degrés divers, s'observe un mouvement général de structuration des ONG à partir du souci d'élaborer une pensée et une capacité d'action et d'influence plus autonomes qu'actuellement par rapport aux autorités politiques et aux autres acteurs transnationaux.

Les réseaux connaissent depuis quelques années une transformation du fait de la volonté de certains responsables d'asseoir leur développement sur des bases nationales consolidées. Nous avons vu, dans la section précédente, qu'une réflexion se construit sur ce sujet. Un second niveau, qui commence seulement d'être défriché est le niveau des continents, qui se traduit à la fois par l'organisation de coordinations s'invitant, quand elles ne le sont pas, aux travaux d'organisations intergouvernementales régionales (voir au titre II, le chapitre II à propos de l'Union européenne, du Conseil de

⁵⁸ *La Lettre de Léonard et Archimède* de juin 2003, périodique publié par l'AITEC (Association Internationale des Techniciens et Experts de la Coopération)

⁵⁹ Clarisse Favre – *L'éclatisme domine l'action des altermondialistes* - *Le Monde*, 10 décembre 2003

l'Europe, de l'Asean et de l'Union Africaine) et, plus récemment, par les forums sociaux régionaux, qui sont progressivement apparus sur tous les continents.

Conclusion du titre IV.

Les jeux que les autres acteurs des relations internationales tentent de leur faire assumer, n'échappent pas à une bonne partie des ONG, les poussant à élaborer des stratégies d'autonomie. Quelques unes ont acquis une dimension transnationale et la consolident par des alliances ; d'autres, nombreuses, s'organisent en réseaux internationaux dans lesquels les ONG des pays du Sud sont invitées à trouver leur place. Ces réseaux opèrent la transformation délicate qui amène des ONG d'essence nationale, enracinées dans les valeurs culturelles de leur pays et portées à agir en osmose avec leurs Etats, à se hisser à un niveau interculturel. Leur forme évolutive et leur absence de principe d'autorité parvient à rassembler et à canaliser la nébuleuse militante jeune, portée à la transgression, que la « toile » informatique a stimulée dans des proportions considérables par rapport à un passé encore récent.

Ces réseaux cherchent à influencer, non plus seulement sur les organisations intergouvernementales et les Etats, mais aussi sur les entreprises multinationales et l'opinion publique mondiale, autres acteurs transnationaux.

Peut-on en déduire, avec Raymond Saner et Lichia Yiu, que les réseaux « *constituent, au travers d'actives relations de coopération et d'alliances sur différents problèmes économiques, une base de pouvoir qui leur permet (aux ONG) de co-déterminer le résultat de (...) négociations multilatérales*⁶⁰ » ? Le sujet est controversé et mérite des études approfondies, à partir de cas.

Indice d'une certaine efficacité, Paul Sadler, économiste à l'Agence Canadienne pour le Développement International, résume le mélange d'irritation, d'inquiétude, d'admiration et d'envie que suscite dans les milieux gouvernementaux l'irruption des réseaux transnationaux d'ONG dans les négociations internationales : « *Les ONG qui ont fondu sur Seattle étaient le modèle de tout ce que les négociateurs de l'accord commercial (de l'OMC) n'étaient pas : elles étaient bien organisées, elles avaient bâti des coalitions originales (environnementalistes et syndicats, par exemple sont passés*

⁶⁰ Raymond Saner et Lichia Yiu – Site Internet de l'Institut néerlandais de relation internationales - janvier 2003

sur leurs vieux différends pour circonvier ensemble l'OMC). Elles avaient un calendrier d'action clair afin de faire dérailler les négociations. Et elles avaient une parfaite maîtrise des média (...) Ces phénomènes (de coalitions) sont effrayants pour les gouvernements, des hydres multi-têtes impossibles à décapiter qui acculent leur victime à la mort ⁶¹».

Car, même si la structuration de la galaxie ONG en réseaux nationaux et transnationaux n'est pas arrivée au niveau de maturité et d'efficacité dont rêvent ses idéologues, les résultats du mouvement engagé peuvent déjà se mesurer à la réaction des institutions publiques et privées qui sont les partenaires de négociation des ONG. Qu'elles soient admiratives, envieuses ou hostiles, elles observent avec attention le phénomène et mesurent combien, combiné avec le renforcement des quelques ONG transnationales existantes, il contribue à donner aux organisations des sociétés civiles une autonomie de conception et d'action sans précédent.

On peut, au total, trouver pertinent le jugement équilibré de Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink : *«Les réseaux transnationaux sont des lieux de négociations culturelles et politiques (plus) que de simples agents d'application des normes occidentales dominantes. (...) Les réseaux modernes ne sont pas des courroies de transmission des idéaux libéraux mais des vecteurs d'une communication et d'un échange politiques susceptibles de provoquer des transformations mutuelles des participants.⁶²»*

⁶¹ Paul Sadler - *Citizen's groups : the non-governmental order : will NGOs democratise, or merely disrupt global governance ?* 2000, site internet ACIDI

⁶² Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink - *Les réseaux de militants*, Ibid., p. 109

CONCLUSION GENERALE

Pouvons-nous, au terme de ces recherches, répondre à la question posée par le titre, déterminer si les organisations non gouvernementales sont des acteurs dont l'enracinement géopolitique et culturel originel et le positionnement par rapport aux autres acteurs leur permettent, à travers alliances et stratégies, de se soustraire à la domination idéologique et aux manipulations d'autres entités et de conquérir ainsi une position d'autonomie relative ; sont-elles des « acteurs - agis », influents sans échapper totalement à certains déterminismes, dans les relations internationales ?

Nous proposons de tenter une réponse en trois temps : nous essaierons d'articuler tout d'abord entre elles les conclusions partielles des différentes étapes de notre recherche; puis nous esquisserons un essai de modélisation du système global; une réflexion prospective à la lueur des événements internationaux majeurs apparus au début du XXIe siècle et d'analyses historiques fermera la marche.

I. Essai d'articulation des conclusions des différentes étapes de la recherche

Le plan retenu, organisé en quatre grandes catégories, les origines théoriques et historiques (titre I), les systèmes institutionnels centrés sur les acteurs de nature étatique (titre II), les composantes privées ou non étatiques des relations internationales (titre III) et la construction de la transnationalité (titre IV), n'échappe pas aux défauts d'une présentation didactique : il gomme les interactions entre les différentes composantes. Or elles sont importantes et il est essentiel d'en avoir une vision synoptique pour comprendre le type de dépendance et/ou d'autonomie que les ONG sont à même d'élaborer dans leurs interstices. Aussi est-il utile de revenir sur nos pas, reprenant les conclusions provisoires auxquelles a abouti chaque étape de la recherche, pour tenter de mieux observer les effets réflexifs de chaque ensemble sur les autres et les conséquences qui en résultent pour la famille ONG.

Nous identifierons ainsi quatre fonctions principales jouées par celle-ci dans le système multi-acteurs des relations internationales.

A) Des hérauts de principes fondateurs du droit international questionnés aujourd'hui dans leur universalité

L'étude de l'apparition de la notion de « société civile » au plan philosophique et théorique, comme celle de la naissance des principales catégories d'ONG tout au long de l'histoire moderne (titre I), ont tout d'abord souligné l'identité paradoxale des organisations concernées : elles accompagnent la création de l'autonomie de la sphère privée dans des sociétés qui la refusaient jusque là, se revendiquent de celle-ci, et participent simultanément activement à la production des identités nationales modernes, y compris et surtout de leur composante étatique.

Toutefois, les ONG ont affirmé, simultanément, une dimension géographique supérieure à celle des Etats et des nations et, ce faisant, la revendication d'incarner des valeurs universelles. Mais, celles-ci étant nées dans l'Occident chrétien, un doute a commencé de saper, au moins dès les débuts de la décolonisation, cette prétention à l'universel : ne seraient-elles pas, inconsciemment l'un des instruments politiques de l'« universalisation » de la dimension éthique d'une culture régionale ? Conséquemment, la même question se pose quant à la portée générale du modèle de « démocratie participative » dont elles semblent l'un des vecteurs contemporains.

Tout au long du titre II, il est apparu que cette question des valeurs, dont se réclament et que promeuvent les ONG, était, outre une porte d'entrée pour des stratégies institutionnelles et politiques, une des composantes de l'empathie dont elles font preuve avec les acteurs étatiques et interétatiques. La place plus ou moins importante que les autres acteurs des relations internationales accordent aux ONG est, en effet, pour beaucoup, fondée sur la reconnaissance de la capacité de celles-ci à incarner et à faire progresser ces valeurs dites universelles, dont celle de la démocratie, qui figurent au frontispice des chartes constitutionnelles des Etats des pays développés et des organisations intergouvernementales. Cela est particulièrement évident, pour ce qui est de ces dernières, qui ont souvent été créées avec cet objet même. C'est vrai aussi des Etats qui, bon gré (les démocraties occidentales) mal gré (les autres pays que les conditionnalités de l'aide internationale contraignent, pour la plupart, à faire bon visage sur ces questions), se sont engagés à respecter un certain nombre de ces principes et acceptent pour cela, avec des sentiments mêlés, une collaboration avec les ONG.

Plus loin (titre III), nous avons distingué l'opinion publique comme l'un des points d'appui sur lesquels se construit le pouvoir d'influence des ONG au sein des nations. Sa formation est le fruit d'une oscillation entre des inclinations spontanées et les résultats de leur travail de communication. Sa sensibilité aux valeurs portées par les ONG n'est pas sans ambiguïté : l'image idéalisée de héros des temps modernes dont elles se dotent est largement le résultat d'un « transfert » psychanalytique collectif, et est donc porteuse de déceptions potentielles. Et puis, les entreprises transnationales, elles-mêmes fragilisées

par l'émergence d'un nouveau consumérisme et d'un nouvel actionnariat auxquels travaillent les ONG qui s'associent aux syndicats, acceptent de pactiser avec celles-ci parce qu'elles ont développé une relation de confiance vis-à-vis du consommateur et de l'actionnaire au pouvoir déstabilisateur.

Un consensus se fait donc, diversement explicite, entre tous les interlocuteurs et partenaires des ONG pour leur reconnaître cette capacité, que n'ont que variablement les autres, d'incarner et de promouvoir les principes fondamentaux d'un droit international dont elles rappellent qu'il est d'abord un droit des hommes avant d'être celui régissant les rapports entre Etats. *« Les ONG internationales sont devenues influentes simplement parce qu'elles possèdent une propriété qui s'avère être un atout essentiel pour l'intervention politico-éthique : l'autorité morale et la légitimité. Et elles possèdent l'autorité morale parce qu'elles revendiquent la représentation de l'intérêt public ou général contre les intérêts guidés par la volonté de puissance qui sont ceux portés par les Etats et la sphère économique.¹ »*

La question de la solidité de ce consensus, sur lequel est bâtie leur légitimité à être actrices des relations internationales contemporaines et à disposer à ce titre d'une certaine autonomie d'initiative, est apparue comme l'un des sujets centraux. Car il renvoie à la question de la réelle universalité de la reconnaissance de ces valeurs dites universelles. La persistance de conflits qualifiés de « pré-modernes » parce qu'ils ne résultaient pas de logiques lisibles (en Occident) le faisait pressentir après 1989. Ceux qui ont débuté avec le 21 septembre 2001 l'ont révélé : cette universalité est loin d'être un état de fait. Et la plus grande partie des autres acteurs des relations internationales, organisations terroristes et « Etats voyous » exclus, trouve intérêt à l'existence de propagandistes de ces valeurs qui servent de référent majeur (mais non unique) dans les relations politiques et économiques internationales. Lorsque les ONG travaillent à se construire une image transnationale (titre IV), c'est à dire à incarner une certaine forme d'universalité en se proclamant porte-paroles d'une opinion publique mondiale attachée à

¹ Neera Chandhoke – *The limits of global civil society* – Yearbook of global civil society 2003 ; UCLA & London school of economics, p. 41

des droits universels, cela ne peut, au fond, que satisfaire les organisations intergouvernementales et les acteurs étatiques dominants, puisque c'est la légitimité de leur fonction de « gendarmes » de ces droits qui est ainsi indirectement justifiée.

Dans l'exercice de cette première fonction, les ONG, s'affirmant comme des alliés indispensables de certains acteurs majeurs, deviennent elles-mêmes des acteurs majeurs disposant d'une réelle latitude.

B) Des consolidateurs d'un système international de normalisation et de régulation affaibli

La seconde étape (titre II) de la démarche a souligné tout d'abord combien étroite et féconde est la relation qu'entretiennent institutions intergouvernementales et ONG dans l'affirmation d'un objectif commun, produire des normes régulant les tensions d'un monde qui demeure convulsif. Bien qu'il y ait des différences d'une organisation internationale à l'autre, la constante est que leurs secrétariats s'appuient sur les ONG pour se légitimer au travers de leur institution et s'arroger une marge d'autonomie par rapport aux Etats-membres. Il en résulte des effets de légitimation en miroir. Les stratégies mises au point, dans ce contexte, par les ONG, visent à cultiver cette alliance sans en devenir prisonnières. Une catégorie d'ONG dont la notoriété est faible occupe avec dextérité le rôle d'intermédiaire entre les ONG les plus connues, qui préfèrent rester « hors du système » tout en s'en servant de façon sporadique, et les organisations intergouvernementales, en particulier lors de la préparation des conférences internationales thématiques. Cette combinaison d'activités « dedans » et « dehors » donne à la famille ONG une marge d'autonomie par rapport aux institutions intergouvernementales, et indirectement aux Etats-membres. Les expériences des coalitions opérationnelles constituées autour de campagnes de pression sur des négociations internationales (AMI, mines, Cour pénale internationale, dette...) ont montré l'efficacité du dispositif. Les conférences onusiennes à thèmes sont d'autre part un des lieux où cette complicité et cette ingénierie de l'instrumentalisation réciproques sont mises à profit avec le plus d'efficacité : sur des thèmes ne recueillant pas le consensus des

Etats, elles sont l'occasion d'une prise à témoin de l'opinion publique mondiale et de constructions d'alliances nouvelles. Une dynamique de consolidation mutuelle se développe dans le cadre des systèmes multilatéraux.

Les ONG, qui demeurent, dans leur immense majorité, des institutions sociales enracinées dans une dimension juridique et culturelle principalement nationale, sont prises dans un faisceau dense de relations au centre desquelles se trouvent les Etats. Concernant les pays développés, la certitude qu'elles partagent fondamentalement les mêmes conceptions et objectifs de politique étrangère que ceux-ci préside à la marge d'autonomie politique reconnue, dans les dispositifs institutionnels, aux ONG. Et divers outils veillent à organiser un dialogue dont la finalité est la convergence des vues. La fin ultime est le développement diffus de l'influence de la diplomatie de l'Etat, ce qui suppose une certaine souplesse dans la méthode, un espace d'autonomie qu'occupent les ONG.

Les organisations intergouvernementales n'ont pas le monopole de la production des normes internationales : les Etats les plus puissants ont mis sur pied des mécanismes distincts, du G7-G8 au conseil d'administration du Fonds Monétaire International (FMI), en passant par les décisions unilatérales de certains, qui font jurisprudence. D'autre part, le système « coopératif » inter-Etatique inventé au cours du siècle précédent a montré quelques faiblesses. Il visait à désamorcer, au travers d'organisations intergouvernementales, dès leur origine, les risques de conflits guerriers entre Etats-nations. Bâti autour de l'idée de l'égalité des souverainetés et du caractère restreint du pouvoir qu'elles déléguaient à des institutions multilatérales, il avait trouvé une première limite dans la Guerre froide, puis dans son extrême hétérogénéité due à l'apparition d'une hyper-puissance à une extrémité, d'une poussière de micro-Etats de l'autre. Les ONG s'y sont construites un rôle très utile de production de mécanismes compensateurs, aidant le système multilatéral à remplir son objectif principal, la sécurité globale du monde : production de discours et concepts nouveaux popularisés dans l'opinion publique forçant au dialogue, organisation d'alliances ad hoc fragmentant les coalitions idéologiques, rappel régulier de principes et de règles de droit ... Certains les ont ainsi qualifiées de vigies d'un système multilatéral menacé par de nombreux récifs.

Dans la partie du titre III consacrée aux firmes multinationales, on a vu combien les ONG étaient également utiles aux acteurs publics devenus relativement impuissants face à l'affirmation de ces opérateurs privés. Le pouvoir croissant des FMN soulève un véritable problème de contrôle et de régulation : au plan juridique elles sont un producteur majeur de nouvelles normes touchant une gamme croissante de domaines, profitant soit de « niches » juridiques, soit d'une tradition de droit privé qui leur permet de développer celui-ci, soit encore de la lenteur des juristes publics qu'elles prennent de vitesse. Leur capacité d'agir sur l'économie mondiale, tant dans la régulation de leurs flux internes que par leurs choix d'investissement, jointe à l'opacité de leur organisation interne, leur permettent de s'imposer comme une sphère juridique autonome. L'entreprise multinationale dispose d'autre part d'une réelle capacité d'enrôlement à son service d'un certain nombre d'Etats, à commencer par celui de la première puissance mondiale. Les ONG disposent, en revanche, via la confiance que leur accordent presse et opinions publiques, une capacité de nuisance sur l'image des FMN, qui est redoutée par celles-ci.

Dans leurs évolutions récentes, les ONG ont, d'une certaine façon, imité les entreprises en renforçant et surtout en externalisant (auprès de centres universitaires ou d'ONG expertes) des fonctions spécifiques comme celle de la production de savoirs pointus à même de percer à jour les faiblesses des propositions des autres acteurs et d'élaborer des contre-propositions avec compétence (titre IV). Elles densifient, en contrepartie leur capacité à traduire la complexité du monde savant en formules simples et communicantes. C'est munies de ces moyens qu'elles s'aventurent avec succès dans des domaines normatifs complexes (comme ceux relatifs à l'environnement et/ou ceux appelés sous le terme générique de responsabilité sociale des entreprises).

Au total, dans une fonction critique et propositionnelle, la famille ONG joue aujourd'hui un rôle très important dans la production des normes encadrant le développement de la mondialisation, consolidant ainsi un système multilatéral fragilisé. *« Les acteurs de la société civile mondiale produisent du droit et délivrent des mandats, constituant ainsi une structure normative ayant force morale vis-à-vis de la communauté nationale et*

internationale. ²» Le profit que trouvent institutions multilatérales et Etats à collaborer avec les ONG est du reste souvent proportionnel à leur propre affaiblissement dans le domaine de la production juridique. Le pouvoir que les ONG conquièrent ainsi contribue à élargir leur autonomie.

C) Des protagonistes de l'espace public qui repolitisent ce dernier.

Le rôle exercé par les ONG dans la formation de l'opinion publique (titre III) qui, surtout dans les démocraties, exerce une influence certaine sur les choix diplomatiques des Etats, oblige ceux-ci à accepter une certaine limitation à l'exercice de leur puissance. Le savoir-faire des ONG en matière de communication, dont l'un des éléments est l'habileté à trouver des alliés dans la presse, dans une relation quasi symbiotique, interagit sur les autres acteurs. « *La mobilisation associative constitue de plus en plus une source d'affaiblissement de l'allégeance à l'Etat. (...) La souveraineté étatique ne donne plus un droit exclusif ni même prioritaire à s'imposer comme acteur des relations internationales et (...) cette qualité dérive davantage d'une efficacité acquise et démontrée. (...) Le monde des Etats agit (désormais) dans le système international en vue de conforter et de légitimer son existence.* ³» Les ONG sont donc, indirectement, des acteurs majeurs du champ politique, soulevant la question de la légitimité des autres acteurs.

En effet, institutions multilatérales et firmes multinationales sont questionnées de la même façon, très sensibles à leur image, dont les premières tirent leur légitimité par rapport aux Etats et les secondes leur pouvoir économique. L'impact des ONG sur l'opinion publique suscite en retour une contestation de leur légitimité et des qualités dont elles se parent, qui les force à interroger régulièrement les fondements de leur action et, finalement, à s'impliquer un peu plus dans le dialogue avec les Etats.

La relation des ONG avec la presse revêt une dimension sélective : ce sont les médias qui, ayant un œil sur l'indice de leurs ventes ou sur l'audimat, sélectionnent, sur leurs critères,

² Neera Chandhoke – *The limits of global civil society* – Yearbook of global civil society 2003 ; UCLA & London school of economics, p. 41

³ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts - *Le retournement du monde* – p. 71 et 72

celles qui vont devenir emblématiques de la famille. Si nous n'avons exploré la question qu'au plan national, il est aisé de l'extrapoler au plan mondial : de la même façon que les mêmes sujets font la une des principaux journaux du monde, seul un très petit nombre d'ONG retient l'attention des médias internationaux. Et l'on observe que ce sont certaines agences de presse et chaînes de télévisions relevant de l'économie des pays les plus puissants qui disposent en cette matière du pouvoir. La relation avec l'opinion publique internationale, que favorise celle que construisent les ONG avec les médias, n'échappe donc pas à un mécanisme d'auto promotion circonscrit à un monde partageant les mêmes valeurs, notamment politiques, et s'inscrit dans une sphère culturelle limitée, celle de l'Occident. Le jury du Prix Nobel des droits de l'homme a illustré récemment cette prison virtuelle dans laquelle la notoriété internationale est enfermée, en attribuant les deux seules récompenses accordées ces dernières années à des ONG, à des organisations qui étaient, dans l'ordre, une coalition emmenée par des organisations américaines, *International Campaign Ban Landmines*, puis à une organisation européenne, *Médecins sans Frontières*.

Enfin, parties prenantes de l'espace politique national dans les pays où elles interviennent, les ONG, tout en revendiquant une différence avec les acteurs politiques traditionnels, se heurtent sans cesse au problème de la définition de leurs frontières avec ceux-ci. Tocqueville avait déjà, d'une certaine manière, identifié ce qui est à la fois un vieux sujet théorique et un vrai problème aux dimensions très concrètes aujourd'hui : dans les pays où la démocratie invente ses voies et moyens, les ONG sont souvent un acteur politique de premier plan qui modifie les équilibres présents ; les réseaux transnationaux d'ONG abritent actuellement des courants venus de l'extrémisme politique qui cherchent à utiliser la force des mouvements sociaux pour l'accomplissement de projets de conquête d'un pouvoir politique: transgression des lois existantes et pratique de la violence.. Or les institutions intergouvernementales qui ont présidé à la reconnaissance institutionnelle internationale des ONG n'ont pas prévu de règles fiables pour faire face à ces situations, c'est à dire d'outils conceptuels permettant de marquer la frontière entre militantisme politique et militantisme sociétal. La question de l'autonomie des ONG par rapport aux formes d'organisation politiques des sociétés n'a pas de réponse.

La rivalité qui sourd dans leurs rapports avec les collectivités locales lancées, depuis deux décennies, dans l'affirmation de leur rôle international peut aussi se décrypter comme le souci de ces dernières de ne pas laisser aux ONG le pouvoir politique dans ce domaine : les ONG parlent de réinventer la démocratie participative... critique implicite de l'institution politique située au premier plan pour la mettre en œuvre.

Et somme toute, jetant de nouveau un regard sur les origines théoriques et historiques du concept (titre I), on peut se demander si l'idée qu'elles sont au cœur des processus politiques de changement social n'est pas plus centrale que ce que leur propre discours veut bien avouer. Revisitant le rôle qu'elles assument en tant qu'alliées de certaines, opposantes déclarées à d'autres organisations intergouvernementales, poussant à la caricature les différences entre la famille onusienne et la famille Bretton-Woods (et OMC), maniant le manichéisme avec virtuosité, elles ne participent pas aujourd'hui à une repolitisation des relations internationales selon un schéma de lecture classique : exploiters/exploités, nantis/démunis, libéralisme/keynésianisme (ou marxisme ?).

D) Des constructeurs de réseaux transnationaux interagissant avec les initiatives convergentes d'institutions (inter)gouvernementales

La constitution d'ONG de dimension transnationale et plus encore de réseaux transnationaux est un chantier dans lequel s'est délibérément engagé une bonne partie de la famille des organisations des sociétés civiles. Ces réseaux se veulent éléments régulateur dans l'espace « anarchique ⁴ » des acteurs transnationaux, et en tant que forme de représentation d'une société civile internationale qu'ils s'efforcent simultanément de construire. La méthode est judicieuse : elle permet de véritables démonstrations de force au travers de pétitions et manifestations d'une échelle inouïe et ouvre l'espoir d'un dépassement de la dimension culturelle réduite dans laquelle les ONG sont enfermées, dont l'un des aspects est la consanguinité idéologique avec les Etats les plus puissants.

⁴ au sens de Raymond Aron, par exemple

Elle permet aussi d'affronter des questions complexes et de renforcer un rôle qui leur est généralement reconnu dans les relations internationales, celui d'y être producteurs de concepts. Plusieurs auteurs insistent sur l'importance de ce rôle : les affrontements, dans l'arène des relations internationales, sont souvent le fruit de divorces dans la compréhension d'un problème que le vocabulaire usuel, usé ou référencé, des idéologies, rejeté par l'une des parties, est impuissant à résoudre. La production de nouveaux concepts empruntant à des registres de pensée nouveaux ou décalés par rapport aux précédents produit une sorte d'ouverture permettant un dialogue, point de départ d'éventuels compromis. L'histoire récente montre, à cet égard, que tous les concepts ne réussissent pas dans cette tâche : ainsi celui des « biens publics mondiaux », lancé avec l'espoir qu'il permettrait de refonder la coopération internationale, s'est heurté à la méfiance que suscite l'adjectif « public » chez les tenants du moindre interventionnisme étatique. En revanche ceux de « lutte contre la pauvreté » et « d'éradication de la faim » ont recueilli un assentiment facilement unanime. Les ONG jouent un rôle important dans le lancement expérimental d'idées et de concepts, qui sont ensuite testés par l'intermédiaire de la presse auprès des opinions publiques et des élites des pays « qui comptent » ; quelques uns finissent par nourrir les agendas internationaux : outre ceux qui viennent d'être cités, développement durable, droits des enfants, traitements indignes, génocide, surendettement...

Dans leur version concrète actuelle, où ce sont surtout les ONG nord et sud américaines ainsi qu'européennes qui animent les réseaux transnationaux, ceux-ci prêtent toutefois le flanc à contestation par les ONG des autres pays du Sud qui dénoncent parfois une confiscation de leur parole par leurs consœurs d'inspiration (consciente ou inconsciente) chrétienne. Mais celles-ci en sont averties et s'efforcent d'élargir les réseaux à certaines organisations des sociétés civiles du Sud. Ces stratégies rencontrent celles des organisations internationales dominantes, les institutions de Bretton-Woods et l'Union Européenne, qui, pour réaliser leur nouvel objectif de réduction de la pauvreté, ont entrepris de susciter, dans tous les pays en développement, des organisations représentatives des catégories les plus défavorisées des sociétés civiles. Une nouvelle fois, la stratégie d'ONG des pays de l'OCDE est en phase avec des initiatives (appelées du

reste également « stratégies ») d'institutions publiques. De là à penser que le couple traditionnel ONG-pouvoirs publics expérimente simplement un nouveau pas de danse...

Un retour sur l'histoire rappelle qu'à plus d'une occasion les structurations qui se sont produites dans le milieu pré-ONG (songeons à la création de la première internationale ouvrière, soutenue par Napoléon III) puis ONG (la création de Coordination SUD, celle de Transparency International) ont été suscitées ou encouragées par les pouvoirs publics. Mais souvent les résultats se sont éloignés des attentes des parrains publics. Car, pour l'essentiel, les ONG (si l'on exclut celles qui clairement sont des faux nez des Etats) et réseaux d'ONG écrivent eux-mêmes leurs textes et jouent les rôles de leur choix ; et les répertoires conceptuels qu'ils utilisent sont, pour l'essentiel, le fruit de leur propre créativité, à partir d'un référentiel commun, les principes inscrits dans la Charte des Nations unies.

L'histoire signale d'autre part que, derrière une apparence de renouvellement perdure une grande continuité qui se traduit par l'existence de véritables lignées dont certaines plongent loin dans le temps ; sur la mémoire qui se construit ainsi se bâtit une culture des relations aux autres acteurs qui permet la tenue de ces dernières à la distance jugée nécessaire à l'exercice d'une autonomie d'action. Par exemple, le développement du mouvement des « french doctors » s'est fondé sur une analyse historique plus ou moins consciente des rapports entretenus par les premiers ordres caritatifs avec les autorités détenant la puissance militaire et économique, qui déjà, avec un autre vocabulaire et d'autres méthodes, œuvraient pour la création d'un droit d'ingérence (des soins aux blessés jusqu'aux expéditions pour délivrer les esclaves chrétiens). Les concepts nouveaux qu'apportent les ONG aux débats qui sont à la base de nombreuses négociations internationales - c'est un de leurs rôle important -, procèdent donc pour beaucoup par accumulation et révision régulières d'un savoir construit antérieurement. Un savoir qui possède des racines culturelles, naturellement.

Quelques idées-clés se dégagent : les ONG sont des « hérauts » des principes du droit international questionnés aujourd'hui dans leur universalité, des consolidateurs d'un

ystème international de normalisation et de régulation affaibli, des protagonistes de l'espace public qui repolitisent ce dernier, et des constructeurs de réseaux transnationaux interagissant avec les institutions gouvernementales.

II. Essai de modélisation

A ces conclusions, qui dessinent les principes d'un fonctionnement interactif, il convient d'ajouter une tentative de description des mécanismes par lesquels s'organise la dynamique de la participation des ONG aux différentes parties du système de relations internationales. Les ONG présentent des spécificités mécanistes et participent à une architecture dynamique.

A) Les éléments constitutifs de l'apport des ONG

Cet essai de modélisation commencera par identifier quatre caractéristiques spécifiques de la situation des ONG par rapport aux autres acteurs qui leur donnent un statut particulier.

1) Une position en tension

Les ONG se trouvent en effet placées en situation de tension entre d'une part des forces qui tendent à les rabattre vers les normes de leur milieu sociologique, dont font partie les personnels politiques et administratifs des Etats et des organisations intergouvernementales, et d'autre part leur désir d'affranchissement qui les pousse à essayer d'incarner des aspirations qu'elles supposent communes à l'humanité.

A cette tension s'ajoute celle qu'elles suscitent en se projetant dans des dynamiques de constitution de réseaux transnationaux : un tiraillement entre les niveaux national – leur milieu d'origine – et transnational. Mais ces écartèlements sont aussi une posture d'action qui leur ouvre, dans les négociations internationales, *« trois voies par lesquelles elles peuvent influencer : par un lobbying actif au sein de la société civile des pays puissants (...), en constituant des coalitions avec des organisations internationales pour exercer une pression 'du dessus' sur les Etats (...) et en formant des coalitions avec des Etats*

petits auxquels elles apportent de l'expertise et du 'pouvoir informatif'.⁵»

2) L'ubiquité

Les ONG se trouvent à l'interface de plusieurs types de systèmes institutionnels en même temps que parties à chacun d'entre eux. Elles s'y affirment comme des acteurs respectant l'essentiel des règles de chaque jeu tout en les modifiant partiellement par la production de stratégies propres. Leur appartenance à cette pluralité d'univers, cette ubiquité, est l'un de leurs atouts pour tenter d'échapper à la loi de la gravitation culturelle qui contrarie en particulier leur ambition d'incarner et de promouvoir des valeurs universelles.

Les ONG sont intégrées aux procédures internes et périphériques des différents types d'institutions qui sont leurs partenaires dans les relations internationales, participant à leurs ajustements internes et mutuels.

« Dans les sociétés complexes, l'espace public constitue une structure intermédiaire qui fait figure de médiateur entre, d'un côté, le système politique et, de l'autre, les secteurs privés du monde vécu et les systèmes d'action fonctionnellement spécifiés. C'est un tissu d'une grande complexité, ramifié en une multiplicité d'arènes qui se chevauchent, aussi bien internationales que nationales, régionales, municipales ou subculturelles ; articulé, sur le fond, suivant des points de vue fonctionnels, des thèmes centraux, des secteurs politiques, etc., générateurs d'espaces publics plus ou moins spécialisés, mais encore accessibles à un public de profanes. (...) Tous ces espaces publics partiels, pour autant qu'ils se fondent sur l'emploi du langage ordinaire, restent cependant poreux les uns pour les autres.⁶» Les ONG se fraient un chemin dans cette porosité en sorte d'être des différentes arènes , entre le système politique et les secteurs privés du monde vécu.

⁵ Thomas Risse - *Transnational actors and world politics - Handbook of international relations* - Oxford Press, 2002, p. 265

⁶ Jürgen Habermas - *Droit et Démocratie, entre faits et normes* - NRF essais Gallimard 1992, p. 401

3) La sur-additivité

Les ONG ajoutent du liant aux relations, souvent potentiellement conflictuelles du fait de leur rigidité, entre les autres types d'acteurs des relations internationales. Liées à ces derniers et partiellement façonnées par certains d'entre eux, elles bénéficient de stimulations en retour. *« On sait maintenant que la vie internationale n'est pas déterminée seulement par les caractéristiques des acteurs et des forces en présence mais également par la façon dont ces forces et ces acteurs sont reliés entre eux : le système est 'plus' (ou 'moins', comme le remarque Edgar Morin), en tous cas 'autre' que la somme de ses parties. ⁷ »*

Reprenant cette image, on peut identifier une sorte de principe de sur-additivité dans les mécanismes dynamiques que façonnent les ONG. Ainsi les ONG et « communautés épistémiques » travaillent à ce que « les nouvelles idées et croyances éthiquement fondées entrent en 'résonance' avec les normes préexistantes et déjà acquises ainsi qu'avec la compréhension du grand public.(...) L'objectif de nombreux réseaux transnationaux de plaidoyer et OING n'est pas tant de transformer directement des politiques, mais d'engager un processus de prise de conscience et, ainsi, de changer les sociétés et de construire une société civile transnationale ⁸ ». Et celle-ci n'est pas la simple addition des sociétés civiles nationales : elle dispose d'une dimension supérieure qui est celles de l'humanité.

4) L'usage maîtrisé de l'image

On a vu enfin combien les ONG contemporaines sont attentives à leur image et combien institutions étatiques, organismes multilatéraux et entreprises transnationales cherchent à la fois à limiter les effets destructeurs sur leur propre image susceptibles d'être produits par les critiques des ONG à leur égard, et à tirer des bénéfices sur ce plan de leurs collaborations avec celles-ci. C'est l'illustration des théories « constructiviste » ou

⁷ Bertrand Badie et Marie Claude Smouts – *Le retournement du monde* – Ibid., p. 151

⁸ Thomas Risse, Ibid., p. 267

« cognitiviste », qui soulignent combien l'élaboration de représentations symboliques est un élément important de la structuration des relations internationales.

Les ONG disposent, avec l'aide des médias, d'une force de frappe considérable au travers du pouvoir qu'elles se sont acquises de manipuler leur image et celles des autres acteurs.

Ces quatre attributs forment les ingrédients de leur participation au jeu des interactions dans les sous-systèmes et le système international.

B) Un élément des différents sous-systèmes du système des relations internationales

Etats, institutions internationales, médias, organisations de collectivités locales et entreprises transnationales sont cinq catégories d'institutions qui forment différents sous-systèmes du système international dotés de leurs codes de relations internes. Les ONG en font partie. Elles y jouent des rôles différenciés.

1) Dans le sous-système des Etats :

Au sein de chaque Etat (pris au sens de nation), les ONG participent à la construction de l'opinion publique, favorisent la concertation sur les objectifs de politique internationale, jouent d'une certaine osmose avec les élites pour modifier les référentiels de ces derniers, s'appuyant sur des capacités d'expertise ; une répartition des rôles s'organise entre les ONG qui acceptent d'entrer dans des dispositifs institutionnels et celles qui se tiennent à l'écart, d'où il résulte toute une gamme d'attitudes quant au respect ou non des lois et à la gestion du risque d'instrumentalisation. Car les négociations internationales se préparent d'abord au niveau national, « où les partenaires des gouvernements (ou de leurs agents) sont les groupes sociaux ou politiques internes (...) en position de rejeter n'importe quel type d'arrangement négocié à l'échelon international. ⁹ » « Les Etats et autres cibles des

⁹ Gérard Kebabdjian citant Putnam – *Théories de l'économie politique internationale*, Ibid., p. 279

réseaux résistent activement en imposant des définitions explicites de ce qui est 'vrai' et 'faux', et surmonter ces résistances est central dans les stratégies des réseaux.¹⁰ »

D'autre part, les Etats sont dérangés par l'incertitude qui entoure, du fait des agissements des ONG vis-à-vis des opinions publiques, la réussite des stratégies qu'ils conçoivent dans le cadre de leurs politiques diplomatiques. Heureusement, *« ce voile peut être levé par les arrangements institutionnels qui informent les acteurs (et) ajoute(nt) de la connaissance dans la conscience des agents.(...) Les effets de connaissance (...) s'accompagnent toujours (...) d'effets de pouvoir (des effets que l'on pourrait qualifier de 'reconnaissance')¹¹ »* Les Etats vont donc trouver intérêt à multiplier les contacts avec les ONG, afin de réduire l'incertitude qui obère leur marge d'initiative. Conséquemment, *« le système administratif ne semble plus disposer, désormais, que d'une marge d'action extrêmement réduite ; il semble avoir choisi une manière d'opérer plus réactive, celle d'une politique soucieuse moins de planifier que d'éviter les crises.¹² »*

(Selon que les collectivités locales conduisant des initiatives internationales sont, dans leurs pays, autonomes ou non par rapport aux Etats et organisées en réseau organisant des concertations, on pourra aussi considérer ou non qu'existe un sous-système des pouvoirs locaux avec lesquels les ONG collaborent dans la relation ambiguë qui traversent les relations de ces deux types d'acteurs en compétition inavouée. Si l'on se réfère à la situation française, les démarches internationales collectives des autorités locales sont rares et faibles. L'ensemble de ces collectivités ne peut guère, de ce fait, être envisagé comme un sous-système structuré par ses organismes représentatifs. Les ONG et leurs réseaux organisent donc essentiellement des relations bilatérales avec les grandes collectivités. La nouvelle institution issue de la fusion de la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU) et de l'International Union of Local Authorities (IULA) sera à observer de ce point de vue.

¹⁰ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink - *Activists beyond borders* - Cornell Paper backs – 1998, p. 35

¹¹ Gérard Kébabdjian, Ibid.. p. 268

¹² Jürgen Habermas, Idem , p. 359

2) Dans le sous-système des organisations intergouvernementales :

Les ONG participent à la concertation dans les nombreuses instances ad hoc proposées par les organisations intergouvernementales. Elles y sont productrices de concepts. Elles contribuent à l'élaboration d'une opinion publique de dimension internationale qui marque un intérêt généralement élevé pour le « système multilatéral », légitimant ces institutions et soutenant l'autonomie de leurs secrétariats. Certaines se tiennent à distance mais sont en lien avec leurs collègues qui participent de l'intérieur aux institutions multilatérales. Toute une gamme d'attitudes, articulées entre elles, allant de postures spectaculaires de contestation jusqu'à l'osmose assurent à la famille, collectivement, une capacité de résistance à la subordination financière et au risque d'instrumentalisation. Les ONG se caractérisent par une position légitimiste par rapport au droit international élaboré dans le cadre des institutions internationales. Elles en souhaitent le renforcement.

Les ONG ne sont pas simplement des « enactors¹³ » (acteurs passifs), c'est-à-dire qui se contentent « *d'amplifier le pouvoir générateur des normes* » en veillant à l'application des règles internationales. Elles travaillent activement à l'élaboration de nouvelles normes et cela « *dans un contexte intersubjectif avec un grand nombre d'interlocuteurs, aussi bien individus qu'institutions.(...) Sans l'activité trouble fête de ces acteurs, aucun changement ne se produirait, ni au plan normatif, ni dans la pratique.. (...) Leur but est de changer le comportement des Etats et des organisations internationales.*¹⁴ » Le droit d'ingérence humanitaire comme celui relatif à l'environnement ou encore celui ayant trait à la judiciarisation de la « mauvaise gouvernance » (des crimes contre l'humanité aux gestions calamiteuses des finances publiques) portent nettement la marque de ce labeur. Participant elles-mêmes à l'élaboration de normes privées concernant leurs pratiques (codes de déontologie, pratiques de transparence...) elles vont jusqu'à se risquer à participer à l'élaboration de soft laws à l'initiative d'autres acteurs.

¹³ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, Idem, p. 35

¹⁴ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, Ibid., p. 35

3) Dans le sous-système des médias

Les médias sont organisés selon une structure hiérarchique, du local à l'international, avec des pôles géographiques et des groupes éditoriaux liés à une forte concentration des titres de propriété. Identifiés comme un sujet populaire, comme des sources d'information et, pour l'audiovisuel, des producteurs d'images attractives, les ONG font l'objet d'une attention soutenue des médias en général, internationaux en particulier. Pour les ONG, cette relation revêt une importance considérable puisqu'elle est d'une part l'un de leurs moyens principaux d'accès à l'opinion publique nationale et internationale et que, d'autre part, elle fait office de méthode de sélection de leurs leaders : les organisations dont les messages collent à ce que la presse juge important pour son lectorat, qui savent concevoir concepts et images qui « parlent » et qui se dotent de responsables aux personnalités répondant aux canons de la communication, ont toutes chances de faire partie des heureuses élues vers lesquels se tendront régulièrement micros et caméras, seront consacrées porte paroles de leur catégorie. Les pratiques et les éthiques des deux professions sont proches, éléments qui favorisent un fonctionnement relativement symbiotique.

4) Dans le sous-système des entreprises multinationales

Les ONG travaillent à la formation critique de l'opinion des consommateurs et actionnaires, produisant et faisant appel à des contre expertises, théâtralisant au besoin leur contestation en rapport avec la spécificité du champ de l'économie mondiale et du consumérisme. Elles négocient des normes spécifiques à ce domaine, notamment des codes de déontologie mais aussi l'élaboration d'un droit international public qui rogne le pouvoir d'auto-normalisation dont disposent de fait les firmes. Car, *« pour instaurer un ordre mondial et un ordre économique mondial plus pacifiques et plus justes, il faut créer des institutions internationales disposant d'une réelle capacité d'agir(...) mais il faut aussi définir des politiques qui ne pourront sans doute entrer en vigueur que sous la pression d'une société civile mobilisée à l'échelle mondiale. ¹⁵ »*

¹⁵ Jürgen Habermas, Ibid., p. 119

5) Au sein de leur propre sous-système des organisations non gouvernementales

L'ensemble des ONG forme lui-même un sous système qui se caractérise par une organisation pyramidale au sommet de laquelle se trouvent les organisations et personnalités ayant pignon sur presse ; à un échelon intermédiaire se trouvent des réseaux internationaux thématiques, spirituels ou religieux ainsi que des coalitions plus ou moins éphémères constituées autour de campagnes de dénonciation ou de revendications ; ces architectures sont polarisées, dans certains cas autour d'ONG leaders, ou bâties selon des processus fédératifs. Un savoir faire organisateur particulier s'est construit selon des principes de confiance et de cohésion ainsi que de réciprocité¹⁶. Ceci n'exclut pas un certain nombre de tensions dynamiques, liées à la sélectivité de l'accès aux médias importants, à la recherche de rapports valorisants avec des artistes, stimulants avec des chercheurs, à la chasse aux financements publics et privés et aux stratégies de conquête du pouvoir politique qui traversent régulièrement une partie de ses membres. La famille ONG, qui s'est longtemps pensée universelle bien qu'elle fût très occidentalo-centrée, s'investit d'autre part dans la construction de règles du jeu qui fassent une place décente aux cousins du Sud.

6) Acteurs des dynamiques entre sous-systèmes

Chacun de ces sous-systèmes entretient des relations actives avec les autres, qui relèvent le plus souvent de la concurrence. Religions, idéologies et organisations illégales interfèrent. Les ONG jouent un rôle important du fait du pouvoir dont dispose cette catégorie d'acteurs d'attribuer, aux yeux des opinions publiques, un label d'honorabilité fondé sur l'examen, auquel elles procèdent, du respect d'un certain nombre de principes et valeurs. Elles poussent ainsi à des mises en concurrence, par exemple entre agences intergouvernementales (Nations unies versus Bretton Woods...), entre Etats (traité d'Ottawa), entre entreprises multinationales (la RSE devient un élément de valorisation

¹⁶ Helmut Anheier, Mary Kaldor et Marlies Glasius, – *Global civil society in an era of regressive globalisation* – Yearbook of global civil society 2003 –UCLA & London school of economics, p. 9

boursière) et, globalement à une convergence générale autour de principes et concepts, normes et idées.

L'ensemble forme le « régime des relations internationales¹⁷ ». « Les régimes jouent un rôle transformateur dans les affaires internationales en changeant la perception des intérêts nationaux, intérêts qui ne sont jamais clairs et établis une fois pour toute, et en introduisant de nouveaux acteurs collectifs¹⁸ ».

Nouveaux acteurs collectifs dans la forme de leurs réseaux, les ONG modifient partiellement les règles qui ont été instituées par les autres acteurs : « Un régime interdit (...), du moins en principe ce que les théoriciens des relations internationales appellent le 'linkage', c'est à dire la possibilité de trouver un compromis dans un domaine en liant ce compromis à un compromis dans un autre domaine ». De là l'autonomie des institutions internationales les unes par rapport aux autres et des incohérences qui font que le secrétaire général du GATT a pu dire, par exemple : « Je ne nie pas le problème du lien entre commerce et monnaie, mais ce n'est pas le rôle du GATT de s'en occuper, c'est celui du FMI »¹⁹. Or, les ONG transcendent ce principe de l'interdiction du linkage, d'une part en contestant qu'une institution publique, et même un acteur privé, puisse négliger de respecter des principes déclarés universels, comme la Déclaration universelle et les Pactes de droits, d'autre part en inventant des concepts nouveaux qui favorisent des convergences.

Jan Aart Scholte ajoute : « L'activisme civique mondial a eu tendance à renforcer des gouvernances à échelles multiples. Avant l'accélération récente de la mondialisation, gouvernance signifiait gouvernement, Etat territorial centralisé. Dans les dernières décennies, la gouvernance est devenue multidimensionnelle, mettant en cause des niveaux de régulation superposés, du local au mondial en passant par le régional et le national (...) La société civile mondiale s'est engagée directement dans la formulation et la mise

¹⁷ Gérard Kébabdjian propose la définition de Krasner : « Ensembles explicites ou implicites de principes, de règles et de procédures de prise de décision autour desquelles les anticipations des acteurs convergent. », Ibid., p. 137

¹⁸ Gérard Kébabdjian, Ibid., p. 269

¹⁹ Gérard Kébabdjian, Ibid., p. 142

en œuvre de régulations. (...) En pénétrant les canaux officiels de la formulation des politiques, les organisations de la société civile ont un peu plus troublé la division privé/public dans le domaine de la gouvernance(...) Même si les dernières décennies de mondialisation à grande échelle n'ont pas dissout les Etats-nations, cette forme d'identité collective a perdu sa position antérieure de quasi-monopole. A la fin du XXe siècle, la politique internationale est devenue de plus en plus déterminée par des solidarités infra étatiques (...) et transnationales.²⁰» Dès lors, « dans le meilleur des cas, on peut comprendre la situation actuelle du monde comme une transition entre le droit international et le droit cosmopolitique .²¹»

Les ONG imposent en effet des débats transversaux à plusieurs catégories d'institutions, les forçant à se découvrir un certain nombre de problèmes et intérêts communs ; elles donnent ainsi un minimum de réalité à la notion de « communauté internationale » : le débat sur le développement durable interpelle, par exemple, toutes les familles d'institutions publiques, le système onusien aussi bien que celui de Bretton-Woods, les Etats et les collectivités locales, mais aussi les entreprises multinationales, sans oublier les ONG elles-mêmes ; celui sur le financement du développement questionne aussi bien les coopérations bilatérales que multilatérales et les investissements privés, amène à contester la confiscation du pouvoir réalisée par FMI, Banque mondiale, G7 et OMC, etc. Les ONG ajoutent donc un élément de communication et d'interactivité à « *l'ordre taxinomique*²² » dessiné par l'architecture des institutions. La production d'idées nouvelles leur donne une posture avantageuse, celle du constructeur. Les « réseaux transnationaux » participent activement à l'élaboration d'*initiatives* et *innovations* conceptuelles, souvent ambitieuses : proposition de taxations internationales nouvelles pour financer les « biens publics » en quantité insuffisante ; de construire une autre architecture des relations internationales qui donne voix d'une façon respectueuse de leur poids démographique aux pays pauvres après que leur surendettement aura été réglé ; de sanctuariser les services publics non marchands pour que ne se reproduisent plus les excès de l'ajustement structurel ; de réguler certains prix internationaux ...

²⁰ Jan Aart Scholte - Courrier de la planète n°63 2001

²¹ Jürgen Habermas, Ibid., p. 182

²² Jan Aart Scholte, Idem

L'intuition posée par le professeur Marcel Merle selon laquelle les ONG feraient partie des « *espaces lacunaires laissés délibérément vacants en vertu d'un consensus tacite par lequel chacun s'interdirait, sous réserve de réciprocité, de porter atteinte à la marge de manœuvre dont souhaitent bénéficier les autres décideurs* »²³, apparaît riche en virtualités d'analyse : les ONG ouvrent aux autres acteurs, en particulier dans le cadre du régime des relations internationales, des *marges de manœuvre* qui sont d'intéressantes possibilités d'adaptation et d'évolution, et ce dans des registres variés, du fonctionnel au symbolique.

Même si les idées qu'elles proposent n'avancent que lentement, elles sont sur la table de négociation d'un grand nombre d'institutions intergouvernementales, à l'agenda des concertations nationales (en France, par exemple, un groupe de travail à la Présidence de la République) et prises en compte par les bureaux d'études et de stratégie des entreprises multinationales.

A cette méthode de négociation des ONG Raymond Saner et Lichia Yiu proposent de donner un nom : « diplomatie post-moderne » : « *La nature post moderne de la diplomatie (...)* est caractérisée par la participation simultanée de multiples acteurs étatiques et non étatiques (susceptibles d') influencer les politiques dans les sphères politique, économique et sociale;(de) travailler avec les organismes producteurs de droit ; (...)(de) se constituer du ' capital social' au travers du dialogue avec toutes les parties prenantes concernées par les processus de développement et de globalisation ; (d')œuvrer au renforcement de la crédibilité et de la légitimité de leur fonction de représentation aux yeux du public. ²⁴»

Pratiquant, de la sorte, une sorte de « *je suis partout et demeure insaisissable*», les ONG parviennent finalement à exercer une influence réelle et, forts de celle-ci, à jongler avec les déterminismes sociologiques, culturels et politiques qui pèsent sur eux. Dans les rapports internationaux, le pouvoir « *ne résulte pas du statut des acteurs mais de leur*

²³ Marcel Merle - *L'internationalité des institutions et le droit* – Pedone 1995

²⁴ Raymond Saner et Lichia Yiu - *Discussion paper in diplomacy* publié en janvier 2003 par l'Institut néerlandais des relations internationales Clingendael , Site Internet de l'Institut

capacité à influencer. D'où l'importance de passer à une analyse en termes de processus interactifs (...) En général, les ONG contribuent en termes de dynamique à l'évolution des politiques²⁵ ».

Les ONG s'affirment comme des acteurs de la cohésion : *« Le monde présent ne produit pas seulement des entrepreneurs de violence, mais aussi des entrepreneurs d'intégration, réseaux de toute sorte, ONG, médias, fragments d'opinion internationale (...) On y trouve la revanche de l'espace public international sur le monde des Etats, l'effet d'un humanisme international qui construit sa raison sociale face à la puissance.²⁶»* Valérie Peugeot nuance toutefois : *« L'idée d'un renouvellement démocratique par le biais de formes de démocratie participative (fait) son chemin dans l'espace local, mais la scène internationale n'arrive pas à s'inventer les formes de sa 'gouvernance démocratique'. Les seuls schémas proposés comme alternative à l'intergouvernemental pur sont une projection, ou une translation dans l'espace supranational, de modèles inspirés de l'Etat-nation. De même que les pères fondateurs de l'Europe ont fait un formidable effort d'imaginaire politique pour penser les institutions de ce qui allait devenir l'Union européenne, n'avons-nous pas besoin d'un même effort pour inventer la démocratie planétaire ?²⁷ »*

²⁵ Peter Willetts - *Transnational actors and international organisations in The globalisation of world politics* - John Baylis & Steve Smith -Oxford

²⁶ Bertrand Badie - *Débat sur l'Etat virtuel* avec Richard Rosecrance - Presses de Sciences Po 2002, p. 147

²⁷ Valérie Peugeot - Site Internet de VECAM 2003

III. Essai de projection dans l'avenir

Les événements dramatiques de type terroriste qui ont endeuillé un bon nombre de pays depuis le début du XXI^e siècle interrogent sur la durabilité du régime international qui s'est bâti au cours des quatre ou cinq précédents.

Dès 1990 James N. Rosenau estimait que l'architecture du système international connaissait une mutation importante : « *La transformation (du monde) est caractérisée par une bifurcation telle que le système centré sur les Etats coexiste aujourd'hui avec un système multi-centré, tout aussi puissant, bien que plus décentralisé. Alors que ces deux univers insérés dans l'univers politique ont des éléments et des préoccupations qui s'interpénètrent, leurs normes, structures et processus tendent à s'exclure mutuellement, ce qui donne naissance à des arrangements globaux aussi bien nouveaux et durables, dynamiques que très complexes et évolutifs.*²⁸ »

Bertrand Badie et Marie Claude Smouts ajoutaient, en 1999 : « *Les flux transnationaux n'ont pas eu raison des Etats et leur intensification a eu pour principal effet d'assurer non pas l'extinction du système inter étatique mais son dédoublement (...) des interactions incessantes entre les dynamiques issues du monde des Etats et celles provenant du monde 'multi centré' tendant à recomposer profondément le jeu international et, en même temps, à complexifier et à fragiliser l'action diplomatique traditionnelle. (...) Le monde 'multi centré' vise, quant à lui, à élargir son autonomie par rapport aux Etats, donc à banaliser la remise en cause des frontières et des souverainetés étatiques. (...) Le grand changement de la scène mondiale tient à ce phénomène de la 'bifurcation' où l'on voit coexister 'les deux mondes de la politique mondiale' : le monde interétatique (state-centric) qui existe toujours, bien que la souveraineté s'érode considérablement, et le monde multicentrique, beaucoup plus souple, plus libre de ses modalités d'action.*²⁹ »

²⁸ James N. Rosenau - *Turbulence in world politics*, Princeton paperbacks 1990, p. 11

²⁹ Bertrand Badie et Marie Claude Smouts, *Ibid.*, p. 71 et 162

A ces visions optimistes d'un monde dual, où deux dynamiques se côtoient et se fécondent mutuellement, ont succédé des interrogations plus pessimistes. Le monde serait en voie de recomposition certes, mais selon, d'une part, des alliances qui divisent des sous-systèmes qui semblaient mus par des principes communs, et d'autre part, un principe de dissymétrie, une super-puissance, agressée, ayant décidé de s'affranchir des règles du multilatéralisme pour retrouver la totale liberté d'emploi de sa puissance.

Cette thèse, illustrée en France par la parution de « *La résistance des Etats*³⁰ », amène à reconsidérer l'évolution du mouvement ONG, dont les tensions internes pourraient être annonciatrices de divisions et oppositions. Michael Edwards prophétise : « *Il se pourrait que nous regardions la période 1960 - 2000 comme une phase étrange pendant laquelle un type particulier d'organisations, les ONG du Nord jouant un rôle international d'intermédiaires, ont occupé une place importante, puis se sont effacées au second plan pour être remplacées par d'autres formes d'organisations plus en accord avec le XXIe siècle*³¹ ».

Nous examinerons l'argumentaire de la thèse pessimiste de la régression dans un premier temps. Puis, convaincus du fait qu'en la quatrième année de ce siècle il est bien difficile de conjecturer sur l'avenir d'évolutions à peine amorcées, nous puiserons dans la pensée des historiens qui se sont interrogés sur l'existence de cycles dans le mouvement ONG quelques éléments de réflexion complémentaires.

A) La thèse pessimiste de la régression.

C'est l'hypothèse d'un éventuel basculement du *système multicensré* auquel nous sommes parvenus vers un système *impérial* qui trouverait des alliés au sein même de la famille ONG. C'est en particulier l'opinion de Helmut Anheier, professeur à l'UCLA et à la London School of Economics.

³⁰ Samy Cohen – *La résistance des Etats, les démocraties face aux défis de la mondialisation* – Le Seuil 2004

³¹ Michael Edwards – Ford Foundation, revue *Non profit managment and leadership*, 1998

« Dans les années 1990, la force qui prédominait en arrière plan de la globalisation était la coalition que formaient ses supporters et les réformateurs, aussi bien au sein des entreprises transnationales qu’au sein des gouvernements, des organisations intergouvernementales et de la société civile mondiale. Le Forum Economique Mondial de Davos représentait l’expression publique annuelle de cette coalition (...) en faveur de la globalisation des règles du droit et de la technologie, ainsi que de l’économie. (...) Dans le bref intervalle qui sépare Seattle de la guerre en Afghanistan, nous avons assisté à une gigantesque montée en puissance de la mobilisation au sein de la société civile, fruit en réalité d’une coalition entre réformistes et opposants à la mondialisation. (...) Ces derniers se caractérisent davantage par le spontanéisme et l’activisme. Leurs manifestations de rues ont lancé de puissants signaux d’alarme, qui commençaient à peine à être aperçus par le monde de la ‘gouvernance mondiale’ où réformistes et supporters s’étaient ligués, lorsque les Twin Towers s’effondrèrent.

« Depuis le 11 septembre, les ‘mondialistes régressifs’ ont marqué des points. Cette catégorie inclut à la fois les unilatéralistes de l’administration Bush, les militants religieux et les groupes et partis nationalistes (...) Ils sont plus ‘mondialistes régressifs’ qu’opposants car ils cherchent à imposer une vision de la mondialisation au reste de la planète et ils s’appuient sur l’infrastructure de la globalisation dans leurs pratiques. Au même moment, les opposants à la mondialisation, généralement situés à (l’extrême) gauche, ont gagné en influence au sein de la société civile mondiale (...) Les Forums Sociaux sont supposés être une expérimentation de formes de démocratie, alors que leur manque de structuration permet souvent à de vieux leaders gauchistes de se mettre sous les projecteurs (...alors qu’ils) perçoi(ven)t les mondialistes ‘puriste’” (idéalistes) comme (leurs) adversaires principaux.(...) Il est à craindre que des alliances (souvent inconscientes) entre opposants à la mondialisation et mondialistes régressifs ne conduisent à (...) un retournement de la dynamique de la mondialisation dans le domaine du droit, en particulier celui des personnes, en articulation avec une expansion d’une mondialisation inique et non régulée dans les champs de l’économie et de la

*technologie.*³² » Un nouveau courant mondialiste apparaît, celui des « *personnes, groupes, entreprises et même gouvernements qui ne sont favorables à la mondialisation que quand c'est dans leur intérêt et qui n'accordent aucune attention aux conséquences négatives qu'elle peut avoir pour d'autres*³³ ».

Le constat de base fait par Anheier est commun à tous les analystes: un bon nombre des initiatives internationales de l'administration J.W. Bush ont été des rejets de règles que les autres Etats et organisations intergouvernementales considéraient comme faisant partie d'un patrimoine commun : refus de ratifier le protocole de Tokyo, dénonciation des accords de désarmement nucléaire, instauration de justices militaires d'exception, taxation unilatérale de produits plus compétitifs que ceux des concurrents américains...et décision, après tentative insistante d'obtenir le soutien du Conseil de sécurité des Nations Unies, de lancer, avec une poignée d'alliés, une offensive militaire autodéfinie comme « préventive » contre l'Irak. Si les mobilisations lancées par les ONG pour contrer ces actes ont été impressionnantes, sur le sol américain en particulier, elles n'ont eu aucun effet mesurable sur eux. Un unilatéralisme américain se développe, qui n'est pas nouveau si l'on se souvient du refus de ce pays de ratifier le traité créant la SDN, mais qui rompt avec un demi-siècle d'évolutions de sens contraire. Les relations internationales semblent devenues le décor d'un jeu dont les règles reposent sur les seules contraintes de la démocratie américaine : des élections présidentielles tous les quatre ans sur lesquelles interagissent les lobbies économiques et les mouvements civiques locaux et nationaux d'un pays fédéral mais uni derrière son drapeau. Le monde est suspendu au résultat de la prochaine échéance électorale.

D'autre part, la culture nord-américaine, forte de la puissance de ses médias, a construit une *hégémonie* intellectuelle qui s'impose au reste du monde : « *L'exportation de la culture américaine et, plus récemment, le développement d'un mode de vie électronique et d'un futur électronique, se sont imposés comme l'une des façons les plus efficaces de*

³² Helmut Anheier - *La société civile mondiale en 2004 – Les ONG dans la tempête mondiale* -Coordination Sud Ed. Charles Léopold Meyer 2004, p. 207-209

³³ Helmut Anheier; Mary Kaldor et Marlies Glasius – *Global civil society in an era of regressive globalisation* – Yearbook of global civil society 2003 –UCLA & London school of economics, p. 5

*toute l'histoire dont s'exerce le 'soft' power. C'est déjà une force d'expression non contrôlée qui échappe au pouvoir de toutes les forces de régulation. Son pouvoir de mobiliser l'opinion s'affirme plus grand même que celui de la télévision du fait du fonctionnement déterritorialisé de l'e-mail et de la nature interactive de ce medium.*³⁴ »

Ainsi Susan Strange « voit se dessiner un vaste empire transnational, déterritorialisé, dont la capitale serait Washington (car) dans les quatre dimensions de l'économie politique globale, estime-t-elle, les Etats-Unis ont les moyens de peser sur les modes de comportement de quiconque, (exerçant suprêmement) la 'puissance structurelle'³⁵».

Helmut Anheier y ajoute une analyse du mouvement alter-mondialiste telle que celui-ci serait l'objet d'une prise de pouvoir par des anti-mondialistes issus de l'extrême gauche qui rejettent le principe même de la mondialisation au sens où celle-ci a pour ambition l'universalisation d'un droit des personnes jugé « bourgeois ». La conjonction de l'unilatéralisme étatsuniens et de l'extrémisme politique de gauche pourrait donc ramener le monde à son stade westphalien, voire pré-westphalien, d'anarchie entre entités disparates, foyer d'incubation de guerres inextinguibles.

A l'aube d'un XXI^e siècle débuté dans le fracas de gigantesques attentats terroristes, on peut en effet s'interroger sur la durabilité d'un système international qui avait peu à peu renoncé à l'usage des armes les plus puissantes et croyait en une commune raison humaine pour progresser vers un monde de paix à défaut d'équité. Les ONG jouaient un rôle important dans le balisage de ce chemin. N'existe-t-il pas d'autre voie que celle de la force ? Les ONG appartiennent-elles déjà à un temps révolu ?

Ce n'est pas l'avis de tous. François Heisbourg invite à refuser ce scénario, « face à l'acteur westphalien 'hyper puissant' que sont les Etats-Unis, (et à définir une) stratégie (...) asymétrique (...) s'appuy(ant), d'une part sur les nouveaux acteurs non étatiques de la vie internationale que sont les ONG, d'autre part, et surtout, sur une Union

³⁴ Edward Finn – *Les relations internationales dans un monde en changement, une nouvelle diplomatie ?* Site Internet du ministère turc des affaires étrangères 2000

³⁵ Bertrand Badie et Marie Claude Smouts, *Ibid.*, p. 146

*européenne plus fortement intégrée (...). La 'realpolitik' du XXIe siècle consisterait à prendre les ONG telles qu'elles sont (souvent sans légitimité démocratique) plutôt que de nourrir le vain espoir qu'elles soient différentes*³⁶ ».

Telles sont quelques unes des idées qui s'expriment aujourd'hui sur le rôle futur des ONG dans les relations internationales. En raison du manque de recul, un retour sur l'histoire de longue période apparaît toutefois utile.

B) Le rôle des ONG obéit-il à une logique cyclique ?

Certains auteurs se sont penchés sur la question de savoir si, du fait du lien étroit unissant ONG et Etats, qui par certains aspects est un rapport de fécondation croisée, on ne pouvait pas distinguer, dans l'histoire, des cycles retraçant l'évolution complémentaire de ces deux acteurs.

Steve Charnovitz a ainsi cru distinguer, à propos des ONG, que « *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 : 1775-1918, émergence ; 1919-1934, engagement ; 1935-1944, désengagement ; 1945-1949, institutionnalisation ; 1950-1971, sous performance ; 1972-91, intensification ; 1992-..., accroissement des pouvoirs* ». Cet auteur ajoute : « *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. (...) Une démocratisation croissante leur offre également plus d'opportunités.* »³⁷

Appliquée aux temps présents, cette thèse postulerait que l'émergence du terrorisme islamiste, suscitant des réactions guerrières de la principale puissance mondiale et un mouvement général de restriction au fonctionnement des démocraties (en commençant par

³⁶ François Heisbourg – *La fin du modèle westphalien - Les diplomates : négocier dans un monde chaotique* - sous la direction de Samy Cohen, Autrement – 2002, p. 36 et 41

³⁷ Steve Charnovitz - *Les ONG, deux siècles et demi de mobilisation* - L'Economie politique n°13 - 2002

des lois sécuritaires), nous replongerait dans une de ces périodes où les Etats peuvent se passer des ONG.

Isabelle Sommier, citant Albert Hirschmann³⁸, identifie, quant à elle, des « *cycles de protestation* » observables dans de « *grandes vagues* » qui ont jalonné l'histoire européenne : « *Sans remonter au 'printemps des peuples' qui, de la France de 1848, s'étend à l'Europe, on peut évoquer par exemple les mobilisations de la jeunesse scolarisée (mais pas seulement) occidentale qui se succèdent dans les années 1960-1970 en Europe, aux Etats Unis, au Japon, sur des thématiques en partie communes : lutte contre la guerre du Viêt-Nam et les réformes universitaires, mouvement de libération des mœurs et développement d'une contre-culture. (...Puis) la vague de protestation en faveur de la démocratie qui traverse les pays d'Europe de l'Est mais aussi l'Afrique subsaharienne des années 1989-1991.* »³⁹

L'explication se trouve dans un « *principe d'alternance* » avec « *l'action publique* », génératrice de « *déceptions* » se traduisant par un « *repli sur soi* ». Selon cette approche, c'est lorsque les acteurs politiques déçoivent que de nouvelles « *vagues de protestation* » naissent dans la société civile. Or, le temps des guerres est propice au réinvestissement de l'arène politique, aux réflexes patriotiques d'unité derrière les représentants de l'Etat. Les gouvernants sont, d'autre part, en ces périodes, généralement moins soumis aux pressions des organisations de leurs sociétés civiles, du fait que la presse, mobilisée par d'autres sujets, accorde à ces dernières un moindre intérêt.

Le phénomène de réinvestissement du champ politique s'est, en effet, nettement produit aux Etats Unis du 21 septembre 2001 au premier trimestre 2004, avec constitution d'une 'union sacrée' derrière le chef de l'Etat ; il semble s'atténuer depuis, avec l'expression d'une moindre confiance dans le président et l'apparition d'un *mouvement des mères de GI* inspiré par des précédents puisés dans l'histoire même du pays, mais aussi au sud de l'Amérique Latine.

³⁸ Albert Hirschmann – *Bonheur privé, action publique* – Fayard, 1983

³⁹ Isabelle Sommier, *Ibid.*, p. 111-112

Une troisième thèse, due à Sidney Tarrow, voit dans les « *conflits structurels* », s'ils sont profonds, l'origine de cycles se décomposant en « *l'intensification des conflits, leur diffusion sociale et géographique, l'apparition de nouvelles entreprises de mouvement social, la création de nouveaux référents idéologiques et l'invention de nouvelles formes d'action collective*⁴⁰ ». Cette approche attribue aux organisations des sociétés civiles une fonction de dépassement des situations graves de blocage et de crise des sociétés. Elle ne traite pas des situations de crise internationale avec apparition d'ennemis extérieurs.

Si elle ne peut guère, de ce fait, en première instance, s'appliquer aux Etats Unis et à l'essentiel du monde occidental contemporains, elle est stimulante pour l'observation de ce qui se passe dans les pays à forte population de confession musulmane, où sont apparus des mouvements islamistes tentés par le terrorisme, signes cliniques de crises profondes traversées par ces sociétés. D'où la question : les développements, souvent impulsés de l'extérieur, d'une société civile organisée vont-ils déboucher sur « *de nouvelles formes d'action collective* », prendre de vitesse l'islamisme et, dans le cadre d'un dialogue avec des Etats qui accepteraient de se réformer, produire ainsi un dépassement des crises ? Les efforts des réseaux d'ONG pour donner en leur sein une plus grande place aux revendications et responsables des sociétés civiles du Sud vont-ils aider à l'émergence de « nouveaux référents idéologiques » recevables par les autres acteurs internationaux sur lesquels pourrait se former un très large accord ?

James Rosenau propose une quatrième théorie des cycles autour de quatre scénarii possibles pour l'avenir : (1) celui de la « *société globale* », où Etats et acteurs transnationaux trouveront un mode équilibré de relations interactives ; (2) celui de la « *restauration du système étatique* », qui résulterait d'un coup de force d'Etats décidés à reprendre le contrôle de la situation ; (3) le « *scénario pluraliste* », victoire des acteurs transnationaux et infranationaux sur les Etats ; enfin, (4) « *la poursuite de la bifurcation* » des relations internationales, où « *les tensions entre continuité et changement persistent* »,

⁴⁰ Sidney Tarrow – *Democracy and disorder : protest and politics in Italy 1965-1975*, Clarendon Press, 1989, cité par Isabelle Sommier, Ibid.,, p. 121-122

aucune des parties n'étant « *assez puissante pour subordonner l'autre.*⁴¹ » Puis, Rosenau se demande si un cycle n'organise pas le passage d'un scénario à l'autre.

Le second scénario correspond aux réponses contemporaines d'un certain nombre d'Etats face à la montée de l'insécurité internationale, et semble, en effet, prendre la suite d'une période de relations équilibrées entre Etats et acteurs transnationaux. « *A l'échelle internationale, la tentation semble forte, surtout dans l'après 11 septembre 2001, d'assimiler les mouvements antiglobalisation à la menace terroriste, en Italie, aux Etats-Unis, au Canada, en Suisse, comme le révèlent plusieurs documents officiels, ou au travers de lois antiterroristes, dans l'Union européenne notamment. (...) L'inquiétude nourrit l'invention, par les spécialistes de la sécurité, de la menace 'cyberterroriste'.*⁴² » Il reste à essayer d'imaginer ce que pourraient être les événements assurant la victoire des acteurs transnationaux et infranationaux : la réduction des inégalités Nord/Sud, la laïcisation des sociétés tentées par le radicalisme religieux, une crise économique majeure remettant en cause les modes de croissance et de consommation ?

Ces quatre thèses, qui soulignent une nouvelle fois l'existence de liens interactifs entre l'histoire des ONG et celle des sociétés politiques, ne débouchent donc pas nécessairement sur un scénario aussi pessimiste que celui du Pr. Anheier. Elles laissent, chacune, une marge d'incertitude qui confirme que la relation entre sociétés civiles organisées et institutions publiques n'obéit pas à des principes mécanistes, préservant à celles-là une marge d'autonomie. Si chacune propose une organisation différente du cycle, aucune ne se prononce sur le point de savoir à quel moment de celui-ci se trouve le début du XXI siècle. Cela laisse une importante marge d'interprétation possible, mais en outre, sans doute une belle marge d'espoir : un accord général existe sur le fait que la montée du terrorisme, celle des fondamentalismes, la persistance de foyers de guerres meurtrières en une trentaine de points de la planète ont à voir d'une part avec les inégalités économiques qui se creusent au niveau mondial – que rendent insupportables les moyens contemporains de communication qui imposent l'image quotidienne de

⁴¹ James Rosenau, *Idem*, p. 453

⁴² Isabelle Sommier, *Ibid.*, p. 267

l'opulence d'un cinquième de l'humanité aux quatre autres cinquièmes déshérités -, d'autre part un rejet des valeurs fondatrices des institutions internationales et de ce que nous appelons *progrès*, que les pratiques des pays riches bafouent en un point particulièrement sensible pour ceux qui sont ainsi tenus à distance : la liberté de circulation des personnes. Ce sont les sujets que les réseaux internationaux d'ONG mettent avec vigueur, depuis quelques années sur le devant de la scène, avec de premiers – et modestes – résultats comme l'inscription de stratégies de lutte contre la pauvreté à l'agenda des agences d'aide. Ces réseaux s'efforcent aussi d'aider à l'émergence d'organisations de la société civile des pays pauvres, participant ainsi à relever (avec d'autres institutions) un défi essentiel : celui de canaliser vers des formes *civiles* d'expression le mécontentement de populations que la violence qui leur est faite – celle de l'exclusion, de la misère, du mépris, des inégalités choquantes, de la corruption...- jettera sinon dans les bras des idéologies violentes. Réussiront-ils à gagner cette lutte de vitesse avec les extrémistes ? La base des réformistes s'élargira-t-elle suffisamment pour compenser les effets de la jonction signalée par Anheier entre les *mondialistes régressifs* et les *antimondialistes* ? Ce sont des questions que l'on ne peut que poser avec l'espérance que les promesses faites par les pays riches de sérieusement s'atteler à la résolution des inégalités seront rapidement tenues.

Marcel Merle remarquait que : « *la vitalité du mouvement associatif (est) l'un des signes les plus caractéristiques de la transformation survenue, au cours du dernier siècle, dans les relations internationales* ⁴³ ». On peut penser que, pour le nouveau siècle, beaucoup dépendra de l'arrivée à maturité de réseaux transnationaux d'ONG représentatifs de l'ensemble des continents, capables d'insuffler cette même vitalité dans les relations internationales. Selon qu'ils parviendront à s'affirmer un peu plus comme acteurs et un peu moins encore comme « agis », c'est un scénario plutôt qu'un autre qui se réalisera.

⁴³ Marcel Merle, Idem

Famille, mouvement, galaxie, monde, catégorie, agrégat, ensemble, sous-système des ONG ou des organisations de la société civile (cette dernière au singulier et au pluriel)... comme annoncé dans l'introduction (en enrichissant progressivement la liste), nous avons recouru alternativement à plusieurs expressions pour évoquer un acteur international dont les modes d'intervention oscillent entre le solo et la polyphonie.

La diversité des sens attachés à ces expressions imagées contient, finalement, une bonne part de la réponse à la question posée par notre titre : telle une famille, les ONG et organisations des sociétés civiles font front face aux altérités que sont les autres acteurs ; elles s'organisent dans la dynamique d'un mouvement perpétuel, apparemment brownien, qui invente ses règles en avançant ; tels des astéroïdes, les ONG obéissent à des lois gravitationnelles internes et externes qui subliment l'extrême hétérogénéité de leurs constituants ; elles forment un monde au sens onirique attaché à ce mot, un espace concret qui n'a pas de fin ; les ONG et les organisations des sociétés civiles sont deux catégories d'objets (proches) de la science politique qui se définissent par comparaison à d'autres ; un agrégat est quelque chose de solide mais d'instable, comme les formations que constituent les ONG ; la notion d'ensemble ressortit aux mathématiques et peut s'appliquer aussi bien à des objets dénombrables qu'indénombrables tout en permettant quelques manipulations rudimentaires ; le sous-système que les ONG forment au sein du régime des relations internationales a ceci de très particulier qu'il est certes identifiable mais aussi qu'il se confond avec les autres sous-ensembles, dont il est un des constituants dynamiques. Et si nous avons hésité à faire usage du singulier et du pluriel à propos des « organisations de la société civile », c'est celles-ci oscillent en permanence entre l'expression du particulier et celle de l'universel.

Au carrefour de ces identités plurielles se dessine un concept d'ONG que l'on peut aussi qualifier d'acteur collectivement puissant traversé de courants et pénétré d'influences qui agissent sur lui sans l'aliéner.

BIBLIOGRAPHIE

Consultée

Hors presse généraliste et sites Internet

Qui ont constitué une part importante de la documentation utilisée

Agi, Marc : *René Cassin, père de la Déclaration universelle des droits de l'Homme* – Perrin 1998

Agi, Marc : *De l'idée d'universalité comme fondatrice du concept des droits de l'Homme, d'après la vie et l'œuvre de René Cassin* – Editions Alp'Azur – 1979

Alexandre-Debray, Janine : *Victor Schoelcher* – Ed Perrin 1983

Alternatives économiques n° 199, in un cahier consacré à la « Société civile », janvier 2002, p. 6 à 10

Angoulvent, Anne-Laure : *Hobbes et la morale politique* - PUF Que sais-je ? – 1994

Anheier, Helmut ; Kaldor, Mary et Glasius, Marlies : *Global civil society in an era of regressive globalisation* – Yearbook of global civil society 2003 –UCLA & London school of economics 2003

Anheier, Helmut : *La société civile mondiale en 2004*, p. 205 à 212, in *Les ONG dans la tempête mondiale*, Editions Charles Léopold Meyer 2004

Anselme, Michel : *Institutions, associations d'habitants et espace public : la représentativité introuvable* - Archimède et Léonard, hors série n°12, Aitec, Paris, été 1995

Archambault, Edith : *Le secteur associatif en France et dans le Monde* – Alternatives sociales Syros – 1998

Archambault, Edith : *Secteur non-profit et secteur philanthropique aux Etats-Unis* - Revue des études coopératives, mutualistes et associatives n°38, 2^{ème}, trimestre 1991

Archambault, Edith: *Le secteur sans but lucratif; associations et fondations en France* - Economica 1996

Arendt, Hannah : *Du mensonge à la violence* – PressPocket Agora 1972

Aron, Raymond : *Paix et guerre entre les nations* - Calmann-Lévy, 1962, 8^{ème} ed. 1984

Aron, Raymond : *Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ?* - Revue française des sciences politiques, octobre 1967

Aron, Raymond : *Penser la guerre* - Gallimard, 1976

Aoust, Jean-Marie ; Canaméras, Gilbert ; Guilhou, Xavier et Revel, Claude : *Quand ONG et PDG osent* – Eyrolles 2004

Azoulay, Gérard : *Les théories du développement* – Presses universitaires de Rennes 2002

Ba, Moussa : *De la diversité et du rôle des ONG* - Le Courrier Europe-ACP, n°152, juillet - août 1995

- Badie, Bertrand et Smouts, Marie-Claude : *Le retournement du monde - Sociologie de la scène internationale* - Presse de Sciences Po, 1999
- Battistella, Dario : *Théories des relations internationales* - Presses de Sciences Po, 2003
- Baylosis, Rafael : *Les ONG instruments du néo-colonialisme ou alternatives populaires ?* L'Harmattan – 1997
- Ben Néfissa, Sarah : *Pas encore globales* - Courrier de la planète n°63 2001 – Solagral
- Bettati, Mario et Kouchner, Bernard : *Le devoir d'ingérence* – Denoël 1987
- Biagiotti, Isabelle : *Faut-il avoir peur des ONG ?*- Courrier de la planète n°63 2001 –Solagral
- Braillard, Philippe et Djalili, Mohammad-Reza : *Les relations internationales* – PUF 2002
- Brauman, Rony : *L'action humanitaire* – Dominos Flammarion 1995
- Brauman, Rony : *Les ONG et l'Afrique* – Question internationales n° 5, janvier 2004, p. 51
- Brunel, Sylvie : *L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales* - La revue internationale et stratégique, n°41, 2001
- Brunel, Sylvie : *Famines et politique* - Bibliothèque du citoyen ; Presses de Sciences Po, 2002
- Bry, Alain : *Les cent métiers du Quai d'Orsay* – Autoédition ; juin 2000
- Bureau International du Travail : *La responsabilité sociale des entreprises : mythes et réalités* ; Education ouvrière n° 130 (2003)
- Caramel, Laurence : *Les réseaux de l'antimondialisation* - Critique internationale, n°13, octobre 2001
- Carr, Barry : *La mondialisation par le bas : l'internationalisme ouvrier sous l'ALENA* - Revue internationale des sciences sociales - n°159 mars 1999
- Centre des Conseillers du Commerce extérieur : *les ONG et les entreprises* - Rapport 2003
- Centre de développement de l'OCDE et Comité d'Aide au Développement de l'OCDE : *Partenaires pour le développement* ; Résumé du 4ème dialogue informel entre les gouvernements et les ONG sur la stratégie de partenariat pour le développement ; 13 et 14 janvier 1998
- Chabasse, Philippe : *L'interdiction des mines antipersonnel : déclaration d'intention ou réalité ?*, p. 179 à 184, in *Les ONG dans la tempête mondiale*, Editions Charles Léopold Meyer 2004
- Chandhoke, Neera : *The limits of global civil society* – Yearbook of global civil society 2003 ; UCLA & London school of economics
- Charnovitz, Steve : *Les ONG, deux siècles et demi de mobilisation* - L'Economie politique n°13, 2002
- Charvin, Robert : *Relations internationales, droit et mondialisation : un monde à sens unique* - L'Harmattan 2000

- Cohen, Samy : *Les diplomates, négociateur dans un monde chaotique* – Autrement 2002
- Cohen, Samy : *Démocratie et politique étrangère : repenser les termes du débat* - Annuaire français des relations internationales, mars 2000
- Cohen, Samy : *Les ONG ont déminé la moitié du terrain* - Alternatives Internationales, N°6, janvier-février 2003.
- Cohen, Samy : *La résistance des Etats, les démocraties face aux défis de la mondialisation* – L'épreuve des faits, Le Seuil 2004
- Collaveri, François : *La Franc-maçonnerie des Bonaparte* – Payot 1982
- Colonomos, Ariel : *Sociologie des réseaux transnationaux* - L'Harmattan 1995
- Comité Economique et Social de l'Union Européenne : *Avis sur la participation de la société civile aux institutions européennes*, adopté le 13 juillet 2000 (CES 811/2000)
- Comité Economique et Social de l'Union Européenne : *La société civile organisée et la gouvernance européenne : contribution du Comité à l'élaboration du Livre blanc* - Avis d'initiative du 25 avril 2001 (CES 535/2001)
- Comité de Liaison des ONG de l'Union Européenne : *Renouveler le rôle global de l'UE dans le monde* - contribution à la Convention sur l'avenir de l'Europe , juin 2002
- Commission Coopération Développement : *Argent et organisations de solidarité internationale* - enquêtes bisannuelles 1998, 2000 et 2003
- Commission européenne : *La promotion et le rôle des associations et fondations en Europe* - Communication de la Commission, 6 juin 1997
- Commission européenne : *La Commission et les organisations non-gouvernementales : le renforcement du partenariat* - Document de discussion adopté le 18 janvier 2000
- Commission européenne : *Les orientations possibles de la gouvernance européenne* – Document de discussion du 28 mars 2001
- Commission européenne : *Livre blanc sur la gouvernance européenne* - 25 juillet 2001.
- Conseil Economique et Social (France) : *Réflexion sur la notion de société civile* - Contribution au débat adoptée par le bureau dans sa réunion du 14 mai 2002
- Conseil Economique et Social de la Région Provence, Alpes, Côte d'Azur : *Le rôle de la société civile dans les pays méditerranéens* - 2001
- Cornu, Gérard : *Vocabulaire juridique* – Puf Quadrige 2002
- Cox, Robert : *Civil society at the turn of the millenium : prospects for an alternative world order* - Economies et sociétés - Hors Série n°6 2003 - Cahiers de l'ISMEA
- Cruz, Anabel et Espinoza, José Luis : *Cartographie et caractérisation de la société civile du Honduras*, Etude pour la Banque Interaméricaine de développement, 2002

Dauvin, Pascal et Siméant, Johanna : *Le travail humanitaire : les acteurs des ONG, du siège au terrain* - Presses de Sciences Po - 2002

Desai, Meghnad et Yahia Said : *The new anti-capitalist movement : money and global civil society* ; Global civil society 2001, Center for Civil society and center for the study of global governance (London school of economics) Oxford university press, 2001

Devin, Guillaume : *Sociologie des relations internationales* - La Découverte, coll. Repères, 2002

Doucineau, Michel : *Guide de la liberté associative dans le monde : les législations des sociétés civiles de 138 pays* – La documentation française 2000

Doucineau, Michel : *Société civile internationale et diplomatie : l'exception française ; Les diplomates, négociers dans un monde chaotique* (sous la direction de Samy Cohen) – Autrement mars 2002

Dréano, Bernard : *La force du réseau* - Courrier de la planète n°63 2001 – Solagral

Duhamel, Olivier et Mény, Yves : *Dictionnaire constitutionnel* -PUF 1992

Edwards, M., Hulme, D. and Wallace, T.: *NGOs in a global future: marrying local delivery to worldwide leverag* - Public Administration and Development n°19 ; 1999

Edwards, M. : *Legitimacy and values in NGOs and voluntary organizations: Some sceptical thoughts* in Lewis, D. *International perspectives on voluntary action: Reshaping the third sector*. London: Earthscan. 1999

Edwards, M. : *The rise and rise of civil society* - DfID Developments Magazine ; Summer 2001.

Edwards, M. and Gaventa, J. : *Global citizen action: Perspectives and challenges* - Lynne Rienner-USA/Earthscan-Europe ; 2001

Edwards, M. and Hulme, D. : *NGOs, states and donors: too close for comfort* - Basingstoke/New York: Macmillan/St. Martin's Press ; 1997

Edwards, M. and Hulme, D.: *Non-governmental organisations: performance and accountability: beyond the magic bullet* - London/West Hartford: Earthscan/Kumarian ; 1995

Edwards, M. and Hulme, D. : *Making a difference - NGOs and development in a changing world*. London: Earthscan ; 1992

Edwards, M. : *NGO rights and responsibilities: A new deal for global governance* - London: The Foreign Policy Centre ; 2000

Fardeau, Jean-Marie et Pinaud, Bernard : *Face à l'émergence d'une conscience citoyenne planétaire et la mobilisation des acteurs sociaux, de nouveaux modes d'organisation pour les ONG françaises*, p. 75 à 83, in *Les ONG dans la tempête mondiale*, Editions Charles Léopold Meyer 2004

Finn, Edward: *International relations in a changing world : a new diplomacy ?* Perceptions, Juin-Août 2000

Fonds Monétaire International : *Le FMI souhaite renforcer le dialogue avec la société civile* - Lettre d'information ; numéro spécial du Bulletin d'information de la société civile ; mars 2003

Foster, John : *Savoir qui l'on est : un bref historique de la société civile en émergence* - Deutsche stiftung für internationale Entwicklung n°4 juillet-août 2002

Fougier, Eddy : *Mondialisation : radiographie de la contestation* - Sociétal, n°34, 4ème trimestre 2001

Fougier, Eddy : *L'émergence de la société civile : problématique d'ensemble* – Compte rendu de la conférence IFRI, 11 décembre 2001

Ghils, Paul : *La société civile internationale : les organisations internationales non gouvernementales dans le système international* ; Revue internationale des sciences sociales n°133, Unesco, août 1992

Grimal, Henri : *Le Commonwealth Britannique* –PUF- Que sais-je ? 1965

Grzybowski, Candido : *ONG : une pensée et un contre-pouvoir* – Courrier de l'Unesco ; septembre 2001

Habermas, Jürgen : *Droit et Démocratie, entre faits et normes* -NRF essais Gallimard – 1992

Habermas, Jürgen : *L'intégration républicaine, Essais de théorie politique*, avec *Présentation par Jean-Michel Buée* - Paris, Fayard, 1998

Haubert, Maxime : *Le risque idéologique* - Courrier de la planète Solagral n°63 ; 2001

Haubert, Maxime : *Le risque idéologique* - Courrier de la planète Solagral n°63 ; 2001

Haubert, Maxime : *L'idéologie de la société civile* , article paru dans *Les sociétés civiles face au marché* - Karthala 2000

Haut Conseil de la Coopération Internationale - *Rapport annuel 2001- Annexe : Lettre du Président de la République* du 20 septembre 2000

Haut Conseil de la Coopération Internationale : *Etude sur les relations entre ONG et institutions internationales* – 29 octobre 2002

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich - *Principes de la Philosophie du droit* – 1821

Hermet, Guy, Badie, Bertrand, Birnabaum, Pierre et Braud, Philippe– *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques* – Armand Colin 2000

Hirschmann, Albert : *Bonheur privé, action publique* – Fayard, 1983

Houtart, François : *Une nouvelle frontière* - Courrier de la planète n°63 Solagral ; 2001

Huntington, Samuel P. : *Le choc des civilisations* – Editions Odile Jacob 1997

Husson, Bernard : *Les ONG : Quel mandat pour agir ?*- Actes du colloque de Bordeaux publiés par ORSTOM/CNRS, unité Regards, novembre 1996

Jacquet, Pierre : *La contestation de la mondialisation* - L'Economie politique n°13 - 2002

Jordan, Lisa et Van Tuijl, Peter : *Se jeter dans l'arène* - Courrier de la planète - Solagral n°63 2001

Kant, Emmanuel : *Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique* – 1784 in *Kant, la philosophie de l'histoire* – Denoël 1987

Kant, Emmanuel : *Projet de Paix Perpétuelle* –1795 – Editions mille et une nuits – Post face Jérôme Vérain, 2001

Keck, Margaret et Sikkink, Kathryn : *Les réseaux de militants dans la politique internationale et régionale* - Revue internationale des sciences sociales, n°159, 1999

Keck, Margaret et Sikkink, Kathryn : *Activists beyond borders ; advocacy networks in international politics* - Cornell university press - 1998

Kébabdjian, Gérard : *Les théories de l'économie politique internationale* - Points inédit économie - 1999

Khilnani, Sunil : *La « société civile », une résurgence* - Critique internationale - janvier 2001

Klein, Naomi : *No Logo, la tyrannie des marques* - Actes Sud, Arles 2001

Larouche-Tanguay, Camillia : *La thématization hégélienne de la société civile bourgeoise* - Revue Laval théologique et philosophique- Volume 41, numéro 3, octobre 1985 p. 345-360

Laville, Jean-Louis : *Les associations, un enjeu de société* - Syndicalisme hebdo - 28 mai 1998

Leindorfer, François et Marie, Alain (dir) et Baumann, Evelyne ; Benga N'Diouga-Adrien ; Dembélé, Ousmane ; Kponhassia, Gabin ; Ori, Boizo ; Ouattara, Souleymane-Yeo et Soumahoro, Christelle : *L'Afrique des citoyens* – Karthala 2003

Lindenberg, Marc et Bryant, Coralie : *Going global, transforming relief and development NGOs* – Kumarian Press Inc. 2004

Lipietz, Alain : *Pour le tiers secteur* : La Découverte/La Documentation Française - 2001

Locke, John : *Traité du gouvernement civil* : GF Flammarion ; introduction par Simone Goyard-Fabre – 1989

Lynch C. et Klotz A.: *Le constructivisme dans la théorie des relations internationales* - Critique internationale n°2, 1999

Malena, Carmen : *Working with NGO's : a practical guide to World Bank-NGO operational collaboration* - Unité des ONG de la Banque Mondiale 1996

Marre, Béatrice : *Vers une démocratie planétaire* - Rapport parlementaire. *La Documentation française*. 2000

Merle, Marcel : *Un imbroglio juridique : le « statut » juridique des OING, entre le droit internationale et les droits nationaux* – Bulletin de l'UATI, n°1 1996

Merle, Marcel : *L'internationalité des institutions et le droit* – Pedone 1995

Meyer, Michel : *La philosophie anglosaxonne* - PUF 1994

Mounier, Emmanuel : *Manifeste au profit du personnalisme* – 1936 – Éditions Montaigne, collection *Esprit*

Neveu, Erik : *Sociologie des mouvements sociaux* – La découverte, 1996

N'Diogou Fall : *Interview*, p. 125 à 132, i in *Les ONG dans la tempête mondiale*, Editions Charles Léopold Meyer 2004

Organisation des Nations Unies : *Arrangements et pratiques régissant l'interaction des ONG dans toutes les activités du système des Nations Unies* - Rapport à la 53ème Assemblée Générale ; septembre 1998

Otayec, René : *Société civile et démocratie en Afrique : de l'utilité du regard décentré* – Revue internationale de politique comparée – volume 9 n°2

Otayec, René dir. : *Les sociétés civiles du Sud, un état des lieux dans trois pays de la ZSP : Cameroun, Ghana et Maroc* – Centre d'études d'Afrique Noire, IEP de Bordeaux, Ed. Ministère des affaires étrangères 2004

Parreaux, André : *La vie quotidienne en Angleterre au temps de Georges III* – Hachette 1966

Perrin de Brichambaut, Marc, Dobelle, Jean François et d'Haussy, Marie-Reine : *Leçons de droit international public* - Presses Sciences Po et Dalloz 2002

Peters, Bernhard : *Die Integration der moderner Gesellschaften (L'intégration des sociétés modernes)*- Suhrkampf 1993

Plantey, Alain : *La négociation internationale ; principes et méthodes* - Editions du CNRS 1980

Plessis, Alain : *De la fête impériale au mur des fédérés, 1852 - 1871*, Nouvelle histoire de la France contemporaine Points Histoire 1973

Poitevin, Nelly : *Organisations de solidarité internationale et pouvoirs publics en Europe* – Etude pour la Commission Coopération ; Développement Série rapports d'étude de la DGCID, juin 2001

Pouligny, Béatrice : *Les ONG, forces transnationales ? Au-delà du mythe, les interactions et les évolutions qui questionnent la politique* - Actes du colloque "Résilience ou érosion? L'Etat attaqué ", CERI, Paris, 15-16 Juin 2000.

Pouligny, Béatrice : *Les ONG, acteurs particuliers des 'relations internationales' : Analyse socio-politique à partir du cas des ONG de défense des droits de l'homme in Deler J-P, Piveteau A, Faure Y-A et Roca P-J : ONG et développement* - Paris 1998

Pouligny, Béatrice : *L'émergence d'une société civile internationale ? Processus et enjeux politiques - Les Associations et l'Europe en devenir* - Paris, La Documentation Française, 2001

Pouligny, Béatrice : *Une société civile internationale ? - Critique internationale*, n°13, octobre 2001

Pouligny, Béatrice : *Les réseaux antimondialisation dessinent-ils véritablement une société civile internationale ?* in Serge Cordellier, *Le nouvel état du monde* - Paris la Découverte, 2e éd., 2002

Pouligny, Béatrice : *Le rôle des ONG en politique internationale* - Projet, n° 269, printemps 2002

Pouligny, Béatrice : *ONG : certains sont plus égaux que d'autres*, interview on the World Civil Society, Sciences Humaines, n° 130, August-September 2002

Prouteau, Henri : *Littérature et Franc-maçonnerie* – Henri Veyrier 1991

Raymond, Candice et Doucin, Michel : *Mitch + 5 : une réflexion sur les limites et l'efficacité de l'ingérence. La politique des agences d'aide in Après la crise, la reconstruction de la communauté* – Actes du séminaire des 5 & 6 juin 2004 organisé par la Fondation de France. Editions Fondation de France 2004

Rémond, René : *La vie politique en France 1789 – 1848* – Armand Colin 1971

Rolland, Pierre: *La coopérative, une autre façon d'entreprendre* , édition SCOPEDIT 2001

Rosanvallon, Pierre : *Le capitalisme utopique* - Le Seuil 1979

Rosanvallon, Pierre: *La démocratie inachevée – Histoire de la souveraineté du peuple en France* – NRF Gallimard, 2000

Rosecrance, Richard, Badie, Bertrand, Hassner, Pierre et de Senarclens, Pierre : *Débat sur l'Etat virtuel* - Presses de Sciences Po – novembre 2002

Rosenau, James : *Turbulence in world politics, a theory of change and continuity* ; Princeton University Press – 1990

Rouillé d'Orfeuil, Henri – *Coordination Sud : vers de nouvelles responsabilités internationales*, p. 95 à 104, in *Les ONG dans la tempête mondiale*, Editions Charles Léopold Meyer 2004

Ryfman, Philippe : *Légitimité et représentativité d'une ONG* – Contribution au groupe de travail du Commissariat au Plan, septembre 2001

Ryfman, Philippe : *Les ONG* – La découverte, Repères 2004

Salamé Ghassan : *Appels d'empire* - Fayard 1996

Saldomando, Angel : *La mondialisation, danger pour la démocratie locale et le développement ?*, p.187 à 198, in *Les ONG dans la tempête mondiale*, Editions Charles Léopold Meyer 2004

Saner, Raymond et Yiu, Lichia : *International economic diplomacy : mutations in post-modern times* - Discussion paper in diplomacy n°84 ; Institut néerlandais de relations internationales ; janvier 2003

Scholte, Jan Aart : *Qu'est-ce que la société civile mondiale ?*- Courrier de la planète n°63 Solagral ; 2001

Scholte, Jan Aart : *Civil Society Voices and the International Monetary Fund* -Institut Nord-Sud d'Ottawa 2002

Smouts, Marie-Claude (sous la direction de) : *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories* - Paris, Presses de Sciences-Po, 1998

Sommier, Isabelle : *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation* – Champs Flammarion , 2003

Steele, David : *Réformer l'ONU ?* - Courrier de la planète n°63 Solagral 2001

Strange, Susan : *Wake Up, Krasner ! The world has changed* ; Review of International Economy, été 1994

Talahite, Fatiha : *Economie administrée, corruption et engrenage de la violence en Algérie* – Revue Tiers Monde, janvier 2000

Tiberghien, Frédéric : *Nouveaux acteurs, nouvelles pratiques : la place de l'homme dans la société internationale* - Revue internationale et stratégique, 2001

Tocqueville, Alexis : *De la démocratie en Amérique* - Calmann Lévy 1888

Traoré, Aminata : *Le viol de l'imaginaire* – Actes Sud / Fayard 2002

Védrine, Hubert: *Le monde va rester dur* , in *Les diplomates, négociers dans un monde chaotique*, direction Samy Cohen – Mutations Autrement , mars 2002

Vovelle, Michel : *La chute de la monarchie 1797-1792* - Points Histoire 1972

Willets, Peter : *Transnational actors and international organisations* in Baylis, John & Smith, Steve : *The globalisation of world politics – An introduction to international relations* – Oxford University Press 2002

Wolton, Dominique : *Penser la communication* - Flammarion, 1997

Woronoff, Denis : *La République bourgeoise de Thermidor à Brumaire 1794-1799* - Points Histoire 1972

SOMMAIRE

*Les Organisations non Gouvernementales « acteurs agis » des relations
internationales ?*

SOMMAIRE

TOME I

Introduction : Objet et méthodologie p. 1

*Titre I : A la recherche des origines de la notion
d'organisation non gouvernementale et de sa réalité* p. 27

**Chapitre I. La relation entre société civile et autorités publiques, promue
question fondamentale par l'histoire de la philosophie et les
théories des relations internationales** p. 32

**I. L'opposition supposée entre société civile et Etat, enfant de l'histoire de la
philosophie** p. 34

A) La société civile, des origines du concept à la fin du XVIIIème siècle

- 1) Thomas Hobbes : le peuple contre les fauteurs de guerre
- 2) John Locke : le contrat entre nation et souverain
- 3) Jean Jacques Rousseau : un contrat social a-historique
- 4) Emmanuel Kant : une société fondée sur un droit cosmopolite
- 5) Adam Smith : la seconde main invisible, mue par la morale civique

B) Une société civile qui devient civilisée car organisée : Hegel et Tocqueville p. 41

- 1) Georg Wilhelm Friedrich Hegel : Etat de droit versus société civile
- 2) Alexis de Tocqueville : la démocratie associative

C) Les temps récents, éclipse et résurrection p. 46

- 1) Antonio Gramsci : les ressorts de la conquête du pouvoir

2) Le temps des synthèses

D) Un concept toujours en débat p. 50

II. L'apport des théories des relations internationales au concept d'organisation de la société civile p. 56

A) Le paradigme réaliste : seul l'Etat est légitime p. 57

B) La vision libérale : les institutions publiques sous influences p. 60

C) La perspective transnationaliste : les acteurs dépassent les frontières p. 62

D) Les analyses marxistes : centre-périphéries p. 66

E) Les approches radicales ou post-positivistes : le leurre de l'autonomie p. 67

F) Le projet constructiviste ou cognitiviste : normes et valeurs p. 69

Chapitre II. Une histoire qui est celle de relations de fécondation croisée avec l'Etat moderne p. 73

I. Les premières entreprises de promotion des droits civils et politiques de l'homme p. 76

A) La lente sécularisation de la solidarité

1) Des ordres caritatifs chrétiens de moins en moins cléricaux

2) Une évolution similaire sous d'autres cieux ?

B) Les enfants de la philosophie des Lumières p. 83

1) Le combat pour les droits politiques

2) L'invention de la démocratie participative

II. Les premiers combats pour les droits collectifs p. 90

A) Les acteurs du combat social

1) Le combat syndical au XIXe siècle

2) De la question sociale à celle de la mondialisation

B)	Les porte parole du désir de paix	p. 95
	1) Le pacifisme des temps innocents	
	2) Le pacifisme au milieu de la mêlée idéologique	
C)	Les filles de la décolonisation	p. 102
	1) Les « french doctors » et l'ingérence humanitaire	
	2) Les ONG de développement promues porte parole des sans-voix	
Conclusion du titre I		p. 107
<i>Titre II. Les ONG et les acteurs publics des relations</i>		
	<i>internationales : entre contestation et symbiose</i>	p. 112
Chapitre I. Les relations de légitimation réciproque existant ou espérées entre ONG et la majorité des organisations intergouvernementales		p. 115
I.	La matrice originelle : le système des relations entre l'Organisation des Nations Unies et les ONG	p. 119
A)	Les statuts consultatifs	
	1) Trois statuts offrant des avantages différenciés	
	2) Les exceptions à la règle théorique	
B)	Un mécanisme contourné : la multiplication des autres formes de relations	p. 120
	1) L'accréditation auprès des conférences internationales	
	2) Les relations d'association avec le Département de l'Information	
C)	Les commissions et organisations proposant des relations plus organiques	p. 122
	1) Les commissions à statut particulier	
	2) La participation aux organes de direction de certaines organisations	
D)	Les grands rassemblements et conférences thématiques	p. 127

II. Quelques organisations internationales ont interprété le modèle onusien p. 139

- A) Le Conseil de l'Europe explorateur du renforcement de la personnalité juridique internationale des ONG
- 1) Des mécanismes de concertation sophistiqués
 - 2) La convention 124, berceau d'un statut juridique international des ONG
- B) A l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), une relation sous contrôle p. 145
- 1) Trois catégories de relations organisées en filtres successifs
 - 2) Les instances de concertation
- C) La lente ouverture de l'Association des Nations du Sud Est Asiatique p. 149
- 1) Le statut d'affiliation
 - 2) La revendication d'un dialogue amélioré

III. Deux modèles alternatifs, Banque mondiale et Union européenne, et un épigone, l'Union africaine p. 154

- A) La Banque Mondiale, promotrice d'une relation avec les ONG de base
- 1) Des relations formelles sélectives
 - 2) Un certain activisme exprimant une vision politique
 - 3) La stratégie de légitimation de ses politiques par la Banque
- B) L'Union Européenne ou le modèle du Comité Economique et Social p. 165
- 1) Le Comité Economique et Social (CES), institution devant donner voix aux sociétés civiles européennes
 - 2) Les formes diversifiées de participation des organisations représentatives des sociétés civiles de l'Union Européenne
 - 3) Le constat de carence dans les relations ONG/Union européenne
 - 4) Les propositions de réforme
- C) Un exemple inspiré des deux modèles, la nouvelle Union Africaine p. 174

IV. La participation des ONG aux dynamiques du système des organisations intergouvernementales p. 182

A) La dynamique concurrentielle

B) La dynamique de la transparence p. 185

C) La dynamique du renforcement du système multilatéral lui-même p. 189

Chapitre II. Les déterminants institutionnels et culturels d'une relation étroite avec les Etats p. 194

I. Un objet jurico-politique toujours ramené à sa réalité nationale p. 197

A) Les contraintes du droit national formel

B) Même les « mouvements sociaux » subissent des surdéterminations nationales p. 201

C) La catégorie ONG apparaît dans certains droits nationaux positifs p. 204

1) L'apparition de l'organisation internationale non gouvernementale

2) La notion d'ONG synonyme de celle d'association

D) La reconnaissance de l'utilité sociale par les Etats, creuset d'une culture Consensuelle p. 207

II. Les pratiques ambiguës de dialogue proposées par les Etats p. 210

A) Le dialogue institutionnalisé entre l'Etat français et les ONG p. 212

1) La concertation institutionnalisée dans des commissions

2) Les services administratifs chargés du dialogue avec les ONG

3) Les contacts politiques réguliers dans l'irrégularité

4) Les transferts de personnels entre l'Etat et les ONG

B) Les principales dynamiques structurant les relations entre ONG et Etats dans les autres pays	p. 238
1) Les processus de convergence entre ONG et Etats dans les pays développés	
2) Des relations heurtées entre ONG et Etats dans le cadre d'un ménage à trois dans les pays en développement	
III. Des mécanismes de financement sophistiqués visant la convergence	p. 256
A) Peut-on mesurer un seuil de dépendance financière ?	
B) La sophistication des méthodes budgétaires comme moyen de convergence des politiques : un exemple français	p. 261
IV. Un rapport étroit oscillant entre manipulation et dynamique de négociation	p. 267
A) L'Etat maître du jeu	
B) Une relation dynamique Etat-ONG-Etat	p. 271
Conclusion du titre II.	P. 276

TOME II

***Titre III. La construction par les ONG de rapports d'influence
vis-à-vis des acteurs non institutionnels et infra-étatiques
des relations internationales*** **p. 279**

**Chapitre I. L'opinion publique, enjeu et source des rapports de force
entre ONG et Etats** **p. 282**

I. Les ONG sont-elles un acteur du champ politique national ? **p. 283**

A) Des acteurs du champ politique

B) Des acteurs distincts des partis politiques **p. 289**

II. Les ONG, acteurs de la formation de l'opinion publique nationale **p. 292**

A) La pétition et les slogans

B) Le spectacle **p. 209**

C) Le militantisme de proximité **p. 302**

D) La fabrication de leur image **p. 304**

1) Le contrôle sémantique

2) L'autoclassification

3) L'affirmation dialectique de la légitimité

Chapitre II. Le couple formé par les ONG avec la presse **p. 318**

I. La presse largement génitrice de la popularité des ONG **p. 320**

A) La presse demanderesse d'une relation particulière

B) La presse sélectionneuse **p. 323**

C) L'ONG fournisseuse de scoops et de contre-expertises **p. 326**

II. Les médias, alliés utilement critiques	p. 328
A) Une critique qui sait être extrême	
B) Les conséquences du travail critique de la presse	p. 330
III. La presse relais du message des ONG par rapport à l'opinion publique	p. 332
A) Un véhicule docile et efficace du message ONG	
B) Des effets en retour	p. 334
Chapitre III. La relation potentiellement concurrentielle avec la coopération internationale des collectivités locales	p. 337
I. Les collectivités décentralisées dans les relations multilatérales	p. 339
A) Une histoire politisée	
B) Les alliances avec les organisations intergouvernementales	p. 343
II. L'attitude des collectivités locales vis-à-vis des ONG	p. 346
A) Les collectivités locales s'envisagent d'abord comme des maîtres d'ouvrage porteurs d'une légitimité particulière	
B) L'intérêt des Etats pour la coopération des collectivités locales conforte cette attitude	p. 349
III. Les stratégies transnationales des collectivités locales	p. 354
A) La construction d'unions transnationales et régionales	
B) Les relations en construction entre ONG et « pouvoir locaux » concernant certains enjeux globaux.	p. 357

Chapitre IV. L'affirmation des ONG face aux firmes multinationales p. 361

I. L'articulation entre les activités internationales des firmes multinationales et les diplomaties publiques p. 367

A) Les efforts des organisations intergouvernementales pour encadrer l'acteur firme multinationale

- 1) Les efforts d'encadrement des FMN par les organisations intergouvernementales économiques
- 2) Les essais de « partenariat » dans le cadre de l'ONU
- 3) Les avancées prudentes de l'Union européenne

B) L'impuissance relative des Etats p. 374

- 1) Ambiguïté des relations entre FMN et Etats des pays développés
- 2) Quelques essais de contrôle législatif
- 3) Vassalité des pays d'accueil des investissements des firmes multinationales

II. Les stratégies déployées par les ONG vis à vis des firmes multinationales p. 380

A) La contestation

- 1) Les violations du droit du travail prises pour cible
- 2) La contestation des modes de production et de consommation non Soutenables

B) L'élaboration de nouvelles normes pour contrer la dérégulation libérale p. 389

- 1) La production autonome de normes
- 2) La participation à la définition de normes dans la sphère publique

C) La construction hésitante de partenariats bilatéraux entre ONG et Entreprises p. 394

- 1) Une démarche vue comme pionnière côté entreprises
- 2) Prudence et rappel des principes côté ONG

III. Portée et effets en terme d'autonomie de cette entrée des ONG dans le champ de la régulation des acteurs économiques	p. 402
A) L'identité des ONG, brouillée du fait de leur entrée dans le champ Economique	
B) La famille ONG déchirée autour de la RSE	p. 405
C) En effet boomerang, une autonomie reconnue qui devient enjeu	p. 409
Conclusion du titre III.	p. 413
<i>Titre IV. Les stratégies d'affirmation des ONG comme une force transnationale</i>	p. 424
Chapitre I. Les ingrédients de la formation des réseaux transnationaux d'ONG	p. 421
I. La révolution Internet	p. 424
A) Un pouvoir décuplé d'information et de mise en relation	
1) La structure d'Internet organise la militance en réseaux réactifs	
2) Un instrument de dialogue avec les autres acteurs	
B) Une prise de conscience des enjeux de pouvoir liés à la maîtrise d'Internet	p. 429
1) La mobilisation contre les tentatives de régulation externes	
2) La découverte qu'Internet pouvait renforcer les dissymétries de pouvoir	
II. L'apparition des ONG « expertes»	p. 435
A) Une évolution commune à l'ensemble des ONG	
B) Les ONG-expertes	p. 438

III. Des financements privés incitent au développement d'une pensée sur les réseaux **p. 443**

- A) Les programmes universitaires de recherche sur les réseaux d'ONG
- B) Les programmes d'institutions s'intéressant à la stimulation de réseaux p. 447

IV. Les mutations de la coopération internationale au développement favorisent la structuration du mouvement ONG **p. 449**

- A) Le rôle pionnier de l'Union Européenne
- B) Le rôle déstabilisateur de la Banque Interaméricaine de Développement p. 451
- C) La Banque Mondiale ou la généralisation des processus de structuration des sociétés civiles p. 454
- D) Les coopérations bilatérales enchaînent p. 455

Chapitre II. Les stratégies conduisant à la transnationalité du mouvement ONG **p. 458**

I. Le club fermé des ONG transnationales **p. 459**

- A) A la recherche d'une définition
- B) Les essais de dénombrement et leurs limites p. 461
- C) Dénombrer c'est peut-être juger p. 463

II. Les stratégies volontaristes de construction des réseaux **p. 466**

- A) L'architecture générale de la construction de réseaux non gouvernementaux transnationaux
 - 1) La construction bottom-up
 - 2) L'importance de la construction de plates-formes nationales
 - 3) Convergence des démarches entre ONG transnationales et réseaux transnationaux

B) La relation Nord/Sud au sein des réseaux transnationaux	p. 475
1) La mauvaise querelle de l'abus de position dominante	
2) Donner aux ONG du Sud un pouvoir réel au sein des réseaux transnationaux	
C) La création de rapports de force vis-à-vis des autres acteurs	p. 485
1) Imposer la renégociation d'un sujet dont la discussion a abouti à une impasse	
2) Porter au niveau international un sujet qui ne peut aboutir au niveau national	
3) Utiliser de façon opportuniste les rencontres internationales organisées par les autres acteurs	
Conclusion du titre IV.	p. 492
<i>Conclusion générale</i>	p. 495
I. Essai d'articulation des conclusions des différentes étapes de la recherche	p. 497
A) Des hérauts de principes fondateurs du droit international questionnés aujourd'hui dans leur universalité	
B) Des consolidateurs d'un système international de normalisation et de régulation affaibli	p. 500
C) Des protagonistes de l'espace public qui repolitisent ce dernier	p. 503
D) Des constructeurs de réseaux transnationaux interagissant avec les initiatives convergentes d'institutions (inter)gouvernementales	p. 505
II. Essai de modélisation des dynamiques identifiées	p. 509
A) Les éléments constitutifs de cette dynamique	
1) Une position en tension	
2) L'ubiquité	
3) La sur-additivité	
4) L'usage maîtrisé de l'image	

B) Un élément des différents sous-systèmes du système des relations Internationales	p. 515
1) Dans le sous-système des Etats	
2) Dans le sous-système des organisations intergouvernementales	
3) Dans le sous-système des médias	
4) Dans le sous-système des entreprises multinationales	
5) Au sein de leur propre sous-système des organisations non gouvernementales	
6) Acteurs des dynamiques entre sous-systèmes	
III. Essai de projection dans l'avenir	p. 521
A) La thèse pessimiste de la régression	
B) Le rôle des ONG obéit-il à une logique cyclique ?	p. 525
BIBLIOGRAPHIE	p. 532
SOMMAIRE	p. 543