

Samy Cohen

Directeur de recherches au CERI (Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po, Paris)

ONG, Alter mondialistes et société civile internationale

Résumé

Ce travail comporte deux objectifs. Le premier est d'analyser le rôle et la place d'une des « composantes » de la mouvance alter mondialisation : les ONG internationales. Celles-ci apparaissent souvent comme une des forces majeures de la « contestation de la mondialisation libérale ». Il se dégage souvent l'impression qu'ONG et Alter font partie d'un ensemble relativement homogène et soudé d'acteurs partageant les mêmes valeurs et défendant les mêmes objectifs. Mais l'analyse comparée du positionnement de quelques grandes ONG internationales fait apparaître des clivages importants au sein de ce monde. Le deuxième objectif de cette contribution est d'analyser et de préciser la notion de « société civile internationale » qui sert souvent à caractériser et définir les mobilisations citoyennes altermondialistes. La notion de société civile internationale suppose avant tout un accord de fond entre les différentes composantes de cette mouvance sur les grands principes d'action. Or, celle-ci n'existe pas vraiment. La question de leur représentativité se pose également.

(Version provisoire. Ne pas citer sans l'autorisation de l'auteur)

Introduction

Ce travail comporte deux objectifs. Le premier est d'analyser le rôle et la place d'une des « composantes » de la mouvance alter mondialiste : les ONG. Celles-ci apparaissent souvent comme une des forces majeures de la « contestation de la mondialisation libérale ». Les noms d'Oxfam, de MSF, d'Amnesty international, de Greenpeace, du CCFD sont souvent associés dans les compte-rendus de la presse à la nébuleuse alter mondialiste. *Libération* (17 novembre 2003) évoque l'arrivée de ces « nouveaux acteurs » que la mouvance alter aurait réussi à « intégrer ». Un dossier préparé par *Le Nouvel Observateur* (13 novembre 2003) à l'occasion du Forum social européen les décrit comme partie de la « galaxie altermondialiste ». Dans une contribution au *RAMSES 2002*, intitulée « La gouvernance à l'épreuve des contestations », Pierre Jacquet les classe parmi les « mouvements de contestation », leur appliquant la même grille d'interprétation qu'aux antimondialisation. Oxfam, le CCFD, Solagrail, des ONG vertes telles que WWF ou Greenpeace figurent dans un « petit bréviaire de la contestation » qui accompagne l'article. Il se dégage souvent l'impression qu'ONG et Alter font partie d'un ensemble relativement homogène et soudé d'acteurs partageant les mêmes valeurs et défendant les mêmes objectifs. Mais le positionnement des ONG mérite d'être précisé. Il est loin d'être homogène. Le deuxième objectif de cette contribution est d'analyser et de préciser la notion de « société civile internationale » qui sert souvent à caractériser et définir les mobilisations citoyennes altermondialistes.

Nous commencerons par préciser de quelles ONG on parle et comment on pourrait définir ce qu'est une ONG. Puis nous tenterons de comprendre comment les « ONG » se perçoivent par rapport aux mouvements de contestation de la « mondialisation néo-

libérale ». Quel est leur degré de proximité par rapport à ces mouvements ? Nous examinerons enfin la pertinence de la notion de « société civile internationale »¹.

Hétérogénéité du monde des ONG

La notion d'ONG recouvre des réalités très différentes. Les ONG seraient environ 38000 dans le monde². Près de 2000 d'entre elles sont accréditées au Conseil économique et social des Nations Unies (Ecosoc), alors qu'elles n'étaient que 45 en 1945. Mais la formidable prolifération des ONG depuis la fin de la guerre froide n'est pas nécessairement synonyme de « vitalité démocratique », ni de puissance. Le monde des ONG comprend le pire et le meilleur. Le meilleur : de respectables ONG de solidarité internationale, réputées pour leur indépendance et l'efficacité de l'aide qu'elles apportent à des populations opprimées ou en détresse. Le pire : des GONGOs (Governmental Oriented Non Governmental Organizations), des ONG créées par les gouvernements, pour défendre leurs intérêts. Entre les deux, une variété d'ONG plus ou moins sérieuses, plus ou moins indépendantes, plus ou moins « non lucratives ».

Dans son acception originelle, la plus répandue, la notion d'ONG évoque une association de solidarité internationale (ASI), à but non lucratif, apolitique, pétrie de valeurs humanistes et indépendante des Etats. Le modèle de référence est le Comité international de la Croix Rouge fondé en 1864 par Henry Dunant. La plupart d'entre elles naissent à l'initiative de personnes privées. Mais cet idéal-type ne représente plus, depuis le début des années 90, qu'une petite partie du monde des ONG.

OXFAM (Oxford Committe for Famine Relief) a été créée par deux universitaires britanniques et un homme d'affaires londonien, en 1942, pour attirer l'attention de leurs concitoyens sur la famine sévissant dans la Grèce occupée par les Nazis. CARE (Cooperative for American Relief Everywhere) est née, en 1946, de la volonté de citoyens américains d'origine européenne, vivant aux Etats-Unis, de venir en aide, pendant la guerre, aux populations européennes dans l'Europe occupée. D'autres organisations sont créées par des institutions religieuses, comme le Secours catholique né, en 1947, d'une décision de l'épiscopat français ou le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) né, en 1961, d'une initiative de différents mouvements d'action catholique pour venir en aide aux pays du Tiers monde. Amnesty International a été créée, en 1961, par un avocat britannique, Peter Benenson, surpris et choqué par le nombre croissant des prisonniers politiques jetés en prison, torturés ou exécutés en raison de leur opinion ou leurs religions. Frères des Hommes naîtra en 1965. Greenpeace est créée, en 1971, par Jim Bohlen et Irving Stowe, deux citoyens canadiens résolus à s'opposer aux essais nucléaires américains en Alaska. Human Right Watch (HRW) a été crée en 1978 sous le nom d'Helsinki Watch avec pour mission de veiller au respect de l'application des engagements pris par les pays du bloc soviétique en matière des droits de l'homme³.

La guerre du Biafra, qui éclate en 1967, marque un tournant dans l'histoire du mouvement des associations de solidarité internationale. Les « french doctors », Bernard Kouchner et Médecins sans Frontières, inventent le « sans frontiérisme », une action de secours d'urgence, s'appuyant sur les médias et affranchie des contraintes diplomatiques et de la souveraineté des Etats, dont le CICR se montrait, à leurs yeux, trop respectueux. L'expression

¹ Ce travail - une version encore provisoire destinée à la présentation du colloque de l'AFSP - repose pour une très large part sur un travail de recherche réalisé notamment à parti d'entretiens approfondis auprès des dirigeants de grandes ONG internationales et de hauts fonctionnaires français. Ces entretiens ont été réalisés entre mars 2002 et avril 2003 dans le cadre de la préparation d'un ouvrage publié en septembre 2003 et consacré aux relations entre les Etats et les « nouveaux acteurs transnationaux » (*La résistance des Etats. Les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Paris, Le Seuil, coll. L'épreuve des faits, 2003). Ils font l'objet d'une actualisation depuis début novembre 2003.

² Selon l'Union des associations internationales, dont le siège est à Bruxelles Site Web : <http://www.uia.org/homeorg.htm>.

³ Les différents comités "Watch" nés de par le monde se réunissent en 1988 pour former HRW

« sans frontières » fait fortune auprès de nombreuses autres associations: reporters, pharmaciens, avocats, etc.

Mais cet idéal-type de l'association de solidarité internationale ne représente plus, depuis le début des années 90, qu'une petite partie du monde des ONG. L'afflux d'ONG de type nouveau, du Sud et de l'Est, la prolifération d'organisations qui ne sont ni non gouvernementales, ni à but non lucratif, ni de solidarité internationale va, en moins de dix ans, transformer complètement le paysage des associations non gouvernementales. Aujourd'hui, seule une minorité infime d'ONG possède ces attributs de l'organisation de solidarité internationale conformes aux valeurs d'universalité, d'impartialité et d'indépendance, telles qu'elles apparaissent à l'origine avec la création du CICR et qui sont encore incarnées par des organisations telles que Médecins sans Frontières, Médecins du Monde, Amnesty international, Human Rights Watch, Greenpeace, OXFAM, etc. La plupart des autres ONG, aujourd'hui, ne ressemble ni de près ni de loin à cet idéal-type.

Ce dévoiement de la notion d'ONG s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs : les bouleversements induits par la fin de la guerre froide ; la politique menée par les Nations Unies en faveur de la société civile, le renforcement du processus de mondialisation, l'appellation même de « non gouvernementale » et, aussi paradoxal que cela puisse paraître, le succès international des grandes ONG.

Cette prolifération et cette diversification ne peuvent s'expliquer uniquement par le développement des technologies de communication, comme Internet, qui ont facilité les mobilisations transnationales. Elle est aussi symptomatique de l'évolution de la politique internationale, directement liée à la multiplication de conflits locaux et de guerres civiles que la fin de la guerre froide libère brusquement. Les affrontements infra-étatiques se multiplient et ceux qui existent déjà gagnent en intensité. Les populations civiles font très souvent les frais de ces « nouveaux conflits ». La période est marquée par l'éveil d'une forte conscience humanitaire. L'aide privée et publique s'accroît dans des proportions nouvelles. Les dons privés affluent pour le Kurdistan, la Somalie, le Rwanda, puis pour l'Afghanistan et les Balkans, auxquels vont très vite s'ajouter les fonds alloués par des institutions publiques telle l'USAID (l'agence publique américaine pour le développement international) ou ECHO créée en 1992. Les associations militant dans les domaines de l'aide au développement, de la protection de l'environnement, des droits de l'homme et de la femme, de la lutte contre les mines antipersonnel, de l'instauration d'une justice pénale internationale, autant de domaines délaissés par les Etats, voient leurs effectifs augmenter sensiblement. Ce phénomène de mobilisation de jeunes volontaires dévoués à de grandes causes va de pair avec le déclin des idéologies et des grands partis politiques qui avaient structuré le champ politique international pendant les décennies de la guerre froide.

Mais beaucoup de ces nouvelles associations ne sont pas dépourvues d'ambiguïté. Derrière le vocable d'ONG se dissimulent souvent des entreprises commerciales ou des bureaux d'études dont la compétence technique n'est pas contestée par les bailleurs de fonds. Ces « ONG » se multiplient au Nord, surtout dans les domaines du développement et de la coopération avec les pays du Tiers monde, profitant de la ferveur donatrice du public, mais aussi des financements très importants que les organisations internationales et les Etats vont mettre à leur disposition à partir du début des années 90. Ces ONG-entreprises prolifèrent dans l'espoir de bénéficier de la manne financière qu'ECHO, va mettre sur le marché de l'aide humanitaire et au développement. Les fonds d'aide d'urgence de l'Union européenne passent de 114 millions d'euros en 1990 à 820 millions d'euros en 1999⁴. Ces « ONG » bénéficient d'un allègement substantiel d'impôts. La dérive n'est guère découragée par les Etats ou la Commission européenne qui voient dans ces « nouveaux acteurs » des instruments maniables d'une politique étrangère « soft ».

A la prolifération au Nord s'ajoute le développement d'ONG du Sud et de l'Est. Celui-ci doit beaucoup au tournant politique pris par les Etats et les grandes organisations internationales dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire et au développement. Dans le

⁴ Bradol (Jean-Hervé) : « Aide humanitaire, petits procureurs et amalgames », *Libération*, 19 mars 2002

cadre de la « bonne gouvernance », impliquant le développement d'un secteur privé important, de nombreux projets de développement vont être créés par les Nations Unies ou par la Banque mondiale. Leur réalisation sera confiée à des ONG européennes, américaines ou choisies localement parmi les associations des pays destinataires de cette aide, plutôt qu'aux Etats considérés, dans de très nombreux cas, comme moins fiables, moins performants ou corrompus. A l'aide d'Etat à Etat des pays occidentaux vers le Tiers monde, se substitue souvent une politique d'aide fondée sur des relations privilégiées avec les ONG locales. C'est une façon de se désengager d'une politique d'aide trop contraignante et d'encourager l'éveil de la « société civile » dans des pays où cette notion est totalement ignorée.

Ces ONG du Sud et de l'Est n'ont aucun caractère transnational et n'exercent que fort peu d'influence sur les Etats. Elles ne sont généralement tolérées dans leur pays qu'à la condition de ne pas se livrer à la contestation du pouvoir établi. Elles travaillent, essentiellement, sur des projets de développement mis sur pied par des organisations internationales. Certaines d'entre elles jouent, localement, un rôle très important et très utile d'entraide et de solidarité, en particulier dans les Etats aux structures délabrées, voire quasiment inexistantes, dans les secteurs de l'éducation, la santé, le déminage ou pour encourager la population à participer à des élections. D'autres sont des associations de défense de droits de l'homme. Beaucoup d'entre elles ne possèdent pas de ramifications et activités hors de leur territoire national, ni de représentation auprès d'organisations internationales, comme les Nations Unies, l'OMS, la Banque Mondiale ou le FMI⁵.

De nombreux acteurs, qui ne sont ni non gouvernementaux, ni non lucratifs, se sont engouffrés dans la grande brèche ouverte par l'après-guerre froide et se sont appropriés ce label. Censées représenter la « société civile », certaines ONG ne sont, en réalité, que les créatures d'autorités locales ou de partis politiques, mises sur pied dans le seul but de capter une partie de l'aide internationale. Au Libéria, des ONG ont été fondées par les différentes factions en conflit. La plupart des ONG féminines au Cameroun, pour ne prendre que cet exemple, émanent de l'organisation de femmes du parti au pouvoir, l'OFRDPC. Dans certains pays de la zone franc (Sénégal, Cameroun, Burkina), des « ONG » servent de couverture à des trafiquants qui profitent de leur statut privilégié pour importer des produits sans payer des droits de douane⁶.

On verra progressivement se développer les ONG intégristes, chrétiennes et musulmanes, qui pratiquent, certes, la charité, mais dans le but premier, non dissimulé d'ailleurs, de faire du prosélytisme. Bon nombre de ces ONG religieuses sont des émanations du Vatican ou de régimes islamistes, comme le Soudan ou l'Arabie Saoudite. Selon Abdel-Rahman Ghandour, bon nombre d'ONG islamiques « ne voient aucune incohérence dans le fait d'aider la famille de l'auteur d'un attentat-suicide à Gaza, se battre aux côtés des musulmans bosniaques et, en même temps, développer un projet agricole au Mali. (...) Tout l'argent donné au nom de l'humanitaire ne sert pas que l'humanitaire. Il sert au Jihad »⁷.

Symétriquement, des ONG chrétiennes fondamentalistes d'affiliation évangélistes, protestantes ou adventistes, se sont créées surtout aux Etats-Unis, mais aussi en Allemagne. Elles sont très actives dans des pays d'Amérique Latine, en Afrique Noire et Asie du Sud-Est. Chaque camp a son territoire, « terre islamique » pour l'un, « terre chrétienne » pour l'autre.

⁵ Gordenker (Leon) et Weiss (Thomas W.) : "Pluralizing Global Governance : Analytical Approaches and Dimensions", in Leon Gordenker et Thomas W. Weiss (ed.): *NGOs, the UN, and Global Governance*, London, Lynne Rienner, 1996, P. 21

⁶ Hibou (Béatrice) : « Le 'capital social' de l'Etat falsificateur ou les ruses de l'intelligence économique », in Bayart (Jean-François), Ellis (Stephen) et Hibou (Béatrice) : *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Paris, Complexe, 1997, pp. 142-143

⁷ Interview accordée à *Libération*, 28 et 29 septembre 2002 ; cf. également l'ouvrage-clé de l'auteur : *Jihad humanitaire : enquête sur les ONG islamiques*, préface de Rony Brauman, Paris, Flammarion, 2002

Chacun l'interdit à l'autre, cela va de soi. Il se crée une « territorialisation » de l'action humanitaire, comme le souligne Jérôme Bellion-Jourdan⁸.

Beaucoup de ces « ONG » sont des relais de la diplomatie des régimes autoritaires du Tiers monde, du monde arabe, de la Chine, de Cuba et jouent dans des zones de conflit un rôle non négligeable. Lors de la Conférence mondiale des Nations Unies sur le racisme, qui s'est tenue à Durban en Afrique du Sud, fin août - début septembre 2001, plusieurs Etats arabes ont délégué leurs « ONG » pour faire pression sur les participants et obtenir d'eux que le forum adopte une déclaration finale qualifiant Israël d'« Etat raciste » et l'accusant de « crime contre l'humanité » et de « génocide ». Cette offensive avait entraîné une désolidarisation d'ONG comme Amnesty International, Human Right Watch et la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme. *Le Monde* parlera d'« une armée d'ONG plus ou moins connues, appuyée par les Etats arabes et les représentants des Palestiniens, [qui a] détourné la conférence de l'ONU contre le racisme »⁹. Des recueils de caricatures assimilant le sionisme au nazisme sont distribués par l'Union des avocats arabes.

Les mouvements de libération et les guérillas ont, enfin, également créé leurs propres ONG, ou une « branche humanitaire », pour les représenter dans les conférences internationales, susciter des soutiens à l'étranger, prendre en charge la distribution de l'aide humanitaire, en fait souvent pour la détourner au profit de leur lutte armée.

Ainsi, le consensus des années 1946-1990 fondé sur l'identification des ONG à des organisations internationales, tend à disparaître au profit d'une pluralité incontrôlable de systèmes de reconnaissance. Dans certains pays, n'importe quelle association peut s'autoproclamer ONG ou être reconnue comme telle. Le statut « ONG » dépend des catégories de droit interne. Dans certains pays du Sud (le Salvador, le Sri Lanka, le Burundi), l'étiquette ONG sert à définir tout le secteur non lucratif¹⁰. D'autres utilisent le sigle ONGD, qui caractérisent les ONG travaillant dans le secteur du développement. Au Cameroun, une loi autorise des ONG mono-personnelles, un simple citoyen pouvant se constituer en ONG.

Avec l'appellation « non gouvernemental », ce mélange de genres est devenu quasi-inévitable. Cette formulation par la négative renvoie inéluctablement « à une catégorie très vaste d'entités, définie par soustraction », comme le notera plus tard le Conseil d'Etat, et qui regroupe tous les types d'organisations à l'exception de celles issues de la volonté des gouvernements, ce qui inclut les associations et les syndicats, mais aussi les entreprises, les églises, les centres de recherche et les universités¹¹. La notion d'« ONG » réunit sous le même chapeau des gouvernementales et des non gouvernementales, des associations à but non lucratif et des groupements d'intérêt économiques, des religieuses et des laïques. Le monde des ONG, c'est tout cela à la fois et plus encore. En l'absence de statut juridique internationalement accepté, ce sont les systèmes d'accréditation qui comptent que d'improbables définitions « scientifiques ». Ce développement, sans doute un peu long, n'est pas pourtant sans lien comme on le verra plus tard avec la problématique alter ainsi que celle de la « société civile internationale.

« Préserver sa spécificité »

Ce sont ici essentiellement ces grandes ONG internationales, incarnées par des organisations telles que Médecins sans Frontières, Médecins du Monde, Amnesty international, Human Wright Watch, Greenpeace, OXFAM, etc., qui nous intéressent ici. Elles seules possèdent ces attributs de l'organisation de solidarité internationale et peuvent se

⁸ *Libération*, 28-29 Septembre 2002

⁹ *Le Monde*, 5 septembre 2001

¹⁰ *L'Etat et les ONG : pour un partenariat efficace*, Commissariat général du Plan, rapport du groupe présidé par Jean-claude Faure, La documentation française, Paris, 2002

¹¹ cf. Conseil d'Etat : *Rapport public 2000*, Etudes et documents, n°51, Paris, La documentation française, 2000

targuer d'avoir amené les Etats et les organisations internationales à se préoccuper davantage de la défense des droits de l'homme, des questions humanitaires et à inscrire sur leur agenda la question des « biens publics mondiaux ». Elles sont les plus influentes sur la scène internationale. Elles ont acquis une notoriété mondiale. Elles sont, pour beaucoup, l'incarnation de la « société civile internationale », le symbole d'un nouveau monde, une « nouvelle conscience morale ».

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

Leur professionnalisme s'est renforcé au cours de ces dix dernières années au prix d'une certaine altération de leur image. Elles ne se contentent plus d'action d'aide et de secours sur le terrain. Elles sont capables d'alerter l'opinion publique et de mobiliser des soutiens par de grandes campagnes de presse. Elles ont développé une capacité d'expertise qui souvent fait défaut à l'Etat. Très actives sur le terrain où se déroulent des conflits et où les diplomates ne s'aventurent pas beaucoup, les grandes ONG humanitaires sont une source d'informations pour les Etats et les médias. Dans le domaine des mines antipersonnel, par exemple, elles ont apporté des informations très complètes et ont su proposer une réponse globale à ce problème, ce qu'aucun Etat n'avait fait auparavant. Beaucoup d'entre elles se sont internationalisées et sont présentes dans de nombreux pays¹².

Elles ont toutes diversifié leurs activités. Elles ne se contentent pas de fournir des prestations, fournir une aide humanitaire ou mettre en œuvre un programme de développement dans un pays du Tiers monde. Elles se veulent des partenaires influents des Etats. Elles ont développé une expertise juridique, qui leur permet de peser, non sans efficacité, sur les négociations internationales. Certaines d'entre elles ont, grâce à leur statut consultatif aux Nations Unies, ou dans d'autres organisations internationales, la possibilité de se faire entendre lors des réunions internationales. Certaines ont leurs entrées chez les dirigeants de leurs pays. Elles bénéficient dans les pays démocratiques d'un très large soutien des médias. Elles sont capables de former des coalitions internationales d'ONG, et d'Etats, comme dans les cas de la convention pour la Cour pénale internationale ou pour les mines antipersonnel. Elles peuvent jouer sur de multiples registres : l'opérationnalité, la revendication, la fonction tribunitienne, l'analyse géopolitique des conflits internationaux ou infranationaux. Elles seules sont en mesure de « géopolitiser » leurs actions, les insérer dans une réflexion globale et à plus long terme sur l'avenir du monde, les replacer dans le cadre de rapport de force géopolitiques, d'être présentes à la fois au G8 lorsque l'on discute de développement durable ou de la dette des pays du Tiers monde.

Il est tentant de les confondre avec les organisations alter dans la mesure où elles partagent certains objectifs (environnement, santé, lutte contre la pauvreté, etc.). Elles veulent également un monde plus juste. Beaucoup d'entre elles sont présentes aux forums, mondiaux ou régionaux, des alter. Elles nouent des alliances ou des partenariats avec

¹² Cf. Johannah Siméant : « Une mondialisation du sans frontiérisme humanitaire », in Josépha Laroche (dir.) : *Mondialisation et gouvernance*, Paris, PUF, 2003.

certaines acteurs de mouvance, qui ne sont pas des associations de solidarité internationale. Mais un travail plus fouillé, à travers l'observation de l'activité de quelques grandes ONG internationales dans les secteurs du développement (CCFD, Oxfam), de l'humanitaire (Médecins sans frontières, Médecins du monde) et des droits de l'homme (Amnesty international, FIDH) et de l'environnement (Greenpeace) montre la complexité des relations qu'elles entretiennent à la fois entre elles et avec la mouvance alter mondialiste, symbolisée par ATTAC ou la Confédération paysanne. Il fait apparaître des clivages importants au sein du monde des ONG internationales.

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

Ces ONG sont des organisations très spécialisées et très attachées à leur image de compétence et de responsabilité. Elles vivent dans un monde très concurrentiel et se doivent constamment faire la preuve de leur sérieux et de leur efficacité auprès de leurs donateurs privés et publics. Elles dépendent fortement pour leur existence des dons privés et, pour une partie d'entre elles, des financements des Etats et des organisations internationales. Cette fragilité les amène à s'organiser et à fonctionner en fonction de critères d'efficacité davantage que ceux de la démocratie. Leur fonctionnement n'a rien de comparable avec celui des mouvements contestataires. Dans la mouvance alter mondialisation de nombreuses associations se réclament d'un fonctionnement démocratique passant par un mode de décision par « consensus »¹³. Les grandes ONG internationales se comparent plutôt à des grandes firmes multinationales, organisées sur le mode hiérarchique fait pour permettre une prise de décision rapide et cohérente. Il y a, à cet égard, un hiatus considérable entre ces grandes organisations et les mouvements contestataires. Certaines permettent à leurs membres de débattre de leurs orientations. Elles se sont dotées, du moins partie d'entre elles, de conseil d'administration ou de comité de donateurs exerçant un rôle de surveillance. Mais la décision appartient *in fine* à quelques responsables à qui il revient de trancher et d'arbitrer entre points de vue différents. Les forums altermondialisations sont des lieux où l'on parle : le souci est grand de permettre à tous ses membres de s'exprimer longuement. Les ONG internationales sont des lieux où l'on agit.

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

¹³ Cf. Christophe Aguiton : entretien accordé à *Alternatives internationales*, n°11, novembre-décembre 2003

Croisement de trajectoires et différences d'approches

Mais le monde des ONG n'est pas soudé et homogène face aux altermondialistes. Les approches et les stratégies sont diverses. Un des plus importants clivages est celui qui sépare, d'une part, les ONG spécialisées dans le développement comme Oxfam ou le CCFD et les ONG vertes comme Greenpeace et, d'autre part, les ONG humanitaires médicales, comme MSF ou Médecins du monde et les ONG de droits de l'homme, comme Amnesty international. La première catégorie a accepté l'idée très populaire dans la mouvance alter selon laquelle il « faut s'attaquer aux causes » des inégalités et des problèmes globaux tels que l'environnement, tout en se réservant un droit de critique des positions les plus radicales des alter. La seconde catégorie est nettement plus distante, plus critique. Si elle considère avec sympathie la lutte contre les effets pervers de la mondialisation, celle-ci ne leur apparaît pas comme l'« ennemi principal » : *« L'alter mondialisation a un côté anticapitaliste. Nous ne sommes ni anti ni pro-capitaliste. Ce n'est tout simplement pas notre référentiel. Nous demandons à tous les acteurs internationaux de prendre en compte le respect des droits de l'homme, quel que soit les choix économiques. On constate des violations de droits de l'homme dans tous les systèmes économiques »* (entretien avec un dirigeant d'Amnesty international, 29 novembre 2003). Cette position de principe est également celle des humanitaires : *« La coalition altermondialiste défend un projet de société, un autre monde. Ce n'est pas un axe central de l'humanitaire. Il faut se tenir à distance de ce débat sur la société 'idéale'. L'humanitaire s'intéresse à ceux dont la vie est menacée à court terme. On ne peut faire l'économie de l'humanitaire »* (entretien avec un dirigeant de MSF, le 27 novembre 2003).

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

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

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

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

Médecins du monde a toutefois pris des positions moins critiques, moins distantes et moins « indépendantiste » que MSF. Elle a envoyé des représentants au second et au troisième forum social mondial de Porto Allegre où elle a animé un atelier sur les problèmes de santé. Elle a également été présente au forum social européen de St-Denis, en novembre 2003. Cette différence de posture tient à l'histoire mais aussi à la sociologie de l'association : « *MDM baigne davantage dans la société civile française que MSF. Nous sommes présents dans 25 villes et avons quelques 2000 bénévoles qui travaillent avec nous pour de courtes périodes. Beaucoup d'entre eux sont attirés et bousculés par ATTAC. Ils nous disent : 'On pourrait soigner moins idiot. Il faut réfléchir aux causes des grands problèmes de santé'* » (entretien avec un dirigeant de MDM, le 29 novembre 2003). Mais l'association médicale qui affirme se retrouver avec les alter sur la notion de « services fondamentaux » ne veut pas verser dans ce que certaines ONG appellent une « antimondialisation primaire » : « *Nous sommes portés à contester le G8 sur les problèmes de santé mais nous ne voulons pas oublier de dénoncer l'indigence de certains pays africains qui n'ont aucune volonté de mettre en*

place des politiques de santé, ni de dénoncer la corruption des certains chefs d'Etats africains » (entretien avec un dirigeant de MDM, le 29 novembre 2003).

Les ONG de développement sont elles aussi traversées par des courants et sensibilités différentes. A la différence de la plupart des grandes ONG humanitaires, elles sont dans l'ensemble, beaucoup plus engagées dans la lutte pour une autre mondialisation. La plupart d'entre elles étaient dès les années 60 impliquées dans les problématiques nord-sud. Elles y ont développé une réflexion structurée tout en préservant leur distance vis-à-vis des organisations jugées « radicales ». Les ONG chrétiennes, en particulier, ont joué un rôle très important dans la mobilisation contre la dette du Tiers monde. Elles sont à l'origine de la Campagne Jubilé 2000 demandant l'annulation de la dette pour les pays pauvres, qui va prendre une ampleur considérable. L'année jubilaire dans la Bible désigne l'année où l'on proclamait la libération des opprimés et la remise des dettes. Le Jubilé est un appel au renouveau, au recommencement et c'est sur cette idée que la campagne Jubilé 2000 s'est appuyée. Les Eglises ont ainsi fait circuler une pétition réclamant que l'on libère, selon les principes bibliques, les pauvres de l'esclavage de la dette avec l'objectif de faire pression sur le prochain Sommet du G8 de 1999 à Cologne. La campagne Jubilé 2000 a ensuite pris une ampleur mondiale, et a été rejointe par des organisations très diverses : syndicats, associations tiers mondistes, comités ad hoc, etc.¹⁴. Une pétition de 17 millions de signatures, symbole de la campagne Jubilé 2000, est déposée lors du G8 de Cologne en 1999. Le succès de la campagne auprès du public est incontestable.

Mais ici aussi il faut faire la part des positions souvent différentes de ces ONG. Nous nous limiterons aux cas d'Oxfam et du CCFD. OXFAM est considérée par tous, Etats, organisations internationales, ONG de développement, comme l'organisation leader dans le domaine de l'aide au développement. Cette ONG unanimement respectée, pour la qualité de ses travaux d'expertise, a adopté une stratégie « réformatrice » souvent opposée, et préférée, par les dirigeants politiques à la stratégie contestataire et « politique » d'ATTAC ou à celle de la « bruyante » Greenpeace fondée sur des coups d'éclats. OXFAM est une confédération de 12 organisations nationales. Elle possède 3000 partenaires locaux dans le Tiers monde. Elle intervient également dans des opérations de secours humanitaire d'urgence. Son objectif, selon ses propres termes, est de « changer l'opinion publique sur la pauvreté, l'injustice économique et la faim de sorte que la même priorité soit accordée à l'équité qu'à la croissance économique ». Ses campagnes les plus récentes ont porté sur la dette du Tiers monde, la réduction des prix des médicaments, le commerce équitable et la gratuité de l'éducation, condition nécessaire du développement. Elle ne cherche pas un bouleversement des modes production. Elle veut corriger les inégalités en réformant le système en cours. Elle n'aime pas non plus le « coté antimondialiste primaire » de certains acteurs de cette mouvance, l'imprégnation fortement idéologique d'organisations politisées comme ATTAC ou la LCR. Elle ne condamne pas sans appel la « mondialisation néo-libérale ». Elle pense que des réformes peuvent être obtenues par le dialogue avec les gouvernements et les entreprises.

Sa position réformatrice n'est pas toujours comprise dans certaines associations altermondialisation. Dans sa campagne « Education maintenant », par exemple, OXFAM demande « aux pays en développement d'approuver des plans concrets afin d'abolir les frais d'inscription, d'améliorer la qualité et d'envoyer tous les enfants à l'école ». Parallèlement, elle demande aux pays riches de fournir de l'aide supplémentaire et d'alléger la dette. Pour elle, ces deux mesures sont nécessaires pour une éducation gratuite de qualité. Ainsi le lobbying d'Oxfam en faveur de l'allègement de la dette s'inscrit pleinement dans leur campagne visant à procurer à tous l'accès aux services essentiels de base, comme l'éducation. Les revendications d'Oxfam concernant l'« allègement » et non l'annulation

¹⁴ Dans le Mouvement France on retrouve notamment: CCFD, Agir ici, CATDM France (Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde - Eric Toussaint), CFDT, CFTC, CGT, CRID, Service protestant de Mission, Secours catholique - Aitec, AFVP, ATTAC France, Conférence française des supérieures majeures, DCC, Emmaüs, Justice et paix, MRAP, Peuples solidaires, Réseau Foi et Justice Afrique, Secrétariat Général à l'enseignement catholique, Sel, Terres des hommes, UCJG-YMCA, ASPAL, France Libertés, Frères des hommes, ATD Quart Monde, RENEPAS, RITIMO

(« debt relief » et non « debt cancellation ») de la dette des pays pauvres ne constituent pas une campagne à part entière, du moins d'après le site d'Oxfam international. Cette revendication est en effet intégrée dans les plaidoyers d'Oxfam pour une éducation universelle. On voit ainsi qu'Oxfam a lié la question de la dette avec la notion de droit à l'éducation (Charte des Nations Unies), à l'inverse d'autres organisations (par exemple ATTAC ou le CADTM) qui misent plus sur la rhétorique de l'illégalité de la dette (« odious debt »). Elle s'inscrit donc dans un lobbying moins contestataire que d'autres. Au risque de se faire taxer d'ultra libérale, elle professe qu'une hausse de 1% du commerce mondial peut tirer de la pauvreté 128 millions d'individus, à condition que ce commerce réponde à des règles équitables. C'est le sens de sa campagne « make trade fair », qui a recueilli trois millions de signatures dans le monde¹⁵.

Le CCFD, en revanche, a pris progressivement des positions plus contestataires. Cette ONG, a été très tôt partie prenante au Forum social mondial de Porto Allegre via les ONG brésiliennes animatrices du forum qui se sont trouvées en même temps être ses partenaires. Le CCFD est une ONG d'« appui ». Elle ne réalise pas elle-même des projets de terrain mais suscite des partenariats avec des acteurs des sociétés civiles locales. Quatre des huit associations organisatrices du premier FSM étaient ses partenaires. « *Notre engagement dans l'alter mondialisation ne découle pas d'une décision soudaine. Nous étions déjà engagés dans cette logique* » (entretien avec un dirigeant du CCFD, le 25 novembre 2003). Le CCFD qui se dit réformiste et ne s'identifie pas aux « radicaux qui demandent la suppression du FMI et de la Banque mondiale » se dit pourtant critique vis-à-vis d'Oxfam qui représente à ses yeux un modèle beaucoup trop « libéral » et trop favorable au développement du commerce mondial.

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

Dans la plupart des conflits internationaux, Amnesty ou HRW professent « neutralité » et « impartialité ». « *Nous on se définit par l'impartialité. Si on fait un rapport sur Israël dans le mois qui suit il faut en sortir un sur le monde arabe. Nous essayons de dépolitiser notre regard* » (entretien avec un dirigeant d'Amnesty international, le 11 avril 2002). Après avoir

¹⁵ *La croix*, 8-9 novembre 2003

dénoncé les « massacres » commis par l'armée israélienne à Jenine, Amnesty international, Human Rights Watch et Médecins du monde ont également condamné les attentats palestiniens commis contre des civils israéliens, présentés comme des « crimes contre l'humanité ». Seule la FIDH maintient un silence pesant sur ces attentats. Une ONG comme Amnesty international se rapproche de ce point de vue des ONG médicales d'urgence qui font du « combat pour les populations » une priorité absolue.

De même l'attitude des ONGI face à la guerre contre l'Irak a été plus nuancée que celle des alter qui l'ont condamné sans nuances et participé à des marches contre les Etats-Unis. Les humanitaires se sont divisés sur ce point en particulier chez Médecins du monde dont une partie a soutenu la guerre, avec Bernard Kouchner, au nom de la défense des droits de l'homme. La plupart de ceux qui l'ont condamnée aussi bien chez les humanitaires que chez les droits de l'homme, ne sont pas fondamentalement anti-impérialistes, anti-américains, anti-capitalistes, anti-guerre et anti-sionistes contrairement à de nombreux leaders alter mondialistes, comme ceux d'ATTAC, de la LCR ou de la Confédération paysanne. La mouvance alter s'est constituée dès le départ autour d'acteurs qui avaient presque tous en commun une aversion pour les Etats-Unis et Israël et une sympathie non dissimulée pour le Tiers monde. Il n'est pas rare que les humanitaires justifient la guerre lorsqu'elle s'avère être l'unique moyen pour une population opprimée de changer de condition. *« Ca nous ramène au débat entre humanitaires et développementalistes, affirme un dirigeant de Médecins du monde. Ces derniers disent : 'Vous ne voyez pas les causes'. Nous on dit : 'Vous ne voyez pas les atteintes aux droits de l'homme'. Les antimondialisation n'ont pas compris que dénoncer les inégalités a des répercussions sur les problèmes des droits de l'homme ».* (entretien avec un dirigeant de MDM, le 10 avril 2002)

L'introuvable société civile internationale

Cette notion de « société civile internationale » tient une place importante dans le vocabulaire des et sur les altermondialistes. Elle est fréquemment utilisée par les médias mais aussi par des universitaires et des hommes politiques. Ainsi par exemple de François Hollande, premier secrétaire de Parti socialiste, lorsqu'il vante les « mérites » du mouvement altermondialiste et de la « société civile mondiale » (*Le Monde*, 13 novembre 2003).

Sa date de naissance varie selon les auteurs et la conjoncture. Pour certains, elle serait née en 1992, à Rio de Janeiro, lors du sommet mondial de la Terre. D'autres encore sont sûrs de l'avoir rencontrée lors de la préparation de la convention interdisant les mines antipersonnel, en 1998. L'expression de « société civile internationale », ou « mondiale », a connu un regain de vitalité après la mobilisation anti-mondialisation de Seattle, en 2000 puis à nouveau à Porto-Allegre. Selon Marie-Claude Smouts, on serait passé en mois d'un siècle « du modèle de la 'communauté d'Etats civilisés', tous orientés vers la compétition et poursuivant les mêmes buts égoïstes de puissance et d'intérêt national, à celui d'une « société civile mondiale » hétérogène multcentrée, en quête d'espace public et de régulation »¹⁶. Plus prudents, beaucoup se contentent d'affirmer qu'il s'agit, pour l'instant, d'un phénomène « émergent ». Très souvent la « société civile mondiale » désigne l'addition des sociétés civiles nationales, dont les ONG seraient les représentantes éclairées, la « pointe de diamant ». Quoi qu'il en soit, elle n'a jamais été aussi prégnante depuis les mobilisations antimondialistes à répétition et les réunions des forums mondiaux ou régionaux.

Ce qui fait l'intérêt de cette notion ce sont les présupposés qui la sous-tendent. Elle n'est pas neutre. Implicitement ou explicitement, elle s'articule avec un enjeu majeur pour les altermondialistes, celui de la représentativité et de la légitimité de leur lutte. Les alter seraient supposés représenter la société civile dans son ensemble, un espace où serait débattu ce que pourrait être un « intérêt général mondial »¹⁷. Ils incarneraient les valeurs universelles de paix, d'égalité, de justice, de défense des droits de l'homme. Ils seraient le fer de lance de la démocratisation de la mondialisation.

¹⁶ Smouts (Marie-Claude) : « La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale », in Smouts (Marie-Claude) (dir.) : *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, 1998, p. 135

¹⁷ *Alternatives internationales*, novembre-décembre 2003

Une nouvelle croyance voit ainsi le jour selon laquelle les citoyens pourraient améliorer le sort du monde en se passant des Etats, rendus impuissants par la mondialisation, et des élites politiques corrompues. D'autres auteurs, encore, appellent de leurs vœux l'émergence d'une « citoyenneté civile mondiale », porteuse d'une nouvelle organisation de la vie démocratique, voire de structures représentatives d'une future « démocratie mondiale » distincte des États¹⁸. L'idée de créer un « parlement mondial » fait son chemin, trouvant de nombreux défenseurs aussi bien parmi les intellectuels qu'auprès des responsables onusiens tels le Secrétaire Général des Nations Unies, Koffi Annan, ou encore le secrétaire général de la CNUCED, Rubens Ricupero¹⁹.

Fille de la mondialisation et de la fin de la guerre froide, la notion de « société civile mondiale » est plus une notion en vogue qu'une réalité. Jusqu'à preuve du contraire, force est de constater qu'on est en présence d'une entité mythique, accaparée abusivement par les mouvements anti-mondialisation ou par des ONG à des fins de légitimation. La notion de société civile internationale, suppose avant tout un accord de fond entre les différentes composantes de cette mouvance : ONG, syndicats, associations diverses. Elle suppose une communauté de vues sur les grands principes d'action et sur les enjeux les plus importants de la planète, une conception partagée de la politique. Celle-ci n'existe pas vraiment. On a déjà très souvent souligné le caractère hétérogène de la « nébuleuse » alter et son incapacité à générer un projet commun cohérent, une vraie alternative à la « mondialisation libérale ». Il n'est pas nécessaire ici d'y insister. La question de sa représentativité se pose également. En effet, comment pourrait-elle représenter les sociétés civiles nationales dans un monde qui compte un nombre important d'Etats où la « société civile » n'a pas droit de cité et où les libertés d'expression et d'association ne sont admises qu'à la condition de s'abstenir de toute forme d'activité politique pouvant conduire à une contestation du gouvernement au pouvoir ? Rien ne dit d'ailleurs que les populations des pays développés, pour s'en tenir à eux, soient prêtes à renoncer au libre-échange pour revenir à une forme de nationalisme économique. L'Europe fait certes peur à certaines catégories de ces populations mais il ne se dégage nulle part un courant majoritaire pour remettre en question la construction européenne. Un mouvement comme ATTAC se veut mouvement d'«éducation populaire ». Il s'agit d'une attitude quelque peu paternaliste et condescendante qui appelle une question : qui éduque les éducateurs ? Où vont-ils prendre leurs idées ? L'alter mondialisme est un combat pour un monde meilleur mais qui ne tient pas compte de la réalité d'un monde complexe, divisé, traversé par des intérêts divergents. Il n'y a pas d'un côté des Etats « égoïste » et de l'autre des citoyens « nobles et généreux ».

Les ONG mériteraient-elles davantage ce qualificatif ? Les organisations de solidarité internationale représenteraient-elles la « société civile internationale », comme on l'a si souvent dit²⁰ ? Beaucoup d'ONG sont relativement opaques et leur représentativité est sujette à caution. Elles n'ont pas les mêmes objectifs, ne défendent pas les mêmes valeurs et n'entretiennent pas les mêmes rapports à l'Etat. Elles sont généralement marquées par l'environnement national au sein duquel elles se sont développées²¹. Les différences de valeurs et d'objectifs, le sentiment d'appartenance à un Etat ou à une région, sont des facteurs de différenciation beaucoup plus significatifs. Les discours sur la démocratie, les droits de l'homme ou sur l'environnement n'ont pas la même signification selon qu'ils sont prononcés par des ONG du Nord ou de Sud. Les associations du sud, aux Philippines et en Thaïlande, réprouvent les campagnes abolitionnistes des grandes ONG du nord qui se battent contre le travail des enfants, car fermer de force des ateliers de travail revient, selon elles, à les condamner à des travaux plus dangereux ou à la prostitution²². Qu'est-ce qui unit les organisations des droits des femmes et les ONG religieuses islamistes, commodes

¹⁸ Held, David : *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995.

¹⁹ Held (David), Falk (Richard) et Strauss (Andrew) : « Toward Global Parliament », *Foreign Affairs*, janvier-février 2001, et Rubens Ricupero, « La mondialisation autrement », *Le monde*, 13-14 février 2000

²⁰ Cohen (Jean) et Arato (A.) : *Civil Society and Political Theory*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1992

²¹ Pouligny (Béatrice) : « Acteurs et enjeux d'un processus équivoque : la naissance d'une 'internationale civile' », *Critique internationale*, n°13, octobre 2001

²² Cf. Béatrice Pouligny : article précité

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

Parée de toutes les vertus « démocratiques », la « société civile internationale », elle-même, manque bien souvent à ses principes les plus élémentaires. Ainsi, par exemple, rares sont les ONG qui se prêtent au jeu de la transparence. On sait peu de choses sur le nombre des adhérents et sur les ressources financières de la plupart d'entre elles. L'usage d'Internet qui a contribué à leur succès ne rend pas les choses plus transparentes. On ne sait pas toujours qui sont les organisations qui se tiennent derrière les sites, quels liens éventuels elles entretiennent avec des partis politiques. L'usage qu'elles font d'Internet garantit d'autant moins le caractère démocratique de ces ONG que ce moyen de communication est inégalement utilisé. Il l'est davantage par les pays riches que par les pays pauvres et au sein des pays riches davantage par ceux pourvus d'un niveau d'éducation élevé. De plus, certaines d'entre elles, notamment Greenpeace ou Amnesty International, fonctionnent sur un mode hiérarchique et centralisé bien éloigné des schémas démocratiques. Les décisions sont souvent prises par des individus qui ne sont ni élus ni mandatés par quiconque pour débattre dans les grands forums internationaux. La concurrence est souvent rude entre elles. Les dons des particuliers sont de plus en plus difficiles à collecter, les moyens à mettre en œuvre pour la collecte de plus en plus coûteux. Il faut parler fort pour paraître différent et performant. Dans un monde où l'argent joue un rôle décisif dans la survie de l'organisation, la solidarité à l'égard d'une organisation consœur passe souvent au second plan²³.

Il faut également démystifier le rôle des grands forums d'ONG qui se sont multipliés depuis 1992, et qui ont inspiré directement les mobilisations alter. Cette importante participation des ONG à la vie internationale témoigne incontestablement de l'essor d'une nouvelle forme de vie démocratique. Mais leur fonctionnement n'est pas, tant s'en faut, un modèle de démocratie. Les organisateurs de ces forums, généralement un pool d'ONG locales, ne sont pas à même de bien connaître l'identité de toutes les ONG qui demandent à y participer. Les critères d'octroi des accréditations sont bien moins rigoureux que ceux qui sont accordés par les Nations Unies aux ONG à statut consultatif. Ces grandes réunions permettent surtout l'expression des particularismes. Les ONG présentes dans ces forums ne sont pas toutes d'ardents défenseurs des « biens communs de l'humanité ». Commentant la conférence de Harar, sur l'environnement, de 1997, le chercheur François Constantin souligne « l'hétérogénéité de l'ensemble appelé 'ONG'. S'y côtoient, face à quelques sept cents délégués gouvernementaux de cent vingt-sept Etats partie, des « intégristes » de la protection, sinon des droits des animaux (Save the Elephants, Friends of Animals...), des associations américaines, européennes ou sud-africaines de chasseurs et des organisations de professionnels vivant de l'industrie des ressources naturelles (...) dont une quinzaine d'organisations nationales (la moitié des ONG japonaise présentes) et une dizaine d'organisations internationales de pêcheurs, fourreurs, forestiers, etc. Plus de cent ONG sont présentes et mènent des actions de lobbying radicalement contradictoires, certaines ONG du Nord rejoignant les positions de gouvernements (ou d'opposants) du Sud »²⁴.

Ces forums d'ONG ne débouchent pas nécessairement sur une position constructive, un document qui ferait la synthèse des différentes revendications et proposerait une vision politique nouvelle. Ils donnent lieu généralement à un épais document, empilement de toutes les requêtes, pétitions et réclamations, émises par les différents participants, sans souci de cohérence ou d'efficacité. Ainsi, tous auront eu le sentiment que la « société civile internationale » s'est exprimée et a même participé à la décision, et les Nations Unies estimeront avoir beaucoup fait pour la promotion de la démocratie dans le monde, alors que les décisions se prennent au sein de réunions intergouvernementales qui se réservent le droit de tenir compte, ou non, des revendications des ONG. « Il ne faut pas donner à ces conférences internationales plus d'importance qu'elles n'en ont eu, note Sophie Bessis (...) A

²³ Cf. Cohen (Samy) : La résistance des Etats. Les démocraties face aux défis de la mondialisation, Paris, Le Seuil, 2003

²⁴ Constantin (François) : « L'humanité, l'éléphant et le paysan », *Critique internationale*, n°9, octobre 2000

de rares exceptions près, les engagements qu'elles (...) ont fait prendre [à leurs participants] n'ont guère été tenus. Leur principale utilité est peut-être d'avoir su se transformer en une sorte d'*agora* internationale, faisant ainsi connaître l'état de la conscience mondiale et de ses contradictions sur les grands sujets de cette fin de siècle »²⁵. Etat de la « conscience mondiale » ? Cela supposerait, encore une fois, que ces acteurs représentent fidèlement leur société civile. Ce qui n'est pas toujours le cas. Ces conférences ne font venir que les plus motivés des acteurs sociaux, ceux qui souvent n'ont d'autre moyen pour s'exprimer que ces forums mondiaux.

On revient à l'incontournable question : qui représente qui et pourquoi faire ? Si l'on considère la société civile comme tout ce qui est du « non Etat », comment les ONG pourraient-elles prétendre à cette représentation alors que la majorité d'entre elles ont partie liée avec ces grands acteurs politiques et sont, largement ou totalement, dépendantes financièrement des Etats et des organisations internationales qui en émanent et mettent en œuvre des programmes définis par ces derniers, de manière souvent très stricte ? Elles sont d'ailleurs souvent utilisées par les gouvernements ou par les organisations internationales comme des intermédiaires pour promouvoir un projet. Elles réalisent souvent pour le compte des Etats des projets de développement ou des actions d'aide humanitaire dans lesquels ces derniers ne veulent pas intervenir directement.

Pour un auteur comme Paul Wapner, la société civile internationale désigne tous les acteurs non gouvernementaux « qui agissent au-delà des frontières étatiques », et non seulement des associations humanitaires ou qui luttent en faveur des droits de l'homme ou de l'environnement²⁶. Cette interprétation s'oppose à tous ceux qui voient dans la société civile internationale une « avancée » pour la démocratie, des acteurs qui défendent des causes « justes » profitant à l'humanité, puisqu'elle inclut dans ce vaste ensemble non gouvernemental aussi bien des ONG que des entreprises, des mafias, des trafiquants de drogue, des guérillas, etc. De plus, elle tombe dans le schéma des « deux mondes » de James Rosenau qui consiste à voir dans tous ces « nouveaux acteurs » des êtres « libres de souveraineté », possédant une complète autonomie par rapport à l'Etat.

L'autre distinction entre secteur marchand et non marchand, fréquemment utilisée pour mieux identifier le monde des ONG, tend à se réduire avec la reconnaissance accordée par les Etats et les organisations internationales à des entreprises, ou des bureaux d'études dont les fonctionnaires des Affaires étrangères savent pertinemment que leur vocation caritative relève d'un affichage purement intéressé, le label ONG leur offrant la possibilité de faire des affaires tout en bénéficiant d'exonérations fiscales. La société civile définie par opposition à l'Etat ne coïncide pas avec le monde des ONG qui demande plus d'Etat.

Le problème de la représentation se pose, de manière générale, dans les rapports entre les sociétés du Sud et ces grandes ONG du Nord. Vues du Sud, ces dernières sont souvent perçues comme des chevaux de Troie des valeurs occidentales, des éléments d'un néo-colonialisme, ou d'un paternalisme. Dans le domaine de l'environnement, celui des droits de l'homme, on l'a vu, la méfiance est particulièrement forte. La grande majorité des populations musulmanes ne se reconnaît ni dans Amnesty International, ni Human Rights Watch auxquels elles préfèrent leurs oulémas ou leurs « ONG ».

D'autre part, quelle est la représentativité de ces innombrables micro-ONG du Nord, dépourvues souvent de base sociale et de vision à long terme de la coopération internationale, qui ont poussé, à partir du milieu des années 1990, comme des champignons après une nuit d'orage ? Dans bien des domaines, l'environnement, par exemple, les ONG du Nord ne représentent pas leur société civile, tiraillée entre intérêts contradictoires, citadins contre ruraux, chasseurs contre écologistes, travailleurs d'usines polluantes et entreprises non

²⁵ Bessis (Sophie) : « Les nouveaux enjeux et les nouveaux acteurs des débats internationaux dans les années 90 », *Revue Tiers Monde*, n°15, juillet-septembre 1997

²⁶ Wapner (Paul) : « Governance in Global Civil Society », in Oran Y. Young (ed.) : *Global Governance. Drawings Insights from the Environmental Experiences*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1997, P.76. P. Wapner utilise la notion de « société civile mondiale »

polluantes. Il en va de même pour les ONG d'aide au développement qui ne recueillent de la majorité de leurs concitoyens qu'un soutien de principe.

Le débat sur la société civile internationale n'est pas purement académique. Il prend tout son sens dans le cadre des appels récurrents en faveur de la création d'un parlement mondial qui regrouperait les représentants de la société civile. Mais qui siègera dans ce parlement ? Comment ses représentants seront-ils choisis ? Comment s'assurer de leur représentativité ? Qui seront les mandants ? Les ONG et les alter ne sont qu'une frange minoritaire des sociétés civiles. Elles ne sont pas des forces représentatives, comme le sont les partis politiques ou les syndicats. Si les ONG et les alter travaillent à « changer le monde », ils ne sont pas « le monde ». Ils ne sont pas encore les « trois milliards » d'hommes et de femmes au nom duquel ils prétendent parler.