

Philippe Ryfman
*Les campagnes « globalisées » des ONG ou
 les biens publics mondiaux au service de la société civile ?*

« Les BPM, sigle consacré, nous rappellent avec clarté qu'il est des biens essentiels qu'il ne faut en aucun cas abandonner à la loi du plus fort, qui est celle du marché : la paix, l'environnement, la santé, les patrimoines naturel, intellectuel, historique, la science (...) Ils nous rappellent aussi que le niveau national est de moins en moins performant pour régler la protection, la répartition et la gestion et qu'une assistance internationale aux pays où ces biens communs sont en danger est indispensable (...) Ce qui motive la société civile française représentée au Haut Conseil de la Coopération Internationale, c'est le sens de la solidarité ».

Jean-Louis Bianco, Président du Haut Conseil de la Coopération Internationale

Discours d'ouverture du Séminaire d'été 2001 du HCCI¹ « *Biens Publics Mondiaux et Stratégies de Coopération* » Sèvres, 3 septembre 2001

Les années 1999 et 2000 seront probablement considérées, rétrospectivement, par analystes et historiens des relations internationales, comme marquant (au-delà du signifiant symbolique "fin de siècle"), avec 2001, une phase de transition, annonciatrice du nouveau siècle. De l'accession au pouvoir de Vladimir Poutine en Russie, à l'élection de George W. Bush, aux Etats-Unis. D'une période longue de croissance économique, marquée par un emballement irraisonné pour les "NTIC"² symbolisées par Internet et le fantasme d'une "nouvelle économie"³, aux signaux convergents d'un ralentissement économique marqué dans le monde développé. Sans compter la contestation croissante de la mondialisation, ou au Proche-Orient, l'épuisement du processus d'Oslo et la seconde Intifada. Ou encore le grippage d'une construction européenne, confrontée à un élargissement de plus en plus difficile à gérer. Mais période porteuse aussi d'un retour progressif de la "question du Sud" au premier plan de l'agenda international.

Ses prémices en sont multiples, mais l'une d'entre elles (à laquelle on n'a peut-être pas suffisamment prêté crédit dans la polyphonie ambiante) retient d'autant plus l'attention qu'elle se présente sous la forme d'une entreprise théorique, et paradigmatique, en même temps que d'un vaste projet politique. Entreprise et projet touchant directement aux questions

¹ Créé par un décret du 10 février 1999 et officiellement installé le 26 novembre 1999, le Haut Conseil de la Coopération Internationale est une autorité indépendante, bien que rattachée au Premier Ministre. Il ressort donc de cette nouvelle catégorie juridique à laquelle appartiennent diverses institutions (tels la COB, le CSA...) apparues en France depuis quelques années. Composé de 60 membres, il a pour objectif de favoriser les nouveaux partenariats entre l'Etat et la société civile et le dessein de mieux associer cette dernière à la politique de coopération de la France.

² I.e. Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication.

³ Dont les fondamentaux auraient été radicalement différents de l'ancienne....

de coopération internationale et d'aide, et qui se sert comme soubassement théorique d'une notion jusque-là surtout familière à certains internationalistes, économistes ou spécialistes des questions environnementales. Il s'agit de la reprise et de l'appropriation par de grandes agences bi- et multilatérales (spécialisées précisément dans l'aide au développement, la coopération internationale et l'action humanitaire) de la thématique des Biens Publics Mondiaux (BPM). Au plan conceptuel, elle s'est traduite particulièrement en 1999 par la publication à l'initiative du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) d'un ouvrage dédié aux *Biens Publics à l'Echelle Mondiale* [suivant la traduction française du titre telle que validée par le PNUD lui-même], et portant comme sous-titre évocateur "La coopération internationale au XXI^e siècle"⁴. Les études de cas qui constituent l'essentiel du livre portent plus particulièrement sur l'équité et la justice, l'environnement et le patrimoine culturel, la connaissance et l'information, l'efficacité du marché. Ou encore la santé et la paix.

On peut discuter la pertinence des analyses des auteurs, et par exemple de la différenciation qu'ils opèrent entre biens publics "purs" et "impurs", les premiers étant qualifiés comme tel lorsqu'ils présentent deux caractéristiques : la non-rivalité et la non-exclusion. En tout état de cause, Inge Kaul et le groupe de chercheurs qu'elle a coordonné se placent, à l'évidence, essentiellement sur le terrain de l'économie. Leur approche s'auto-affirme comme un élargissement⁵ de celle que privilégient les internationalistes qui se sont intéressés à la question. Ainsi, pour Josepha Laroche⁶, ces biens comprennent avant tout l'air, l'atmosphère, la haute mer, l'écosystème global... Ils sont ainsi qualifiés parce qu'ils "ne peuvent faire l'objet d'aucune appropriation étatique, sont reconnus patrimoine commun et, à ce titre, appellent aujourd'hui des techniques de gestion collectives et des mesures de sauvegarde". Pour Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, qui eux aussi usent de l'appellation "biens communs", ces derniers risquent d'ici quelques années de devoir être appréhendés sur le registre de la "tragédie", car "aucun acteur n'a intérêt à s'engager de façon unilatérale dans une politique de prévention". Ils estiment également qu'"aucune définition claire et cohérente du bien commun ne fait sens pour l'ensemble des acteurs"⁷. Pour ces auteurs, les biens communs concernent d'abord ce qui touche à l'environnement, à l'écosystème. Même si bien

⁴ Inge Kaul, Isabelle Grunberg et Marc A. Stern, *Global Public Goods*, Oxford, Oxford University Press, 1999. Le livre qui a eu un retentissement certain dans l'univers anglo-saxon n'existe toujours pas en version française, deux ans après sa publication. Il est, *dixit* le PNUD, encore en cours de traduction... Seul un bref résumé a été diffusé dans la langue de Molière. Au plan bilatéral, on peut noter aussi Jean-Michel Sévérino, « Refonder l'aide au développement au XXI^e siècle », *Critique internationale* (10), janvier 2001, pp. 75 à 99. Dans ce texte qui constituait, en quelque sorte, le futur programme d'action de celui qui sera nommé quelques semaines plus tard Directeur Général de l'Agence Française de Développement (AFD), ce dernier avance qu'« il y a un enjeu important à la progression de la théorie des biens publics, tant au point de vue fondamental qu'en tant que guide stratégique pour l'action. Depuis que le marxisme, victime des déboires des régimes socialistes, a perdu sa crédibilité intellectuelle, il n'y a plus de théorie de l'organisation et de la gouvernance mondiale qui fasse pièce au libéralisme hâtif que l'on voit fleurir partout... La théorie des biens communs planétaires justifie la coopération internationale », p. 97.

⁵ Ce qui est discutable, mais est matière à un autre débat.

⁶ Qui préfère d'ailleurs utiliser la dénomination de « Biens Communs ». Josepha Laroche, *Politique internationale*, Paris, LGDJ, 2^e édition, 2000, p. 433. Jean-Jacques Roche, *Relations Internationales*, Paris, LGDJ, 1999, p. 238 et 240, en reste lui plutôt à la notion (qui semble cependant dépassée) de « Patrimoine commun » qu'il relie à « la gouvernance globale », tandis que Josepha Laroche situe les « biens communs » au centre de la tension entre rationalité économique et enjeux politiques.

⁷ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde, Sociologie de la scène internationale*, Paris, 1992 pour la première édition et 1999 pour la troisième édition, Dalloz et Presses de Sciences Po, pp. 215-235. Les références sont celles de la première édition.

avant Kaul, Severino et d'autres, ils évoquaient "la notion de bien public" et se demandaient s'il fallait la "transposer au niveau international (...) et considérer la paix, le développement, la stabilité financière mondiale comme des biens collectifs qu'il faut chercher à produire et à préserver". Pour eux, la réponse était "d'ordre philosophique selon les valeurs de chacun"⁸.

- Les BPM, un nouveau paradigme pour l'aide au développement et humanitaire ?

Visiblement, aujourd'hui, elle ne s'est pas maintenue à ces hauteurs, et elle recouvre des enjeux plus concrets. Au-delà, en effet, des théories, la mise en avant de ce "nouveau concept" par l'agence des Nations Unies dédiée à l'aide au développement vise clairement un triple but. D'abord de relégitimation des Organisations Intergouvernementales (OI) sur le terrain de la coopération internationale et de l'aide au développement, comme humanitaire. En focalisant l'attention sur des questions qui finalement n'étaient pas si nouvelles, mais dont le caractère structurant dans les relations internationales était pour le moins mineur. Or, affirment Kaul et ses collègues, il va en aller différemment à court terme. Faisant ainsi le parallèle avec les enseignements tirés par les dirigeants politiques pendant et juste après les deux guerres mondiales du XXe siècle (particulièrement la seconde), lorsqu'ils s'étaient attachés à mettre en place de nouveaux mécanismes de coopération internationale, ils pointent l'une des conséquences de l'absence, selon eux, à la fin du dernier siècle de tout élan politique en faveur d'une réévaluation du processus international de prise de décision : il s'agirait du risque de survenance d'une série de crises mondiales, donc d'une réaction contre la mondialisation. Or, le PNUD, c'est notoire, est plutôt favorable à celle-ci.⁹

Ensuite, de création d'un nouveau paradigme sur lequel fonder cette éventuelle nouvelle légitimité. Au sein duquel s'insérera une aide publique au développement (APD) "nouveau millénaire", au niveau multilatéral comme bilatéral : les "biens publics mondiaux" remplaçant ainsi la "lutte contre la pauvreté" qui avait elle-même succédé au "développement durable", "autocentré" ou encore "endogène"¹⁰...

Enfin, dernier objectif : l'intégration d'acteurs nouveaux(à commencer par la "société civile") dans les relations internationales, au moins sur ces questions. Le PNUD s'affirme fortement partisan, pour ce faire, d'un processus de prise de décision plus participatif qui verrait d'une part la création d'un "Conseil de Tutelle Mondial", au niveau des Nations Unies, pour les BPM, et l'élargissement du G8 en un G16. S'il n'y a là finalement que la reprise de propositions assez classiques, plus innovante est la suggestion de mise en place d'une sorte de tripartisme entre gouvernements, monde des affaires et société civile. Ce qui supposerait, il faut le noter au passage, que ladite "société civile" n'engloberait pas les acteurs économiques.

⁸ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde, op. cit.*, p. 141.

⁹ C'est, à tout le moins, la tendance générale qui se dégage aussi bien de son Rapport 2000/2001 que des diverses déclarations de ses responsables, à commencer par son Administrateur, Mark Malloch Brown.

¹⁰ A cet égard il est tout à fait caractéristique qu'un autre rapport 2001 d'une OI, celui que la Banque Mondiale a consacré au Financement Mondial du Développement (*Global Development Finance*) soit beaucoup moins centré, pour la première fois depuis plusieurs années, que ses précédentes moutures sur la «lutte contre la pauvreté».... Au contraire, il contient dans sa dernière partie une analyse des transferts de ressources contribuant à la création de BPM dans les pays du Sud. Transferts que la Banque évalue annuellement à quelques 16 milliards de dollars. *Global Development Finance 2001*, Washington, World Bank, 2001.

Conception discutable, mais qui n'est que le reflet de l'influence du discours dominant chez les économistes américains ou britanniques qui isolent la "société civile" du marché¹¹.

Cette mise au premier plan du concept de BPM bénéficie en tout cas d'un fort soutien de l'appareil onusien, son Secrétaire Général lui-même l'ayant reprise à son compte dans un discours prononcé à New York le 1^{er} mars 1999, et dont un extrait figure précisément en exergue du livre du PNUD. Kofi Annan affirme ainsi qu'"une paix plus solide, une prospérité mieux partagée, un environnement épargné : rien de ceci n'est hors de portée si l'on en a la volonté politique. Mais ni les marchés, ni les gouvernements ne peuvent, livrés à eux-mêmes, réaliser ces Biens Publics Mondiaux. C'est pourquoi nos efforts doivent se tourner vers le terme manquant de l'équation : les biens publics à l'échelle mondiale".

Or, dans le même temps, l'un au moins des segments de cette fameuse "société civile", celui des Organisations Non Gouvernementales (ONG), sans attendre l'éventuelle mise en œuvre de ce tripartisme (pour autant qu'il voit le jour), développait des initiatives dans plusieurs des domaines que concernait ce potentiel élargissement de la rhétorique des BPM. Notamment ceux de la santé, de la paix, du commerce international, de la dette, des traitements antirétroviraux. La traduction concrète en a été l'éclosion d'une série de campagnes "globalisées". Par ce terme, nous entendons des campagnes d'opinion, aussi bien que des tentatives de modifier les stratégies d'autres acteurs (par exemple, des firmes privées) sur des sujets à dimension planétaire, en tout cas non strictement nationaux ou concernant un groupe de pays géographiquement limités. C'est-à-dire des actions multiformes et multidirectionnelles menées par des associations de solidarité internationale qui tentent ainsi de faire face aux défis de la mondialisation, et de construire de véritables identités collectives transnationales, pour et à travers un espace non gouvernemental. Ou dans le sens que donne Robertson à la globalisation, des actions menées à travers "un ensemble spatial de connexions entre sociétés, individus, système international et condition humaine"¹². Ces campagnes peuvent être transnationales ou se limiter à un cadre national. A l'évidence elles sont plus en phase avec la globalisation à tout le moins dans le premier cas, puisque pour le second elles ne s'y réfèrent que par le contenu.

Cela signifie-t-il pour autant que ce [futur] nouveau paradigme, et plus généralement une certaine effervescence intellectuelle ces dernières années autour de ce thème des BPM aient déjà touché cette catégorie particulière d'acteurs non gouvernementaux que sont les ONG de

¹¹ Conception qui gagne néanmoins nettement du terrain, particulièrement dans l'Union Européenne. Ainsi, à l'occasion de l'adoption du Traité de Nice qui, dans son article 257, précise que le Comité Economique et Social de l'Union Européenne sera « constitué de représentants de différentes composantes à caractère économique et social de la société civile organisée », le CES s'est essayé à clarifier le concept de « société civile organisée ». Le Comité, dans un rapport de son Bureau du 10 juillet 2001, l'a décrite comme « l'ensemble des associations et organisations qui assurent la représentation d'intérêts des citoyens pour la défense de valeurs propres. Ces intérêts peuvent être liés à une fonction, découler d'un statut objectif ou encore concerner la défense d'une cause commune », Doc. CES 1009/2001. V. parmi la très abondante littérature sur le sujet, récemment, Sunil Khilnani « La «société civile» une résurgence », *Critique internationale* (10), janvier 2001, p. 38 à 50.

¹² Roland Robertson, in Mike Featherstone, Scott Lash, Roland Robertson (eds), *Global Modernities*, London, Sage, 1995. V; la citation aussi par Zaki Laïdi, in Marie-Claude Smouts (sous la dir. de), *Les Nouvelles Relations Internationales, pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 199.

développement et d'aide humanitaire¹³ ? Ces dernières se le seraient-elles appropriées, et les biens publics seraient-ils devenus un élément consubstantiel du discours des ONG¹⁴ ? L'hypothèse, après tout, n'était pas absurde tant "les ONG" semblent être un vecteur idéal (indépendamment même de l'instrumentalisation figurant en filigrane dans le "programme" du PNUD) pour les BPM. Ne serait-ce que parce que les valeurs de solidarité, de non-lucrativité, d'extranéité par rapport au secteur marchand, de citoyenneté, de proximité... dont elles sont porteuses semblent les y prédisposer, assez naturellement. Elle pouvait aussi permettre d'interroger la pertinence du concept mis en avant par le PNUD, et quelques autres comme l'AFD.

Or, la démonstration de cette possible l'acculturation du thème BPM en milieu ONG est loin d'être faite, en tout cas encore à ce jour. La recherche que nous avons menée sur une série de campagnes "globalisées" d'ONG françaises des années 1992 à 2001, avec une attention particulière sur les trois dernières années (à l'exception de la campagne HI), montre en effet, selon nous, qu'elles n'ont ni été élaborées, ni menées, ni encore moins conduites, au moins jusqu'à très récemment, sous une quelconque référence aux Biens Publics Mondiaux. Si progressivement, toutefois, la notion a commencé de se trouver intégré à certaines de ces campagnes, elle n'y occupe encore qu'une place marginale.

Nous avons privilégié trois exemples : les campagnes menées, par Médecins Sans Frontières (MSF) sur l'accès aux médicaments essentiels et les traitements antirétroviraux contre le SIDA ; par Médecins du Monde (MDM) sur la protection des populations civiles ; et par Handicap International (HI) sur les mines antipersonnel. D'une part, parce que leurs enjeux et les objectifs visés ne sont pas sans lien précisément avec les diverses catégories de BPM mises en avant par le PNUD. D'autre part, parce que leur efficacité et leur retentissement n'ont pas été négligeables et continuent de l'être. Ensuite, car elles ne se sont pas cantonnées à un niveau national, voire régional, mais se sont développées à l'échelle planétaire, en alliant légitimité tirée de l'activité opérationnelle, expertise sur la question, mobilisation de l'opinion et types nouveaux de relations avec les pouvoirs décisionnels. Enfin, car elles illustrent bien (au final nous semble-t-il), ce que pourrait être effectivement le rapport de la "société civile" non pas dans son ensemble, mais au moins dans son segment ONG, à la problématique des BPM. Nous avons volontairement exclu les campagnes liant BPM et environnement, du type de celles de Greenpeace sur la biodiversité. Parce qu'il nous semblait plus judicieux pour la clarté de la démonstration de ne retenir que des ONG et des campagnes portant sur des thématiques plus nettement connotées "développement et coopération internationale". A partir du moment en effet où l'on pouvait supposer que des ONG de défense de l'environnement réutiliseraient plus facilement le thème des BPM en lien avec l'écologie, il a paru préférable de ne pas les retenir pour la clarté du raisonnement¹⁵.

Pour corréler cet échantillon, nous avons comparé les enseignements qui pouvaient en être tirés avec ceux synthétiques (et remontant à octobre 2000), tirés de sept autres campagnes menées par des ONG aussi diverses que le CCFD, Agir Ici, Amnesty International ou des

¹³ Que l'on a pris l'habitude d'appeler dans le jargon international « Organisations Non Gouvernementales Internationales » ou « ONGI ».

¹⁴ On rappellera ici, pour mémoire, qu'il faut se garder de toute généralisation en ce qui concerne ces organisations, et qu'évoquer "les ONG" comme un ensemble parfaitement identifiable doté de caractéristiques propres n'a guère de sens. Il y a "des ONG" plus que "les ONG", des "catégories d'ONG" plutôt qu'un paradigme unique.

¹⁵ D'autant que l'attitude de ce type d'ONG semble similaire à celles des ONG de développement et humanitaires... V. *infra*.

collectifs d'ONG¹⁶. Ainsi qu'avec le récapitulatif de l'ONG Agir Ici sur ses campagnes des dix dernières années¹⁷, tel qu'il figure dans son Rapport annuel 1999 et plusieurs tirés à part¹⁸. Enfin, divers entretiens avec des responsables des ONG concernées nous ont permis d'affiner.

Trois points doivent donc être examinés : la référence aux BPM est-elle à l'origine de la campagne ; à défaut, joue-t-elle un rôle dans sa structuration ; sinon, en constitue-t-elle, au moins à un certain degré, un élément ? Avec, comme corollaire, dans tous les cas, la question de l'éventuelle définition que donnent les ONG concernées aux BPM.

- La référence aux BPM est-elle à l'origine de la campagne ?

La première observation que l'on peut faire à partir de l'analyse de ces diverses campagnes est qu'elles correspondent à des mécanismes spécifiques à ces ONGI, particulièrement éloignés de toute référence au concept de Biens Publics, comme de Biens Communs. Elles reflètent en effet d'abord leur volonté marquée d'investir de nouveaux champs d'activité. Les causes en sont multiples.

Elles nécessiteraient une analyse qui ne peut être développée ici dans le détail. Pour résumer, elles se rapportent à la fois à des logiques internes propres à des organisations qui commencent de peser à la fois en termes de personnels et de ressources. Les trois ONG considérées (pour leurs seules sections françaises) sont aujourd'hui assimilables à de grosses PME. Qu'il s'agisse de leurs ressources humaines, simplement puisqu'entre les personnels du siège et les expatriés sur le terrain, MSF-France et MDM-France à elles seules gèrent ainsi en permanence environ 600 postes dans une cinquantaine de pays. Sans compter plusieurs milliers d'employés locaux. Au regard aussi de leurs ressources qui pour MSF-France en 2000 se sont élevées à 515 millions de francs, pour MDM à 285 millions, pour Handicap International à 361 millions.

Taille qui leur donne naturellement des moyens pour se tourner vers d'autres champs que ceux ressortant de leur "mandat" au sens strict. Cette extension suivant des processus de croissance interne comme externe, est une réponse aussi aux sollicitations multiples dont ces organisations sont l'objet. D'autant, on le sait, qu'elles sont beaucoup moins touchées par les pertes de prestige que connaissent d'autres structures intermédiaires, tels les syndicats ou les églises : elles bénéficient au contraire d'une forte crédibilité auprès des bénéficiaires de l'aide comme des bailleurs de fonds, aussi bien que des média et des opinions publiques. Enfin, les contextes d'interventions classiques connaissent de plus en plus "une modification radicale"¹⁹.

¹⁶ V; notamment Congrès de Coordination Sud, Documents préparatoires à l'atelier « Aider les ONG à se positionner sur les enjeux internationaux : quelles méthodes d'influence, quelles stratégies d'influence ? », Paris, décembre 2000. Documents et rapports de campagne : . Annulation de la dette (CCFD et autres), Campagne Demain le monde..., l'éducation pour tous (Peuples Solidaire et autres), Armes légères (Agir Ici et Amnesty International, section française)... Agir Ici, Rapport annuel 1999 + tirés à part de campagnes, Paris, 2000.

¹⁷ Nous n'avons pu étendre cette recherche à d'autres communautés d'ONG du Nord. Mais, empiriquement, nous n'avons pas relevé, tant dans leur production écrite qu'à travers les contacts réguliers que nous entretenons avec quelques-unes des ONG britanniques et américaines les plus significatives et leur coordinations, de réelles différenciations.

¹⁸ Agir Ici, Rapport annuel 1999 + tirés à part de campagnes, Paris, 2000.

¹⁹ Sylvie Brunel (sous la dir. de), *Géopolitique de la Faim*, édition 2001, Paris, PUF, 2000, p. 6.

Ces "nouveaux gladiateurs", comme les a qualifiés le publiciste américain Alvin Toffler²⁰, sont donc enclins à élargir leur domaine d'activité.

En même temps, comme d'autres acteurs, elles sont sommées de répondre aux défis d'un monde globalisé. S'il y avait là seulement prise en compte par ces ONG de préoccupations liées à la mondialisation, l'innovation serait moindre. Mais c'est la "mondialisation de la réponse" à travers les nouveaux réseaux internationaux que construisent progressivement un certain nombre de grandes ONG françaises ou leur alliance avec d'autres réseaux qui font que l'on peut parler d'une "réplique globalisée". Celle-ci s'inscrit plus largement dans un processus d'internationalisation des associations françaises de solidarité internationale²¹, lui-même partie prenante du phénomène d'internationalisation de la société française elle-même²². Elle bénéficie enfin de la dimension nouvelle qu'ont acquise à la fin du XXe siècle les réseaux transnationaux de militantisme, comme l'ont bien montré Margaret Keck et Kathryn Sikkink²³. Ces ONGI vont ainsi chercher à élargir leur base traditionnelle d'actions (tout en ne l'abandonnant pas), au-delà des conflits nationaux et internationaux, des catastrophes naturelles ou encore des programmes d'aide au développement dans divers pays du Sud. Elles vont enfin construire une approche "mondialisée" sur le trépied suivant : l'expertise, le *lobbying* auprès des opinions publiques, la volonté de construire de nouveaux rapports de force d'adversaires/partenaires avec des entreprises transnationales, des Etats, des Organisations Internationales.

On le voit : le lien avec les BPM est ici parfaitement inexistant. On objectera que cela ne saurait faire suffisamment sens, car précisément pour investir ces nouveaux territoires, le recours au concept de BPM serait fort utile aux ONG. Convenons-en, sauf que si maintenant l'on examine les conditions concrètes qui ont présidé à la construction des projets de campagne, les biens publics sont toujours aussi absents.

Il est frappant ainsi de constater si l'on veut décrire ces processus d'élaboration qu'il est pour les ONG échantillonnées identique: du constat à la construction d'une réaction au fait ainsi constaté. Ainsi, pour MSF la genèse de la "Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels" peut être datée d'un colloque organisé à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la section française de cette association en octobre 1996. Celui-ci traitait de la "*réponse opérationnelle* [on notera l'emploi du terme] *aux épidémies dans les pays en voie de développement*". Cette ONG fit alors le constat, d'une part, que les maladies infectieuses transmissibles continuaient de représenter la principale cause de mortalité, avec des malades toujours plus nombreux. Les besoins étaient donc en constante augmentation. Or, d'autre part, les traitements thérapeutiques pour soigner efficacement ces malades, à commencer par les médicaments, étaient de moins en moins disponibles (disparition de certaines spécialités, inefficacité croissante, prix de plus en plus élevés).

²⁰ Alvin Toffler, *Les Nouveaux Pouvoirs*, Paris,, Le Livre de Poche.

²¹ V. à ce propos notre article, Philippe Ryfman « Carences et succès du processus d'internationalisation des ONG françaises », *Revue des Questions Humanitaires*, été 2001, pp. 34 à 37.

²² Guillaume Devin, "Compte rendu du colloque sur l'internationalisation de la société française", in Serge Sur (sous la dir. de), *Annuaire français des relations internationales 2001*, Bruxelles, 2001, Bruylant.

²³ Margaret Keck et Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders*, Ithaca, 1998, Cornell University Press.

D'où un effort mené pour identifier les causes de ce recul des traitements. L'association les situa alors à un quadruple niveau²⁴. D'abord à travers l'organisation contemporaine du marché du médicament due à la généralisation sur l'ensemble de la planète du système d'économie libérale. Ainsi, l'accord dit "ADPIC" (Aspect des Droits de Propriété Intellectuelle Touchant au Commerce) figure au rang des conventions dont l'OMC s'est faite la gardienne vigilante. Or, cet accord renforce la protection assurée aux inventions et aux découvertes, médicaments inclus. Dès lors, bénéficiaires de cette redoutable protection, les transnationales de la pharmacie ont tendance à privilégier le développement des médicaments de marque, laissant de moins en moins de place (et donc de parts de marché) à des laboratoires de pays en voie de développement ou émergents. Pourtant, un certain nombre de ces derniers sont ou seraient capables de développer des médicaments génériques de qualité égale, mais à un prix au minimum de 20 à 30 fois inférieur à celui des médicaments de marque, voire plus.

Ensuite, sont en cause les Organisations Internationales, à commencer par l'OMS, qui ont privilégié la prévention plutôt que le soin. Le troisième niveau est celui des Etats qui, sous la pression des institutions financières internationales, ont massivement privatisé et se sont désengagés des secteurs sociaux. Enfin, le dernier est constitué par les entreprises pharmaceutiques directement. Outre l'aspect de la propriété intellectuelle déjà souligné, elles sont confrontées aux coûts croissant de la recherche et aux exigences de leurs actionnaires qui les conduisent à développer et à commercialiser des médicaments uniquement là où la demande est solvable. MSF ajoute que les professionnels de la santé, à travers des associations, comme cette ONG elle-même, ne sont pas non plus exonérés de toute responsabilité, ayant souvent accepté sur le terrain que le sens de leurs pratiques ne soit plus de traiter les malades, mais de superviser ou de gérer des systèmes dont la priorité était la prévention au détriment du soin.

C'est à partir de ce constat, et sans qu'il soit besoin d'aucune autre référence conceptuelle (à commencer par le bien public "santé/l'accès aux soins") que naît au sein de cette ONG et la volonté d'imaginer une réaction, et l'idée de la traduire par la création d'une "Cellule du Médicament" en 1997, transformée ensuite en "Groupe de recherche sur le médicament essentiel" (1998), pour aboutir en 1999 au lancement proprement dit d'une "Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels"²⁵. Mais ses fondamentaux seront identiques : aucune référence aux BPM ne s'y trouve. Rapidement, l'initiative n'appartiendra plus à la seule section française de MSF. Le siège de la campagne sera déplacé à Genève où fonctionne déjà un bureau de liaison du Mouvement international de MSF avec les Nations Unies. A partir de là, c'est l'ensemble de ce dernier qui va être irrigué par les documents, thèmes, slogans élaborés par l'équipe de campagne. Cette dernière, sous la direction de Bernard Pécoul²⁶, assisté d'économistes de la santé, de juristes, de lobbyistes professionnels, va s'y consacrer à plein temps. La section française conservera cependant un rôle, non négligeable, d'animation.

Si le secteur de la santé à travers les médicaments constitue un élargissement du périmètre d'action pour une ONG à l'origine dédiée au seul secours médical d'urgence comme l'est MSF, mais y reste apparenté, Médecins du Monde (MDM) va explorer une autre direction, avec sa propre "campagne globalisée". A travers elle, cette autre ONG d'origine médicale, va s'orienter, même si indirectement, sur le thème de la paix, au sens large, à travers les

²⁴ L'approche a peu varié depuis lors.

²⁵ V. pour une analyse détaillée des origines de la campagne, Annick Hamel, « Genèse de la Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels », [Revue] *Humanitaire* (3), octobre 2001.

²⁶ Médecin et ancien Directeur général de MSF-France.

questions de sécurité des populations, de protection des civils, de droit aux soins sanitaires en situation de conflit, de droit international humanitaire (DIH) dans le même contexte. La désintégration de l'ex-Yougoslavie et la permanence des conflits dans la zone des Grands Lacs africains ont ici conduit cette association à un autre ordre de constat (déjà mis en avant par divers polémologues) : les principales victimes des conflits contemporains sont des civils, et non des militaires. Or, les acteurs humanitaires, à commencer par les associations, ont de plus en plus de mal à avoir accès aux populations. En juillet 1999, l'ONG organise donc à Paris une "Conférence internationale" qui confirme ces intuitions et observations de terrain. Mais à aucun moment durant les nombreuses interventions, ne seront évoqués les BPM...

En tout cas, cette rencontre servira de "rampe de lancement" à une campagne multiforme. Celle-ci se dotera d'un intitulé en forme de slogan "La protection des populations civiles dans les conflits armés"²⁷. Elle sera simultanément relayée par l'ensemble du réseau international de Médecins du Monde (qui compte douze délégations) avec les caractéristiques propres à ce dernier, plus centralisé que celui de MSF, et dans laquelle l'association française conserve un rôle prédominant²⁸. Elle ciblera plus particulièrement trois groupes. Le milieu associatif de solidarité internationale, à travers des contacts et des propositions de partenariats à diverses autres ONGI françaises et anglo-saxonnes, ainsi qu'au Comité International de la Croix-Rouge (CICR). Les Etats ensuite, l'objectif étant la constitution d'un groupe d'"Etats amis" susceptibles de relayer et d'appuyer la proposition a été progressivement construite de création d'un "Bureau Humanitaire", devenu ensuite "Commission humanitaire", puis "Commission d'Alerte Humanitaire". Enfin, les OI, à commencer par les Nations Unies, leurs diverses agences, et la Sous-Commission des Droits de l'Homme. Mais là encore aucune référence, pour appuyer ces choix de ciblage et les favoriser, aux biens publics.

Quant à Handicap International, le lien avec le bien public « paix » pourrait être supposé encore plus net. C'est dès 1992 que cette ONG fit en effet elle le constat qu'en dépit du développement de ses programmes opérationnels d'appareillages des victimes des mines antipersonnel, celles-ci s'avéraient de plus en plus nombreuses, y compris bien après la fin des conflits armés dans les zones concernées. D'où la prise de conscience que les mines antipersonnel, plus qu'une arme contre les militaires du camp adverse, frappaient avant tout les civils, et que leur pouvoir létal dépassait largement l'aspect purement temporel des conflits proprement dits. C'est-à-dire que même dans des contextes post-conflit et de rétablissement de la paix dans un pays ou une région donnée, elles pouvaient handicaper ou tuer, par exemple des villageois revenus d'un camp de réfugiés dans leur terroir d'origine. Et alors que l'oubli avait largement enseveli aussi bien ceux les ayant posées que leurs cibles supposées pour autant d'ailleurs que celles-ci eussent été vraiment identifiées lors de leur dissémination.

Certes, le démarrage de cette campagne est plus ancien et le thème même des BPM durant la première moitié des années 1990 du siècle dernier moins prégnant qu'il ne le fut ensuite. Mais il n'était pas inexistant. Cependant, il n'y fut jamais fait référence depuis bientôt neuf années que dure la campagne. Alors que l'évocation d'un rétablissement complet de la paix passant par l'éradication des mines antipersonnel se retrouve à plusieurs reprises dans les textes d'HI et de ses partenaires dans la coalition d'ONG qu'ils ont constitué. Le peu de cas qui est fait des

²⁷ Dossier « Propositions Médecins du Monde pour la protection des populations civiles dans les conflits armés », MDM 2001. On peut aussi consulter le site de MDM International www.mdm-international.org. V. aussi Jacky Mamou (sous la dir. de) « La protection des populations civiles », [Revue] *Humanitaire* (2), avril 2001, pp. 17 à 75.

²⁸ V. Philippe Ryfman « Carences et succès du processus d'internationalisation des ONG françaises », *op. cit.*

BPM se vérifie encore avec l'historicisation aujourd'hui par l'association de cette période : aucune reconstruction contenant une quelconque allusion aux BPM ne s'y trouve, aussi bien dans les documents produits à cette occasion qu'à travers les entretiens accordés par ses dirigeants²⁹.

Ainsi, dans aucune de ces trois campagnes, les BPM n'ont joué un quelconque rôle d'effet déclencheur. Il en va de même pour les sept autres.

– Le contenu des campagnes est-il au moins structuré alors par le recours à la notion de BPM ?

Si donc, le concept de Biens Publics ne peut être considéré comme ayant, à un degré ou un autre, pesé dans la décision de lancement, il n'était pas interdit cependant de supposer, au regard des domaines concernés, qu'il réapparaîtrait, lors de l'élaboration des contenus, la définition des objectifs, les premiers développements des campagnes. Mais tel n'a pas plus été le cas.

Pour tenter de mobiliser les opinions publiques, ces ONG humanitaires vont mettre en avant tant leur légitimité que leur notoriété, acquise en matière opérationnelle, leur expertise que leur enracinement dans les sociétés civiles, afin de justifier de leurs prises de parole sur ces questions du médicament ou de la protection des populations civiles ou bien encore des mines et de leurs victimes. Mais elles n'éprouvent visiblement pas alors le besoin de recourir à un concept plus englobant, comme celui des BPM. Les contenus sont relativement simples : interdiction des mines antipersonnel et destruction des stocks existants, baisse drastique des prix des médicaments, création d'une instance expertale pour "nommer" les crises humanitaires. Les BPM n'y sont jamais évoqués. Le fait que les cibles privilégiées, plus peut-être que les opinions apparaissent être des entités publiques comme privées, considérées comme étant en capacité de peser sur les décisions ou de prendre celles-ci, pourrait cependant expliquer éventuellement l'absence de toute référence aux BPM. Mais une telle explication n'est pas très crédible. On y reviendra.

En tout cas, pour MSF, ce seront les grands laboratoires pharmaceutiques qui vont être particulièrement ciblés. La stratégie (si elle n'est pas officiellement affirmée en tant que telle) va être de s'inscrire dans une relation de "puissance" à "puissance" avec les firmes pour les contraindre soit à reprendre des fabrications qu'elles avaient arrêtées, soit à baisser les prix d'accès aux médicaments. Les objectifs de la campagne tels qu'ils sont affichés par son coordinateur, Bernard Pécou, dès 1999 sont en effet les suivants³⁰ :

1. stimuler la recherche et le développement dans le domaine des maladies sévissant en zones tropicales ; 2. rendre les médicaments et les vaccins nouvellement commercialisés accessibles aux populations défavorisées ; 3. assurer la production et la commercialisation des médicaments dont la production a été abandonnée ; 4. rendre plus humains les accords internationaux sur le commerce pharmaceutique.

²⁹ V., par exemple, l'interview de Jean-Baptiste Richardier, Co-directeur d'HI, accordée au journal d'une autre ONG, Vétérinaires Sans Frontières (VSF) : « Handicap International, un militant Nobel de la Paix... », *Habbanae* n° 57, septembre 2000, p. 9.

³⁰ *Messages*, Dossier « Campagne pour les médicaments essentiels », n° 102, janvier-février 1999. *Messages* est le journal interne de MSF-France.

On le voit : l'ONG se place essentiellement sur le terrain de la technicité et de la crédibilité. Une phrase en témoigne : "Pour être crédible dans cette campagne, MSF doit poursuivre, sinon renforcer sa politique de l'usage rationnel des médicaments"³¹. On peut penser que le recours à la thématique bien public ne paraît pas alors aux yeux du coordinateur être facteur de rationalité...

MDM s'efforce pour sa part de faire appuyer sa proposition d'abord en la présentant et en la soumettant à la discussion lors de nombreux forums et colloques non gouvernementaux, réunis en parallèle à des Conférences internationales ou à l'initiative d'OI. Par exemple, lors d'une conférence, sur les sociétés civiles mondiales, intitulée "Construire le partenariat sur la gouvernance mondiale", réunie le 6 décembre 1999 à Montréal. Ou à l'occasion du Forum des "ONG du Millénaire" du 22 au 26 mai 2000 à New York qui verra le projet intégré dans le corps des Recommandations finales faites aux Etats³². En même temps, l'ONG tente de s'assurer du soutien de quelques Etats susceptibles d'avoir un rôle moteur (Canada, Argentine, pays scandinaves, ...). Enfin, elle s'emploie à obtenir l'adhésion d'OCHA, l'Office du Coordinateur des Nations Unies pour l'Aide Humanitaire, directement rattaché au Secrétaire Général. Mais là encore, aucun des textes distribués et débattus dans ces diverses enceintes n'évoquent jamais les BPM.

Handicap International et la coalition qui l'a initialement constituée avec quatre autres ONG, britanniques et américaines, lancèrent une campagne commune en vue d'aboutir à la signature d'une Convention internationale qui s'assignait le but d'interdire la fabrication de mines antipersonnel, et d'éradiquer les millions d'entre elles disséminées depuis des décennies dans de nombreux pays de la planète. Là aussi, seront mises en avant la technicité, et l'opérationnalité de ces ONG (à commencer par HI) dans l'appareillage des amputés, victimes des mines, sur le terrain en Asie du Sud-Est, en Afrique, en Amérique latine. Avec les compétences expertales qui en découlent. Les deux cibles essentielles de la campagne seront, d'une part les Etats, pour obtenir d'eux, au plan intérieur, d'abord, des engagements nationaux de retrait des mines antipersonnel de leurs arsenaux militaires, de non-exportation ou carrément de non-fabrication. Au niveau international, ensuite, afin de gagner leur soutien à l'élaboration ainsi qu'à la signature d'un nouveau traité qui débouchera sur la Convention d'Ottawa de 1997.

Les principaux interlocuteurs seront les militaires et les diplomates. L'ONG spécialisera ici encore une cellule composée de salariés qui se consacrera à plein temps au sujet. Parallèlement, seront développés des programmes purement techniques de formation aux dangers des mines et de recherche et d'éradication de celles-ci sur le terrain, grâce auxquels l'ONG renforcera son expertise et sa connaissance du sujet vis-à-vis de ses interlocuteurs³³. Certes, le soutien des opinions publiques continuera d'être recherchée à travers des opérations de communication du type "pyramides de chaussures" déclinées chaque année dans de très nombreuses villes de France, puis d'Europe. Mais il se situe au second plan. De toute façon, les vecteurs employés vis-à-vis de ces divers interlocuteurs seront donc la compétence, le droit, la sécurité et la tranquillité des populations... Mais jamais, clairement et nommément le bien public "paix" et ses corollaires.

³¹ *Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels, Messages n° 102, op. cit.*, p. 6. Encadré : « Les objectifs de la campagne médicaments ».

³² MDM Campagne sur le projet de protection des populations civiles, *Lettre d'information n° 2*, MDM, 2001.

³³ Programmes dits « PEPAM » (« Programme d'Education à la Prévention des Accidents par Mines et autres engins explosifs »).

L'hypothèse que les choix des "cœurs de cibles" de ces campagnes, de nature plutôt institutionnelle, requerrait une "langue de communication" commune n'est, de fait, pas à écarter. Il en découlerait que la thématique des BPM étant encore peu ou guère assimilée par les Etats ou les OI, il se serait avéré contre-productif pour les ONG d'y faire référence. Mais outre que chronologiquement les acteurs étatiques ou inter-étatiques commencent de se familiariser avec cette notion depuis 1999 (et pour certains encore plutôt), l'examen de l'autre partie de notre échantillon qui elles relèvent plus de l'ordre des campagnes d'opinion, montre qu'il en va strictement de même pour ces dernières. Le thème des BPM ne les structure pas plus.

– **Des éléments de la notion de BPM sont-il au moins intégrés progressivement ?**

On est bien obligé de tirer de ce qui précède une première conclusion : les BPM n'intéressent pas ou pas encore réellement quelques unes des principales ONG françaises. Certes, d'aucuns font observer qu'après tout, peu importe la thématique, puisqu'à travers ces campagnes sur les médicaments, les mines antipersonnel, la protection des civils, la dette, l'éducation, l'étude des relations internationales pourrait s'enrichir de nouveaux objets³⁴ ... Mais (au plan même de la discipline) une analyse à partir d'un discours technique, aussi solide puisse-t-il être et serait-il relayé par des propositions concrètes ne serait-elle pas forcément frustrante ? Quand bien même, elle s'intéresserait à des phénomènes de mobilisation militante au niveau mondial, avec une forte publicisation médiatique. Même si s'y ajoute une mise en situation du droit international public comme instrument au service des victimes. Ces éléments peuvent-ils être considérés comme équivalents à ces puissants vecteurs de la mondialisation que sont le marché et le droit privé a-national, s'ils ne sont pas soutenus par une démarche conceptuelle de type BPM ?

Il serait cependant erroné de conclure à l'absence de toute réflexion théorique en arrière-plan de ces campagnes. Mais elle se situerait plutôt soit dans une problématique de contestation de la posture de certains partenaires/adversaires, tels les bailleurs de fonds internationaux, spécialement les OI. Pour MSF, par exemple, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), dont la thématique du "Droit à la santé pour tous en l'an 2000" a longtemps constitué l'*alpha* et l'*omega*. Bernard Pécoul écrit ainsi dans l'article de présentation du "Dossier médicaments" que "*face à l'ensemble de ces problèmes [que pose l'accès aux médicaments essentiels], il ne sert à rien d'exiger un hypothétique "droit à la santé pour tous". Pour une grande proportion de l'humanité, en effet, les conditions de santé ne cessent de se détériorer*"³⁵. Annick Hamel parle, elle, toujours à propos de la Santé pour tous en l'an 2000, d' "*utopie démagogique*"³⁶. Pourtant, si l'OMS a beaucoup failli, appréhender le droit à la santé précisément comme un bien commun ne permettrait-il pas un renouvellement profond et peut-être salutaire de la réflexion ? Pareillement, cette approche que l'on pourrait qualifier de techniciste voit MSF mettre essentiellement en avant son expérience de première agence privée d'assistance médicale au monde, pour n'afficher qu'un seul objectif l'amélioration de la santé de

³⁴ Philippe Urfalino, Directeur de recherches au Centre de Sociologie des Organisations (CSO) de l'IEP de Paris, souligne ainsi que « le médicament est enfin devenu un objet possible pour l'étude des relations internationales ». « Le médicament : un bon objet pour la sociologie et les sciences politiques », Philippe Urfalino, Dossier *La santé, miroir de la société. Sciences Po. Magazine* n° 6, mai 2001, p. 11.

³⁵ *Messages*, Dossier « Campagne pour les médicaments essentiels », *op. cit.*, p. 6.

³⁶ Annick Hamel, « Genèse de la campagne pour les médicaments essentiels », *op. cit.*

"populations en danger"³⁷. Or, n'est-on pas là encore en présence d'un bien public ? Néanmoins, le mot continuera d'être en quelque sorte "tabou". Ainsi, dans le rapport annuel d'activités de MSF-France, pour la période 1999-2000, présenté par son Président à l'occasion de sa vingt-neuvième assemblée générale les 20 et 21 mai 2000, il ne sera, dans les pages consacrées à la Campagne médicaments, toujours fait aucune référence aux biens publics.

Médecins du Monde théorise essentiellement par référence aux grands principes humanitaires et aux droit international humanitaire (DIH). Dans l'introduction de son Rapport moral 2000 consacré aux "populations victimes des conflits", son Président souligne ainsi que l'ONG "a réaffirmé sa vocation de venir en aide aux victimes civiles, en rappelant la nécessité d'une protection égale pour tous dans la guerre et le respect du droit des populations réfugiées". Dans la partie "Bilan" où il traite de la campagne "Protéger les populations civiles", il estime que cette application "constitue un des impératifs humanitaires"³⁸. Mais ici encore le besoin d'aller plus avant que pourrait permettre l'intégration du concept de BPM n'est pas éprouvé.

Handicap International, comme les autres ONG de l'échantillon, rejoignent MDM et MSF dans ce relatif désintéret théorique comme substrat de leurs campagnes.

Néanmoins, à compter du milieu de l'année 2000, de timides allusions au concept de Bien Public vont commencer d'apparaître. C'est MSF qui joue ici un rôle (comme cela est souvent le cas dans le milieu ONG français) de précurseur. Ainsi, le numéro 3 daté de juillet 2000 du supplément spécifique "Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels"³⁹ contient un éditorial intitulé "Trouver le bon rythme" où le docteur Pecoul écrit : "*nous essayons de promouvoir l'idée que, si des nouveaux médicaments sont développés, ils doivent répondre à deux critères fondamentaux : être des "biens publics" afin de servir des intérêts publics, être accessibles financièrement aux populations qui en ont le plus besoin*"⁴⁰. L'ONG reste néanmoins prudente dans le maniement du concept de biens publics. Elle semble éviter de l'utiliser, par exemple, dans sa relation avec l'opinion avec les media.

On peut en voir, quelques mois plus tard, un signe évident en mars 2001, au plus fort de la polémique sur le procès de Pretoria avec les grands laboratoires pharmaceutiques, la pétition que lance MSF comme nouvelle phase de la campagne et n'y fait aucune référence directe⁴¹...

³⁷ Terme spécifique du langage de cette association pour désigner les « bénéficiaires » potentiels de l'aide humanitaire. Il a servi pendant plusieurs années de titre générique à l'ouvrage grand public sur ses activités (du type rapport annuel d'Amnesty International) qu'elle publiait régulièrement. D'autres ONG parleront de « populations vulnérables », de « victimes », ...

³⁸ MDM, Rapport moral 2000, Paris, juin 2001, pp. 18 et 33.

³⁹ Ce document qui tend à s'étoffer puisqu'il comprend dans cette livraison huit pages, est désormais autonome des autres publications internes propres aux différentes sections de MSF. Il est destiné à la fois à la circulation interne et au grand public.

⁴⁰ MSF, Document *Campagne pour les médicaments essentiels*, n° 3, juillet 2000, p. 1.

⁴¹ Lorsque la procédure s'ouvrit devant la Haute Cour de Justice d'Afrique du Sud à Prétoria le 5 mars 2000, le Juge accepta la requête d'une ONG sud-africaine TAC (Treatment Action Campaign) qui avait demandé de pouvoir être présente au procès en tant *qu'amicus curiae*, disposition spécifique au régime juridique de *common law* qui permet à un tiers (telle une association), d'intervenir à un procès pour présenter à la Cour des éléments en faveur de l'une des parties. A la suite (en mars 2001), les 39 compagnies pharmaceutiques qui avaient déféré à la justice une loi sud-africaine de 1997 dont elles estimaient qu'elle portait atteinte à leurs droits sur leurs brevets, demandèrent un délai. Afin de préparer leur argumentation sur la fixation du prix de leurs médicaments dont TAC leur avait demandé de justifier. Le procès fut donc renvoyé au

La phrase d'"accroche" pose simplement le principe que "*la protection des vies humaines doit passer avant celle des brevets*". Le commentaire sur le site internet de l'ONG est toutefois un peu plus explicite puisqu'il s'y trouve indiqué que "*c'est le droit des plus pauvres à accéder aux médicaments essentiels*"⁴². Ni plus ni moins...

Les autres campagnes d'ONG durant toute l'année 2000 continuent, elles, totalement fermées à toute référence aux BPM.

– ONG et BPM : quel avenir ?

Les ONG jouent souvent, aux dires de bons connaisseurs du milieu, le rôle de catalyseur⁴³ à l'égard de thématiques qui sont ensuite reprises en compte par d'autres acteurs. On pourrait néanmoins objecter qu'au moins à propos des campagnes qui viennent d'être évoquées et sur des sujets pourtant porteurs cela ne s'est pas vérifié : sur le plan des BPM, au moins au niveau "mondial", les ONG apparaissent incontestablement en décalage par rapport à d'autres acteurs internationaux. Elles n'en ont pas de définition claire, la nature de ces derniers, lorsqu'elles y font référence, demeure floue et si quelques signes de réappropriation apparaissent, c'est encore avec beaucoup de tâtonnements et une conviction visiblement incertaine. Pour autant, la "messe est-elle dite" et faut-il en conclure que le concept ne serait d'aucun intérêt, ni surtout d'aucune utilité opératoire pour des ONG⁴⁴ ? Ce qui en limiterait sérieusement la portée, on en conviendra.

Certains signes donnent cependant à penser que la situation pourrait rapidement évoluer. D'abord, parce que le concept peut aider à résoudre certains problèmes qui se posent aujourd'hui en raison du succès même de ces campagnes, lesquels requièrent des solutions nouvelles qu'il pourrait aider à élaborer. Ainsi, le Président de MSF s'il se félicite dans son "Rapport d'activité 2000-2001" que l'ONG commence de "recueillir les premiers fruits de deux années de travail acharné", se traduisant notamment pour les malades par la chute spectaculaire du prix des médicaments antirétroviraux et la reprise de la fabrication précédemment abandonnée par les laboratoires de médicaments [comme l'Efflornithine utilisée pour le traitement de la maladie du sommeil], s'interroge. L'évolution à moyen terme de la campagne pourrait, craint-il, "susciter des développements non directement opérationnels" : MSF a commencé en effet à faire des achats de médicaments, afin de sécuriser les productions arrêtées pour cause de non-rentabilité ; faudra-t-il aller plus loin et soutenir le développement de médicaments *a priori* non rentables ? Enfin, pour les questions

18 avril 2001. Dans l'intervalle, MSF décida de lancer une pétition au travers de l'ensemble de son réseau international. Celle-ci, en cinq semaines, recueillera près de 300 000 signatures.

⁴² www.paris-msf.org.

V. aussi le site www.accessmed-msf.org

⁴³ Bernard Kouchner, Discours du 4 septembre 2001, lors du Séminaire d'été du HCCI à la table ronde « Après Prétoria, un nouveau regard sur le droit à la santé ».

⁴⁴ Nous avons indiqué, au début de cette communication, ne pas avoir volontairement examiné de campagnes d'ONG d'environnement. Reste qu'il n'est nullement certain, au contraire, que la situation y soit radicalement différente. Nous l'avons vérifié, au moins pour Greenpeace-France, dont le Directeur Général nous a confirmé qu'il n'existait, à sa connaissance, aucune référence aux BPM dans une campagne qui s'est déroulée de 1997 à 1999 sur la biodiversité. Entretien personnel 09/01.

que nous posons sur l'accès à des médicaments de qualité, nous mettons en cause directement la pertinence des politiques de santé mises en œuvre".⁴⁵

Le recours au concept de BPM ne serait-il pas dès lors utile pour alimenter la réflexion et l'élaboration de réponses à ces questions ? Par exemple, dans le sens d'une réaction positive au soutien à la production de spécialités non rentables.

Ensuite, parce que les ONG commencent de se rendre compte qu'elles usent de thématiques très proches des BPM, comme Monsieur Jourdain la prose. Au sein du milieu ONG, la question est dès lors de plus en plus fréquemment abordée depuis le printemps 2001. Ainsi, Les Nouvelles de Sud (Lettre mensuelle d'information de la Coordination des ONG françaises de solidarité internationale[Sud]) a fait l'ouverture de son numéro de mars 2001 sur "Les ONG et les biens publics globaux", et elle y consacre son article de fond. Sud incite les ONG à saisir ce qu'elle qualifie d'"opportunité sans précédent pour relancer la mobilisation des acteurs en faveur de l'universalité des droits économiques, sociaux et humains. Les biens publics globaux fournissent ainsi un argument politique de poids à ceux qui n'avaient jusqu'ici pas de raison suffisante pour s'aventurer dans ce qu'il convient finalement d'appeler... la solidarité internationale"⁴⁶. On notera la dénomination BPG plutôt que BPM, mais surtout au sein de la communauté des ONG à travers ces publications, est proposé pour la première fois une définition de ces biens publics. A la question "Qu'est-ce qu'un bien public ?" il est répondu comme suit: "une société a toujours eu besoin, pour son bon fonctionnement pour la satisfaction des besoins basiques de sa population, de services essentiels qu'aucun particulier ne peut produire isolément mais donc chaque personne, à titre individuel comme collectif, ne peut se passer. La sécurité par exemple fait parti de ces "biens publics". Dans le processus de consommation d'un bien collectif, on remarque, à la différence de celui des "biens privés", qu'il n'y a ni rivalité de consommation (la consommation d'un bien par un individu ne réduit pas les possibilités de consommation de ce même bien par d'autres individus) ni exclusion possible de certains individus de la consommation de ce bien (la consommation d'un bien public par tous est "automatique" : c'est par exemple le cas pour la défense nationale)... Aujourd'hui, dans un contexte de mondialisation... la notion de biens publics acquiert une dimension supérieure : celle des biens publics globaux ou encore "patrimoine commun de l'humanité". C'est le cas de la santé, de l'éducation, de l'environnement... qui deviennent dès lors des biens publics globaux"⁴⁷.

Cette définition, on le constate, est relativement complexe et pour tout dire assez floue. Elle insiste beaucoup sur la notion de consommation et identifie terme à terme patrimoine commun et biens publics. Quoiqu'il en soit, elle a le mérite d'exister et de commencer de poser les termes du débat⁴⁸. Le seul autre essai de définition, a été effectué pour le compte du HCCI en vue de son séminaire d'été 2001 déjà évoqué. Mais son statut n'est pas clair, et il ne semble pas qu'elle soit reprise "officiellement" par le HCCI. D'autant qu'il s'agit plus d'un "passage en revue" des différentes acceptations possibles des BPM que d'une définition clairement proposée par les ONG pour les ONG⁴⁹.

⁴⁵ MSF-France, Rapport d'activités du Président 2000/2001, 06/01, pp. 60- 61.

⁴⁶ Nouvelles de Sud, n° 63, 03/01, p. 1 et 5.

⁴⁷ Nouvelles de Sud, n° 63, 03/01, op. cit. p. 1.

⁴⁸ Nous n'avons trouvé à ce stade aucune autre définition proposée par une ONG ou par une coordination.

⁴⁹ Marie Deugnier, "Les biens publics mondiaux, essai de définition", première note introductive aux "documents d'appui" élaboré en support du Séminaire de Sèvres des 2-5 septembre 2001 du HCCI, P. 3 à 6.

Ce "Séminaire d'été" du HCCI pourrait précisément constituer un tournant du point de vue des rapports ONG/BPM. A la fois parce qu'il se plaçait clairement sur le plan conceptuel, pour les BPM, sous le double parrainage du PNUD et de l'Agence Française de Développement. Par la diversité des thématiques abordées ensuite, de la santé aux forêts primaires ou encore au développement durable. Par la forte implication encore des pouvoirs publics français avec la présence de cinq ministres tout au long des trois journées de débats. Tout ceci témoigne d'un début de mobilisation autour de ce thème de BPM ou au moins de l'effervescence intellectuelle qu'il suscite dans une instance étroitement connectée aux milieux ONG français, européens et du Sud.

Finalement, les ONG maniaient depuis longtemps des thématiques qui, pour elles, étaient assez "classiques" comme l'accès aux ressources, le droit à l'éducation, à la santé, ... Elles constatent aujourd'hui que, dans le contexte de globalisation et de rétrécissement de l'espace mondial, ces sujets sont en cours de repositionnement à l'intérieur de la thématique des Biens Publics Mondiaux, laquelle atteint dorénavant une dimension supérieure.

Dès lors, et paradoxalement, au contraire du manifeste désintéret qu'elles affichaient jusqu'alors à leur propos, elles pourraient considérer les BPM comme un enjeu stratégique pour elles dans les années à venir. Que, si le "tripartisme" recommandé par le PNUD qui relève finalement d'une construction assez utopique se mette ou non en place, importe finalement peu. L'intégration du concept BPM serait en effet susceptible non seulement de structurer différemment une partie de leurs discours, mais il pourrait aussi rendre celui-ci plus audible sur des sujets à propos desquels elles se positionnent et agissent depuis de nombreuses années. Alors qu'elles constataient une difficulté croissante à faire passer leurs messages à ce propos tant auprès des bailleurs de fonds que du grand public depuis plusieurs années. Sans compter la perspective d'un renouvellement de la logique classique de l'aide qui deviendrait moins marquée par les dimensions caritatives, Nord-Sud ou "riches-pauvres", mais plus déterminée par la construction commune de biens publics destinés à tous, et sur la totalité de la surface de la planète.

En outre, dès lors que la problématique des BPM interférerait de plus en plus dans les processus de régulation mondiale, voire en constituerait un nouveau socle, les ONG risquent d'être vite confrontées au choix soit de s'en s'auto-exclure, soit de viser à être reconnues comme des acteurs incontournables dans la défense de certains d'entre eux. Indépendamment même de l'existence ou non de "campagnes globalisées".

Elles pourraient aussi escompter, si elles intégraient les BPM dans leur corpus théorique, intervenir non seulement dans le processus de leur définition, mais aussi d'éventuelle hiérarchisation, ou encore sur les priorités sectorielles. Enfin, puisqu'elles sont nombreuses à déclarer souhaiter la remise au premier plan de l'agenda international du devenir des pays du Sud et leur inclusion dans le processus planétaire, les BPM pourraient aussi transversalement y contribuer.

Il reste que certains, tout en ne contestant pas que l'approche par les BPM constituerait un progrès, notamment dans le sens du respect de droits, continuent de s'interroger. Ainsi, parmi les intervenants du séminaire du HCCI, l'un Gustave Massiah, membre du Haut Conseil et président d'une ONG spécialisée dans l'assistance technique⁵⁰ s'est (se faisant visiblement le

⁵⁰ L'Association Internationale des Techniciens, Experts, Chercheurs (AITEC), G. Massiah a aussi, récemment, accédé à la présidence du CRID (Centre de Recherche et d'Information sur le

porte-parole d'un certain nombre de ses collègues) demandé si la notion de biens publics pouvait, entre autres questions, permettre de mieux répondre à l'une qui s'avère majeure : celle du financement du développement. C'est-à-dire quel type de développement financer et quels types de financement d'un tel développement ?⁵¹ La question demeure entière...

Si l'appropriation du concept de bien public commence donc timidement, de progresser dans le milieu ONG, il reste, on le voit, encore d'un maniement délicat et demeure peu opératoire. D'autant qu'il se heurte à l'ambiguïté de la notion même de BPM qui, on l'a déjà souligné, a entre autres fonctions (au moins, dans le domaine de la coopération internationale et de l'action humanitaire où interviennent majoritairement les ONGI que nous avons évoqué), de permettre de relégitimer d'abord l'Aide Publique au Développement (APD) autrement que par des considérations de solidarité ou d'éthique⁵². Ou de relégitimer pareillement des institutions internationales comme les Nations Unies⁵³, et leurs agences spécialisées.

Mais cette ambiguïté n'est-elle pas justement la résultante du caractère peut-être par trop englobant du concept de BPM. Ainsi que de l'absence de hiérarchisation claire entre l'efficacité des marchés et la paix et la sécurité, l'air et le patrimoine culturel, la santé et l'éducation, l'équité et la justice et l'écosystème...Un travail d'approfondissement sur ces points pourrait, le cas échéant, susciter à l'avenir une meilleure compréhension, et partant une implication plus marquée, des ONG.

Philippe RYFMAN
Professeur associé, Université PARIS I
Directeur du DESS Développement
et Coopération Internationale,
PARIS I

Développement), qui est la structure, rattachée à Sud, de coordination propre des ONG de développement françaises.

⁵¹ HCCI, séance du 05/09/01, compte rendu synoptique des interventions.

⁵² Jean-Michel Sévérino, *Les fondements stratégiques de l'aide au développement au XXIe siècle*, op. cit.

⁵³ Jean-Jacques Gabas et Philippe Hugon, *Les Biens Publics Mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale*. Note introductive n° 2 aux « Documents d'appui » op. cit.