

## VIIe congrès de l'Association française de science politique

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

### Table-ronde n°1

#### « La mondialisation »

Sous la direction de Josepha Laroche

---

### Une mondialisation du sans-frontiérisme humanitaire?\*

Johanna Siméant

Université Lille 2 – CRAPS

*Version provisoire, merci de ne pas citer sans autorisation*

*“To compare well-respected private-aide agencies with transnational corporations will be regarded as some as heresy, but there are many real similarities between the two entities – in corporate behaviour and global ambition, and in the exercise of trust and control” [Smillie, 1996: 97].*

Depuis le début des années 80 se développent des sections étrangères (Médecins Sans Frontières Pays-Bas ou Handicap International Belgique par exemple) et internationales (Mdm international, Msf international) d'organisations non gouvernementales précédemment identifiées à la France. Ce phénomène est aussi croissant que peu pris en compte. Ainsi, la presse française se réjouit en 1999 de l'attribution du prix Nobel aux “ French Doctors ” alors que c'est l'ensemble du “ mouvement Msf ” (et au moment de la cérémonie le canadien James Orbinsky<sup>1</sup>, président de l'association de droit belge Msf International) qui reçoit le prix. Ce processus d’“ internationalisation ”<sup>2</sup>, tel que le qualifient les membres de ces Ong, est présenté par ses promoteurs comme une évolution nécessaire permettant notamment d'agir en tant qu’“ acteurs globaux ” sur des sujets eux-mêmes “ globaux ” et au nom d'un universalisme présenté comme allant de soi pour ce type d'associations. On peut ainsi lire dans un document associatif que :

**“ Médecins du Monde, afin de satisfaire à sa vocation, se développe a l'échelle internationale afin :**

- De contribuer à universaliser, en vertu de notre éthique de la responsabilité, les valeurs de la médecine humanitaire,
- D'intégrer dans son approche du monde, afin de mieux affronter la réalité humanitaire, une dimension multi et pluri culturelle, et particulièrement de confronter l'approche des pays du Nord à celle des pays du Sud,
- De consolider l'espace de citoyenneté internationale, créée par son existence propre, et de favoriser l'émergence d'une société civile à l'échelle de la planète,

---

\* Je tiens à remercier tous ceux et celles qui, dans des organisations humanitaires, ont eu la gentillesse et la patience de répondre à mes questions.

1. Accompagné, ce qui n'est pas inintéressant quant à la légitimité historique de Msf France, par une volontaire “ lambda ”... mais issue de la section française.

2. On reprendra ce terme “ indigène ” dans la suite de ce texte, sans prétendre que sur le plan théorique il aie une pertinence ou doive être remplacé par celui de transnationalisation, etc.

-De décupler et démultiplier sa capacité à soigner les populations les plus vulnérables dans des situations de crise et d'exclusion partout dans le monde notamment en s'assurant d'une plus grande proximité à celles-ci,  
-D'élargir le champ et les capacités de résonance des témoignages d'atteinte et de violation des droits de l'homme, et plus particulièrement de dénoncer les entraves à l'accès aux soins. ” [Document de présentation du projet associatif, 2002]

Pourtant, et sans évidemment que ces motivations militantes soient absentes, on risque, en les posant au principe de ce processus d'internationalisation, de rater d'autres logiques qui y président, et de redoubler un discours de légitimation déjà omniprésent sur l'émergence d'acteurs associatifs “ globaux ”. Par bien des aspects en effet, les formes de développement, à défaut des buts de ces organisations, présentent des similarités avec la logique de développement de certaines firmes transnationales : quête de nouveaux marchés (de collecte de fonds dans le cas des Ong), affirmation d'une marque au niveau mondial, internationalisation du personnel, déterritorialisation, voire recherche d'une “ masse critique ” [Ryfman, 2001 : 36].

On peut ainsi s'interroger sur la façon dont les travaux portant sur les Ong internationales sont envisagés par la littérature de recherche, dans un contexte intellectuel très orienté par la thématique de la mondialisation et du transnationalisme. Tout se passe comme si seules les firmes transnationales devaient relever d'une approche d'économie politique et être considérées comme des acteurs économiques (ce qui fait souvent rater le fait qu'elles sont aussi des lieux de sociabilité, de transformation des valeurs... tout simplement parce que l'économie n'est pas séparée du social). A l'inverse, les Ong se voient majoritairement dotées d'un *a priori* favorable : non seulement parce que beaucoup s'opposent à la mondialisation économique entendue comme extension du capitalisme libéral, mais aussi parce que revendiquant un statut associatif ou non lucratif (“ *non profit* ”), elles se voient presque automatiquement identifiées à des acteurs du développement d'une société civile transnationale<sup>3</sup>, d'un “ espace public transnational ” [Senarclens 2001 : 43] ou encore, dans des travaux très optimistes, d'une “ culture mondiale ” qui se répandrait grâce au fait qu'elles seraient internationales, porteuses de valeurs telles que l'universalisme, l'individualisme, le volontarisme et l'idée de citoyenneté mondiale [Boli & Thomas, 1997]. Des voix dissidentes [Hours, 1922 ; Alternatives Sud, 1997 ; Brunel, 2002] fustigent certes la façon dont “ les Ong ” contribueraient à “ la mondialisation ” en diffusant des standards libéraux et en contribuant au démantèlement de l'État et à sa privatisation. Il reste que le raisonnement souffre autant de sa généralité que celui contre lequel il s'inscrit en faux<sup>4</sup>. On s'interrogera donc moins ici sur la contribution des Ong humanitaires à “ la ” mondialisation, que sur la mondialisation du sans- frontiérisme humanitaire comme susceptible de pointer des logiques plus générales sur la transformation des terrains d'action d'organisations prises dans des relations de coopération et de concurrence.

Il est ainsi regrettable que ce clivage *a priori* posé entre des acteurs associatifs renvoyés au social et à la culture, et des acteurs économiques laissés à l'économie politique, aboutisse à ne poser que rarement, excepté sur le mode de la dénonciation, des questions aussi triviales que celles du financement des Ong internationales, et plus précisément encore des logiques économiques de leur *internationalisation*, question d'autant plus centrale dans des Ong qui ne se limitent ni à l'*advocacy*, ni à la mise en œuvre de programmes, mais combinent ces deux dimensions. De même, on peut être étonné que les chercheurs qui s'engouffrent aujourd'hui dans l'étude des *Transnational Social Movements* et rappellent leur lien avec la sociologie de

3. Pour une critique de la notion de société civile internationale, cf. le dossier de *Critique Internationale* dirigé par B. Pouligny [2001].

4. Certains travaux envisagent plus spécifiquement la façon dont le contexte de mondialisation pousse les Ong à se confronter de façon croissante aux firmes transnationales plus qu'aux États [Fabig & Boele, 1999].

la mobilisation des ressources<sup>5</sup> posent aussi peu la question de la mobilisation des ressources *financières* dans l'international.

Sans doute le flou qui entoure le vocable d'Ong internationale (Ongi) n'a-t-il pas contribué à la clarté autour de la question. Sous le vocable d'Ongi sont en fait regroupées plusieurs dimensions assez différentes :

- d'une part le fait que ces Ong interviennent dans le cadre de programmes à distance (ce qui les inscrit dans une temporalité qui remonte au moins au 19<sup>e</sup> siècle et ne doit pas forcément grand chose à " la mondialisation " récente), mais qui a participé à leur qualification croissante comme Ong *internationales*,

- d'autre part qu'elles participent à des campagnes elles mêmes globalisées, au sens où elles s'adressent à la fois à des organisations multilatérales et à des États, et qu'elles impliquent des acteurs coordonnés au niveau international et visant à des thèmes globaux, par les acteurs impliqués ou les problématiques soulevées : campagne pour l'accès aux médicaments essentiels, campagne contre les mines, etc.

- enfin, et c'est notre propos ici, parce que ces structures, à l'origine fondées dans un seul État et inscrites dans un seul droit national, connaissent pour certaines un processus qui se traduit non seulement par l'internationalisation de leur personnel, mais aussi par la création de sections étrangères habilitées à mener des missions en leur nom propre et à collecter des fonds, par la mise en place de bureaux de représentation ou délégations destinés à promouvoir l'image de l'association et à collecter des fonds, et enfin par la création de structures internationales (" section internationale " pour Msf, " secrétariat international " pour MDM...), instances de coordination destinées à harmoniser l'action et le discours de sections largement empreintes de certains particularismes nationaux.

C'est ce dernier processus que nous voudrions ici étudier, moins pour poser la logique économique comme unique moteur de l'internationalisation des ces Ong (ce n'est bien évidemment pas le seul principe qui y préside), mais plutôt pour en spécifier la part au regard d'autres logiques, dans le cadre d'un quadruple processus de division internationale du travail, de développement de liens transnationaux, de mobilité des ressources financières et d'imposition de marques au niveau mondial, tous phénomènes réputés contribuer à la mondialisation économique. Le fait que cette internationalisation des Ong humanitaires, oscillant entre des logiques militantes et de collecte de fonds, soit vécue de façon souvent conflictuelle au sein d'associations à l'origine nationales, n'est pas sans intérêt sur la compréhension d'un processus qui, pour être présenté comme inéluctable, n'en est pas moins vécu autant que mis en œuvre de façons très contrastées.

## I. Les étapes de l'internationalisation

Le mouvement " sans-frontiériste ", plus connu sous le nom de " French Doctors ", émerge en France à partir de la fin des années 1960 en se définissant aussi bien en opposition au tiers-mondisme, catholique ou non, qu'à l'aide charitable ou à la position silencieuse et " bureaucratique " de la Croix Rouge. Aujourd'hui, les quatre principales<sup>6</sup> organisations françaises d'aide internationale -Médecins Sans Frontières (fondée en 1971), Action Contre la Faim (1979), Médecins du Monde (1980) et Handicap International (1982)- appartiennent à ce courant. " Sans frontières ", ces organisations n'en restèrent pas moins, pendant longtemps,

---

5. On fait allusion ici aux chercheurs issus de l'analyse des mouvements sociaux internes et qui ont peu à peu intégré la dimension de plus en plus internationale de l'action de ces derniers.

6. Sur le plan du budget, de la visibilité publique, du nombre d'employés et de missions. En 2001, Msf France revendiquait un budget de 90 millions d'euros et Mdm France 41 M, Hi France et Acf France revendiquant respectivement 35 M et 49 M d'euros en 2000.

des associations avant tout françaises qui n'auraient pas répondu aux critères de l'Union des Associations Internationales, selon laquelle une Ong est “ *une association composée de représentants appartenant à plusieurs pays et qui est internationale par ses fonctions, la composition de sa direction et les sources de son financement (...) n'a pas de but lucratif et bénéficie d'un statut consultatif auprès d'une organisation intergouvernementale* ” [Laroche, 2000 : 134-135]

L'internationalisation des Ong humanitaires françaises pendant les années 80-90 apparaît donc tardive en comparaison des grandes organisations anglo-saxonnes, ou encore du Comité international de la Croix-Rouge (Cicr) né en 1863<sup>7</sup>, suivi du développement du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. L'organisation britannique Oxfam<sup>8</sup>, aujourd'hui une des plus importantes organisations humanitaires internationales, fondée à Oxford par des Quakers en 1942, investit au milieu des années 60 dans sa branche canadienne avant d'étendre son développement en Europe, au Japon et en Australie. World Vision, l'organisation catholique américaine, lance une branche canadienne, qui financera ensuite une entité australienne, laquelle financera enfin sa branche néo-zélandaise... Le développement de Care<sup>9</sup> ne fut pas moins considérable : sa branche de collecte de fonds fondée à Toronto au début des années 40 récoltait en 1994 74 millions de dollars canadiens<sup>10</sup>. Les dirigeants de Save The Children, l'organisation britannique fondée en 1919, eurent la même stratégie.

On peut distinguer, dans l'internationalisation des Ong ici envisagées, les entités créées à l'étranger dans une optique de collecte de fonds et de représentation, et qui dans quelques cas extrêmes ne sont pas dotées d'un statut associatif mais de celui de filiale, et des entités au statut plus proche de celui de l'association d'origine. Ce clivage recoupe celui qui oppose les “ *delegate office* ” (Msf) ou “ *bureaux de représentation* ” (Mdm)<sup>11</sup> aux “ *sections opérationnelles* ” (Msf) ou “ *délégations* ” (Mdm), qui mènent des missions internationales sur le terrain par l'envoi de volontaires. Afin d'éviter les conflits sur la répartition des ressources générées par les bureaux de représentation, ces derniers sont rattachés à des délégations (qu'elles les aient créés ou non) vers lesquelles ils dirigent en priorité les fonds collectés.

Comme on le voit, l'internationalisation de ces Ong a procédé de façons assez différentes selon les organisations, et avec des résultats contrastés. Si Msf et Mdm revendiquent un nombre quelque peu comparable d'entités étrangères (18 en tout pour Msf, 16 pour Mdm) le rapport est exactement inversé entre la proportion de ces entités affectées à

---

7. La particularité de ce mouvement, qui jouit aujourd'hui d'un statut qui la sépare des autres Ong (du fait du mandat attribué au Cicr en faveur de la protection des victimes des conflits armés, de son statut de dépositaire des conventions de Genève, et surtout du fait que le Cicr est uniquement de nationalité suisse) fait que nous ne nous y attarderons pas. Cela ne veut pas dire que des problèmes de coordination n'existent pas au sein du mouvement, mais moins spécifiquement pour ce qui est des interventions internationales.

8. *Oxford Committee for Famine Relief*.

9. A l'origine, en 1945, *Cooperative for American Remittances in Europe*, puis *Cooperative for American Remittances Everywhere*, aujourd'hui *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*.

10. Ces éléments sont tirés de Smillie [1996 : 97-98]. A l'origine, en 1945, *Cooperative for American Remittances in Europe*, puis *Cooperative for American Remittances Everywhere*, aujourd'hui *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*.

11. Les statuts des structures internationales peuvent d'ailleurs prévoir la distinction entre ces deux types de structure : ainsi, l'article 2 du règlement intérieur du réseau international de Mdm consacré aux délégations prévoit qu'“ *une Délégation Nationale membre de MDM-International est une association reconnue par le droit de son pays, sans but lucratif ni commercial. (...) elle s'appuie sur l'engagement bénévole et volontaire de la majorité de ses membres* ”, alors que l'article 1 de l'annexe au Règlement intérieur acceptée par les délégations nationales de Mdm au Comité International de Stockholm, en juin 1997 et modifié par le Comité International de Delphes, en novembre 1997, prévoit qu'“ *un bureau de représentation de Médecins du Monde est une structure sans activité associative, qui dépend directement de la Délégation de Médecins du Monde qui l'a générée* ”. Cependant, les bureaux de Mdm, tous affectés à la France à l'exception du bureau mexicain un temps affecté à l'Espagne, peuvent mener des missions internes à leur pays.

la collecte de fonds vers les délégations et celle qui est supposée mener des actions sur le terrain, puisque Msf revendique seulement 5 sections opérationnelles, les autres entités collectant des fonds, alors que Mdm revendique douze délégations et quatre bureaux de représentation. L'internationalisation de Handicap International et Action Contre la Faim est d'une envergure plus modeste : Hi compte huit entités internationales dont deux bureaux de représentation, aux États-Unis et au Danemark (mais Hi Allemagne et États-Unis ne mènent pas de missions à l'étranger), et Action Contre la Faim ne compte que quatre sections opérationnelles. Enfin, souligner que les sections d'un réseau sont " opérationnelles " ne dit rien de la taille de ces dernières : ainsi, les délégations du réseau international de Mdm assurent la responsabilité d'un nombre variable, et parfois très faible, de missions internationales (entre deux et vingt), et leurs budgets sont de tailles inégales, aucun n'atteignant le budget français. Enfin, si Msf France a vu aujourd'hui son budget presque égalé voire dépassé selon les années par Msf Belgique ou Hollande (qui revendiquaient en 2000 un budget d'environ 68 M d'euros chacune), ce processus de développement dessine aujourd'hui un espace international propre à ces organisations humanitaires et dans lequel le poids de la section mère française reste encore très lourd, aussi bien financièrement qu'en matière de prise de décision.

L'histoire de cette internationalisation n'a pas été linéaire. Elle a de plus correspondu à des logiques hétérogènes. La première vague d'internationalisation de Msf se fait dans un mélange de confusion voire de spontanéisme qui sera parfois, rétrospectivement, déploré. Le modèle type en est alors l'initiative lancée par d'anciens expatriés de la section française. Ce qui le confirme est d'ailleurs le fait que les premiers fondateurs sont des francophones qui créent Msf Belgique et Msf Suisse, les trois sections suivantes (Pays-Bas, Espagne, Luxembourg) se déployant dans des pays proches voire limitrophes de la France. La fondation de Hi Belgique en 1986 par trois kinésithérapeutes belges passés par Hi France procède d'une logique sensiblement proche, d'autant que les fondateurs de Hi en 1982 avaient eu dès sa naissance des liens avec le milieu associatif belge. La création de ces organisations renvoie à aussi à une recherche d'autonomie de la part de leurs fondateurs qui pour certains préfèrent être les dirigeants d'une section nationale plutôt que simples cadres de la section mère, qui plus est (1980-81) dans un contexte de forts conflits internes à Msf (c'est l'époque de la scission de Bernard Kouchner, au sujet du bateau pour le Cambodge, qui avait abouti à la fondation de Mdm alors que d'autres fondent Aide Médicale Internationale.

D'autres conflits agitent Msf sur la question de la professionnalisation, et c'est alors que le virage libéral des dirigeants de Msf France se fait le plus manifeste. Il n'est pas impossible que la rupture d'unité de l'organisation française aie libéré les anticipations de ceux qui pouvaient espérer fonder des sections d'autres nationalités, qui plus est dans un contexte où le manque de volontaires face aux crises<sup>12</sup> était perçu par les scissionnistes kouchneriens, et sans doute par d'autres).

---

12. Une des réponses possibles face à ce manque étant justement le développement de nouvelles structures plus aptes à les mobiliser et à faire face à la " demande ".

**Dates de fondation des entités aujourd'hui opérationnelles<sup>13</sup> (en gras) et des entités de représentation de Msf, MDM, ACF et HI**

	<b>Msf</b> Missions dans env. 85-90 pays miss, 2500 volontaires, budget global 322 M euros en 2000	<b>Mdm</b> Missions dans env. 88 pays, 1200 volontaires, budget global 55 M euros en 2001	<b>Hi</b> (à compléter)	<b>ACF</b> Budget du réseau : 75 ME en 2000
1971	<b>FONDATION EN FRANCE</b>			
1979				<b>FONDATION EN FRANCE</b>
1980	<b>- Msf Belgique</b>	<b>FONDATION EN FRANCE</b>		
1981	<b>- Msf Suisse</b>			
1982			<b>FONDATION EN FRANCE</b>	
1983				
1984	<b>- Artsen zonder Grenzen (Pays-Bas)</b>			
1985				- American Friends of Aicf
1986	<b>- Msf Luxembourg<sup>14</sup></b> <b>- Medicos Sin Fronteras (Espagne)</b>		<b>- Hi Belgique<sup>15</sup></b>	
1987		<b>- Doctors of the World (États-Unis)</b>		
1988				
1989				
1990	<b>- _____ (Grèce)<sup>16</sup></b> <b>- Doctors without Borders USA</b>	<b>- Médicos del Mundo (Espagne)</b> <b>- Giatri tou Kosmou (Grèce)</b>		
1991	<b>- Msf International</b> <b>- Msf Canada</b>			
1992				<b>- Aicf USA</b>
1993	<b>- Læger uden Grænser (Danemark)</b> <b>- Ärzte ohne Grenzen (Allemagne)</b> <b>- Medici Senza Frontiere (Italie)</b> <b>- Läkare Utan Gränser (Suède)</b> <b>- Msf Hong-Kong</b> <b>- Msf Uk</b>	<b>- Medici del Mondo (Italie)</b>		
1994	<b>- Msf Australia</b> <b>- Ärzte ohne Grenzen</b>		<b>- Hi USA</b>	<b>- Accion Contra el Hambre</b>

13. Certaines sections, à leur fondation, ne menaient pas d'opérations de terrain puis ont eu ensuite la capacité et l'autorisation de le faire.

14 Msf Luxembourg mène ses actions conjointement avec la Belgique. Elle ne jouit donc pas exactement d'un statut opérationnel même si elle ne peut être réduite à un bureau de représentation.

15. Date de fondation de l'antenne belge, puis en 1992 fondation de HIB avec des statuts autonomes.

16. Msf Grèce existe toujours sous ce nom et mène toujours des missions mais, suite à son soutien jugé unilatéral aux Serbes lors de l'intervention des forces de l'OTAN au Kosovo, elle n'apparaît plus dans les documents de Msf comme faisant partie du mouvement.

	(Autriche)			<b>(Espagne)</b>
1995	- Msf Emirats Arabes Unis <sup>17</sup>	- <b>Giatri tou Kosmou (Chypre)</b> - <b>Läkare i Världen (Suède)</b>		- <b>Action Against Hunger (UK)</b>
1996	- Leger Uten Grenser (Norvège)		- Hi Suisse	
1997		- Dokters van de Wereld (Pays Bas)	- <b>Hi Luxembourg</b>	
1998		- <b>Medicos del Mundo (Argentine)</b> - <b>Mdm-Suisse</b>	- Hi Danemark (ou 98 ?)	
1998		- Mdm UK	- Hi Allemagne	
1999		- <b>Mdm Belgique</b> - <b>Mdm Canada</b> - <b>Médicos do Mundo (Portugal)</b> - Ärzte der Welt (Allemagne)	- <b>-Hi UK<sup>18</sup></b>	
2000		- Mdm Japon		
2001		- Mdm Mexique ?		
2002			(2 nles sections sont en préparation au Canada et en Italie)	

17. Cette entité bénéficie d'une présentation quelque peu différente de autres sections : c'est la seule à être qualifié par Msf de " bureau ", et contrairement aux autres sections partenaires de Msf France (Japon, États-Unis, Australie), elle compte une majorité d'administrateurs français dans son au conseil d'administration.

18. C'est le bureau britannique qui a été fondé en 1999 mais Hi Uk n'a été reconnu comme une " charity " qu'en 2000.