

Cette version « papier » n'est qu'un *draft* de la communication prévue lors de la session 3 de la table-ronde n° 6. Elle est uniquement destinée à pré-cadrer la communication. Des compléments seront communiqués oralement. Ce *draft* ne constitue donc nullement une version définitive de la communication.

Merci dès lors simplement d'en prendre connaissance et de ne pas diffuser.

Table-ronde pour le 9^{ème} Congrès de l'AFSP
IEP Toulouse
Septembre 2007

LES VIOLENCES SYMBOLIQUES DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Thomas LINDEMANN (Université Montesquieu-Bordeaux IV)
Dario BATTISTELLA (IEP Bordeaux)

**L'ACTION DES ONG INTERNATIONALES,
VECTEUR D'EVOLUTION DES NORMES ET DES COMPORTEMENTS
OU INSTRUMENT DE STIGMATISATION ?**

Philippe RYFMAN
Professeur et chercheur associé,
UFR Science Politique Département de Science Politique de la Sorbonne et CRPS,
Université Paris I, Panthéon - Sorbonne

La notoriété de l'action non gouvernementale est telle aujourd'hui qu'il peut paraître incongru de s'interroger sur le degré de violence symbolique qu'elle serait susceptible de véhiculer. Quoi de plus impartial en effet, à première vue, que le geste du secouriste à l'égard des authentiques victimes (essentiellement les populations civiles) de la violence, bien réelle, des conflits armés, particulièrement ceux dits non internationaux. Ou l'engagement solidaire de personnels ONG (expatriés comme nationaux) dans des programmes de micro-finance, d'éducation, de santé dans un pays du Sud ? Ou encore le discours de dénonciation (face au silence gêné ou à la passivité fréquente des Etats) d'associations de défense des droits humains face aux violations de ces derniers par certains gouvernements ou groupes armés, à la torture, aux disparitions extra-judiciaires ?

La recherche ne saurait pour autant éluder ce questionnement tout en se gardant, cependant, vue den point, céder à la facilité qui consisterait à ne centrer le raisonnement que sur la supposée « ingérence humanitaire », d'Organisations Non Gouvernementales franchissant à leur guise les frontières et menant des programmes sur le territoire de certains Etats, sans l'accord de ces derniers. Cette situation constitue en effet bien plutôt une rare exception que la

règle. Dans la plupart des situations de conflits armés internationaux ou internes, la présence des Organisations Non Gouvernementales sur un territoire donné est liée à un accord préalable passé avec les autorités locales, de droit ou de fait. Ainsi, en 2007, aucune ONG internationale n'agit au Darfour, dans l'ouest soudanais, sans avoir été accréditée par le gouvernement central de Karthoum¹.

Au plan méthodologique, pour mesurer donc le niveau de violence symbolique, il semble préférable de prendre plutôt comme point de départ des répertoires d'actions des ONG moins atypiques et s'inscrivant dans un champ plus vaste. Afin de pouvoir notamment s'interroger sur les représentations que s'en font certaines catégories d'acteurs locaux.

Ce qui permettrait d'appréhender plus finement alors la portée pour eux des signifiants du discours et des pratiques de certaines ONG, dans leur diversité et l'alternance de la production de normativité (à prétention universaliste), avec la stigmatisation de supposés comportements déviants.

Pour autant, le lien entre le champ du symbolique et celui des relations internationales dans ce domaine n'est, on le verra, fréquemment pas facilement discernable, voire si ténu qu'il en est carrément absent. Surtout si l'on admet que particulièrement dans le domaine de l'action humanitaire la dimension non gouvernementale est un élément fondateur et permanent du paysage international contemporain. Sans celle-ci, il existerait certes probablement une démarche qui porterait une dénomination identique. Cependant, sa nature profonde comme sa délimitation n'auraient guère à voir avec ce qu'elle recouvre sur la scène internationale en ce début de XXI^{ème} siècle. Mais *a contrario*, si l'on peut créditer une ONG d'exercer de l'influence sur la scène internationale et de capacités, le cas échéant forte, en termes de ressources matérielles et financières, il serait hasardeux de soutenir qu'elle dispose des outils de la puissance. Au sens classique que l'on donne à cette notion, s'agissant d'Etats, voire d'entrepreneurs politico-militaires.

¹ En outre les autorités soudanaises, non seulement refusent dans certains cas de délivrer des visas d'entrée à des travailleurs humanitaires expatriés (et ne s'en privent pas), mais exigent aussi que leur soient soumises au préalable les listes de recrutement d'employés soudanais

I – DIVERSITE DES REPERTOIRES D’ACTION

La recherche internationaliste fait de moins en moins abstraction désormais de l’existence des ONG dans le champ. Leur sigle est aussi devenu familier du grand public et des médias, suscitant alternativement engouement ou hostilité². Les acteurs « classiques » des relations internationales que sont les Etats et les Organisations Internationales s’en accommodent aussi plus ou moins, comme d’autres entités transnationales, telles les Eglises, les entreprises multinationales ou les mafias.

A – Notoriété et influence des ONG au Nord et au Sud

Pour élargir leur registre d’actions, les ONG cherchent à s’assurer, outre des sources de financement et des ressources humaines diversifiées, un soutien des opinions, au Nord comme au Sud. Pour ce faire, elles s’appuient sur la propension marquée de certaines catégories d’individus –socialement plutôt bien insérés et s’intéressant aux affaires du monde– à vouloir « *s’emparer des affaires étrangères pour en faire celles de tous... dont on peut –mais aussi dont on doit– débattre* »³. Pour Badie, il s’agit quasiment « *de nouveaux bourgeois internationaux* » qui suivant une trajectoire parallèle à celle des bourgeoisies nationales du XVIIIème siècle, chercheraient à s’emparer de la chose publique internationale.

Il serait toutefois erroné de considérer que cette notoriété et cette influence incontestables dont bénéficient aujourd’hui « les ONG »⁴ demeurent l’apanage unique d’ONG du Nord. Au Sud, certaines de ces organisations ont acquis une dimension majeure. Citons, en Afrique de l’Ouest, ENDA –qui a essaimé aussi en Amérique latine-, Third World Network en Malaisie ou IBASE au Brésil⁵. Si le développement a longtemps été une terre d’élection pour le milieu associatif du Sud, l’environnement est aussi devenu un thème de prédilection – ainsi, l’action de l’Africa Ressource Trust en Afrique. Quant aux ONG de défense des droits de l’homme, leur pugnacité et leur articulation dans nombre de pays du Sud avec des réseaux extra-

² Pour une analyse détaillée des ambiguïtés complexes que ce terme recouvre, voir Philippe RYFMAN, Les ONG, La Découverte, Paris 2004, coll. Repères

³ Bertrand Badie, *La Diplomatie des droits de l’homme*, Fayard, Paris, 2002.

⁴ Appellation bien trop générique naturellement. Mais pourtant largement utilisée non seulement par les journalistes, mais aussi par la plupart des chercheurs. A défaut d’une autre dénomination qui ferait autant consensus. Il faut bien entendu parler plutôt « des ONG » ou « d’ONG ». En évitant une généralisation abusive.

⁵ Les ONG brésiliennes jouissent notamment d’une notoriété importante, au Sud comme au Nord. Voir Philippe Lena « Les ONG au Brésil, une histoire singulière », Lusotopie, n° 9, Karthala, Paris, 2002.

territoriaux pèsent notablement sur la gouvernance et la position internationale de certains Etats.

B – Plaidoyer et violence symbolique

L'univers ONG s'est encore compliqué avec l'apparition dans les années 1990 d'ONG dites « islamiques » qui se posent au sein du monde musulman –du Soudan à l'Indonésie– en anti-modèle (au moins théoriquement) des ONG du Nord. On trouve parmi elles aussi bien des ONG humanitaires –tel Islamic Relief– que de développement⁶.

De là découle qu'outre l'activité opérationnelle propre sur le terrain, les registres du *lobbying* et l'*advocacy*⁷ soient généralement considérés aujourd'hui comme un facteur majeur de l'influence des ONG sur la scène internationale contemporaine. L'*advocacy* prend, on le sait, la forme de campagnes de sensibilisation et de mobilisation à travers les médias –de la presse écrite à Internet, en passant par l'audiovisuel-, de pétitions de personnalités ou de citoyens de plus en plus à une échelle planétaire, de manifestations publiques, d'édition de dossiers et d'ouvrages, de procédures judiciaires, de recherche d'appuis politiques et parlementaires... Ces aspects n'excluent pas des négociations et des contacts plus discrets. Le résultat escompté est d'amener les décideurs nationaux comme internationaux, sinon à adopter les points de vue de l'ONG qui y recourt, du moins, à en tenir compte.

Parmi les trois grandes approches de la violence symbolique, lorsqu'une ONG comme Oxfam prête son expertise ou son assistance à un Etat du Sud face à la complexité des négociations commerciales internationales (par exemple au niveau de l'OMC, lors du sommet de Cancun), sa démarche recèle-t-elle une part de violence symbolique qu'elle exercerait vis-à-vis dudit Etat ? La réponse est d'autant plus malaisée que ce type de démarche est généralement connotée positivement, au sein des milieux activistes engagés au Nord en faveur de la solidarité internationale et de leurs partenaires au Sud. Mais encore au sein même, semblerait-il, d'une partie au moins des appareils politiques et diplomatiques d'Etats du Sud... Il s'agit en effet d'une ressource gratuite mise à leur disposition et qui renforce leur discours sur la nécessité de combattre les inégalités entre Etats.

⁶ Abdul Rahman Ghandour, *Jihad Humanitaire, Enquête sur les ONG islamiques*, Flammarion, Paris, 2002.

⁷ Terme d'origine américaine difficilement traduisible en français. Le sens généralement retenu est celui de *plaidoyer/témoignage*.

Néanmoins, si on affine l'analyse, les discours des Etats ainsi « assistés », se trouvent plus ou moins subtilement influencés par les conceptions propres de l'ONG « aidante ». Celle-ci n'est pas en effet alors une simple « sous-traitante », chargée comme au travers d'une commande par un Etat à un groupe d'experts de lui fournir des argumentaires. Les argumentaires ici concernés sont ceux élaborés par l'ONG, à partir des approches et des conceptions qui sont les siennes en ce domaine. C'est l'ONG qui propose et offre à l'Etat du Sud son concours.

Il faut donc supposer qu'entités étatique et non gouvernementale partagent globalement une approche commune de la question en cause. L'ONG va, en tout cas, mettre gracieusement à la disposition d'un ou plusieurs Etat(s) une ressource technique et expertale dont celui-ci est dépourvu ou qu'il n'a pas les moyens, soit internes soit externes, de se procurer.

L'hypothèse peut néanmoins être formulée si l'on s'inscrit dans la perspective de type goffmanien de la violence symbolique qu'une partie au moins de la bureaucratie de l'Etat ainsi « assisté » même si elle ne le manifeste pas publiquement en éprouve un sentiment d'humiliation et un déficit de reconnaissance.

C – Droits de l'Homme

L'éventuelle perception par des acteurs des relations internationales de l'activisme non gouvernemental en terme de violence symbolique plus aisément identifiable dans le secteur des droits humains, leur défense et leur promotion. Le paradoxe (par rapport à la nature même de l'action conduite) n'est qu'apparent. Des ONG comme Amnesty International, Human Rights Watch (HRW) ou Reporters Sans Frontières (RSF) se consacrent, on le sait, à ces tâches.

Le milieu associatif est crédité d'un certain nombre de succès dans ce domaine. Ainsi la création par les Nations unies d'un Haut Commissariat aux Droits de l'Homme en 1993 doit beaucoup à leur obstination. Or, elle été peu appréciée par certains Etats peu respectueux, indifférents ou prônant des approches dites « alternatives » sur ces questions. Au niveau des représentations, leurs bureaucraties administratives et politiques ont ainsi pu estimer que cette création leur avait été imposée par des structures non souveraines et dont la légitimité fait débat.

De même, les ONG ont-elles été largement à l'origine, en 2005, de la proposition de suppression de la Commission des Droits de l'Homme siégeant à Genève de la même ONU, en vue de son remplacement par un Conseil permanent. Le plan de réforme globale qui incluait cette modification proposée par Kofi Annan à l'occasion du sommet réuni pour le sixième anniversaire des Nations Unies a, sur tous ses autres volets, échoué. L'engagement très fort d'ONG pour, au moins, faire aboutir cette partie là de la « réforme Annan » semble avoir influencé le choix de certains Etats. Soit afin d'appuyer cette initiative, soit pour s'y opposer, notamment de la part de ceux qui craignaient que le nouveau Conseil n'accorde justement aux ONG un rôle trop important. Mais le Secrétaire Général (qui visiblement voulait conclure son second mandat par un succès) a activement poussé à la reprise des discussions au sein de l'Assemblée Générale. Les Nations unies se sont certes alors efforcées, au moins en apparence, de tenir les ONG à l'écart des discussions. Cependant, celles-ci ont continué de s'activer en coulisse, appuyant les nouvelles initiatives de Kofi Annan pour parvenir à un accord *a minima*.

Enfin, l'Assemblée Générale a approuvé, le 15 mars 2006, à une très large majorité, la création de ce Conseil. Or, rattachée directement au Secrétariat général, cette nouvelle institution prévoit précisément des mécanismes permettant d'associer davantage les ONG à son fonctionnement. Si quelques associations comme Médecins Sans Frontières (MSF) pris des options radicales en considérant cette réforme comme insuffisante, d'autres, à commencer Amnesty et HRW, ont bruyamment appuyé la création du Conseil. Elles ont publiquement tancé les Etats ayant manifesté des réserves, à commencer par les Etats-Unis. En même temps, immédiatement après la décision de l'Assemblée Générale, elles se sont réunies en « Etats Généraux » à Genève pour arrêter une stratégie et des modes opératoires communs vis-à-vis de cette nouvelle instance. L'emploi du terme « Etats Généraux » n'est certainement pas anodin. Depuis lors et face aux difficultés de fonctionnement de ce nouveau Conseil, le discours ONG affiche une posture de plus en plus critique⁸. Le fait que le Secrétariat Général des Nations Unies paraisse le relayer suscite des commentaires peu amères des diplomates chinois, russes, libyens, ...

Certaines ONG avaient aussi joué un rôle estimé par des diplomates et les politiques eux-mêmes comme crucial lors des débats précédant l'adoption du statut de la Cour Pénale Internationale à Rome, en juillet 1998. Interlocuteurs privilégiés des médias, elles s'efforcèrent

⁸ Cf. Philippe Ryfman « Comment mieux protéger les droits de l'homme », Le Monde, supplément Economie, 21/06/07.

(souvent avec succès) de peser sur la discussion de certains articles, tant en amont de la Conférence diplomatique qu'au moment de sa tenue. Elles avaient notamment constitué des « coalitions » rassemblant des structures œuvrant aussi bien dans les domaines de l'humanitaire que du développement, de l'environnement ou des droits de l'homme. Ces coalitions nationales et la coalition internationale qui les fédérait ont ainsi ajouté à un rôle classique de groupe de pression, un travail (comme pour les réunions de l'OMC) d'expertise auprès de délégations du Sud, notamment africaines. Lesquelles, là pareillement, n'avaient pas les moyens de disposer du « staff technique » de juristes et d'experts au service d'autres délégations.

Elles l'ont élargi par la production d'argumentaires mis à la disposition de l'ensemble des délégués, voire en suggérant des rédactions alternatives aux articles en discussion. Enfin, lors des dernières heures, déterminantes, de la Conférence, leur mobilisation sur place et à travers les divers réseaux de communication transnationaux (à commencer par Internet), a été un facteur de poids pour convaincre certaines délégations, encore hésitantes, de refuser finalement des formulations qui auraient pu aboutir à largement vider le futur traité de sa substance. Certains observateurs s'en émurent vivement, considérant qu'il y avait là « *une nouvelle dépossession des Etats* » au profit de certaines ONG plus « *idéologiques* » qu'« *opérationnelles* »... lesquelles « *se bornent à des postures normatives, aspirent à devenir des partis politiques internationaux... et développent une diplomatie parallèle... sans aucune base démocratique* »⁹.

Plusieurs Etats (particulièrement la Chine, Cuba, la Libye, le Belarus) ne se privèrent pas de dénoncer une forme d'interventionnisme jugée comme inacceptable dans des domaines, selon eux, du seul et strict ressort des Etats.

II – DE L'AFFRONTEMENT FEUTRE A LA CONCURRENCE OUVERTE

Sur le terrain comme au niveau du discours, les relations entre ONG, Etats et Organisations Internationales sont rarement exemptes de frictions. Même si les partenariats constituent aujourd'hui le mode de relation central. Certains gouvernements affichent même une hostilité de principe à l'existence des ONG. En tout cas de celles qui revendiquent une sphère d'autonomie séparée de l'Etat. Ils ne les conçoivent que comme de simples instruments de

⁹ Serge Sur, « La Convention de Rome entre ONG et Conseil de sécurité », *Revue générale de droit International public*, janvier 1999, Editions Pédone, Paris 1999.

leur politique ou de celles d'autres Etats qu'ils ressentent comme hostiles. Tel est par exemple le cas de l'Iran qui, à la fois, crée des GONGOs¹⁰, tout en restreignant l'accès d'ONG à son territoire, et en taxant certaines d'entre elles d'agents de puissances étrangères. Ou de la Russie, du Pérou ou du Venezuela, qui ont depuis 2005 édicté des législations restrictives à l'égard des ONG nationales comme internationales.

A – Des mines anti-personnel

En même temps, les représentations que se font les élites politico-administratives les intellectuels ou les simples citoyens des actions d'ONG varient largement en fonction des sujets comme des pays concernés. Ainsi, l'adoption en 1997 de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel (considérées comme un des grands succès « diplomatiques » des ONG) a conduit à une association étroite du monde associatif à la mise en œuvre de la Convention. Cette intégration poussée aux dispositifs de contrôle et de surveillance de l'application d'un texte international constitue une innovation. Outre qu'elle montre qu'elles sont capables de mener une action en aval de l'adoption d'un traité en exploitant les opportunités que sa mise en œuvre leur procure, elle les fait directement contribuer à son entrée progressive en application – à l'encontre spécialement d'Etats fortement réticents, voire hostiles.

Néanmoins, elle fait plutôt l'objet, au moins en surface, d'un consensus, en tout cas parmi les Etats signataires du Traité et n'est guère (au moins publiquement) remise en cause. Si la perception par certains gouvernements, voire certains groupes sociaux de cette intégration poussée en terme de violence symbolique n'est pas à exclure, elle reste difficile à mesurer.

B – La lutte contre l'impunité

Dans le domaine des recours judiciaires engagés contre les auteurs de violations et d'exactions massives, le degré d'affrontement est, par contre, beaucoup plus virulent. Ainsi, la redoutable efficacité dont fait montre une grande ONG comme HRW, interfère fréquemment directement avec le jeu international interétatique. Même si l'ex-dictateur chilien, le général Pinochet, un temps retenu en Grande-Bretagne à la suite d'une plainte déposée en Espagne, rentra finalement à Santiago, pour finalement y mourir dans son lit quelques années plus tard,

¹⁰ Ou Governmental NGOs

le précédent ainsi créé continue de produire de multiples effets. La demande d'extradition transmise fin 2005 par la Belgique au Sénégal à l'encontre de l'ex-président tchadien, Hissene Habré, consécutivement là aussi à des recours de victimes relayés et appuyés par HRW, a mis le pouvoir de Dakar dans une situation embarrassante. Elle a interféré sur ses relations diplomatiques et économiques avec les Etats européens comme avec des Etats voisins, comme avec l'Union Européenne collectivement ainsi qu'avec l'Union africaine. Si une partie des média et des élites politiques et intellectuelles sénégalaises ont soutenu l'action des associations de victimes tchadiennes et d'HRW, une autre s'y est violemment opposée, au nom de la souveraineté nationale.

L'appréciation critique par HRW et d'autres ONG internationales du jeu politique complexe menée par le président Wade et de son gouvernement ainsi que la dénonciation publique de la mauvaise volonté supposée de la justice sénégalaise à juger l'ex-dictateur ont été perçues ar certains, à Dakar, comme une démarche de type néo-colonialiste. La grille objectiviste-psychologique de la violence symbolique peut dès lors constituer ici une base de départ utile pour une analyse de ces réactions de l'attitude des diverses composantes de la scène politique locale ainsi que de la variabilité des positionnements diplomatiques du Sénégal au cours de ces deux années.

III – MEDIATION, CREATION DE NORMES ET STIGMATISATION

L'analyse des démarches de type para-diplomatiques auxquelles se consacrent directement, en tout ou en partie, certaines ONG, pourrait tout autant s'enrichir d'une approche à partir de la notion de violence symbolique. Au moins dans l'interprétation des positions de certains acteurs des conflits. Ici également, il faudra cependant nuancer en fonction du registre en cause.

A – Para-diplomatie et médiation

Ainsi l'accord général de paix, qui mit fin en 1992 à la guerre civile au Mozambique peut très largement être porté au crédit de l'ONG issue de la Communauté catholique italienne Sant'Egidio, alors que les diverses médiations menées par les diplomaties « officielles » (y compris celles de pays voisins) avaient régulièrement échoué. La technique de réunion des protagonistes d'un affrontement armé intra-étatique dans les locaux romains de l'ONG a été

éprouvée à plusieurs reprises pour d'autres conflits. Dès lors, selon Pierre Anouilh, Sant'Egidio a intégré « *les annales de la diplomatie* »¹¹ Le cas récent de la Côte d'Ivoire mérite que l'on s'y arrête. L'accord de sortie de crise a été négocié directement, au printemps 2007, entre le président Laurent Gbagbo et le leader politique de la rébellion du Nord, Guillaume Soro. La France, jusque là acteur majeur du jeu diplomatique, et les Nations unies en ont été complètement exclues. Mais, deux médiateurs ont joué un rôle de facilitateur. L'un était un Etat, le Burkina Faso, l'autre une ONG, Sant'Egidio... Bénéficiant de la confiance des deux parties en conflit, elle a été sollicitée pour remplir cet office. Cette substitution d'une ONG aux acteurs diplomatiques et aux mécanismes traditionnels peut-elle être perçue par certains des acteurs peu favorables à un tel accord ou par d'autres qui s'en trouvent plus ou moins exclus en terme de vecteur d'une violence symbolique ? Cela paraît douteux de prime abord, mais la question reste néanmoins ouverte.

La situation est encore plus délicate lorsque Sant'Egidio ou d'autres ONG spécialisées dans ce secteur, tel l'International Crisis Group (ICG), cherchent à intervenir dans des contextes cette fois non de sorties de crise, mais de prévention des conflits. Ce type de démarche peut aboutir à des effets de stigmatisation de certains acteurs, et mécaniquement les processus mis en œuvre mécontenteront au moins certains protagonistes.

B – Diplomatie non-gouvernementale

Dans ce même domaine de la stigmatisation, le secteur de la lutte contre la corruption constitue un cas très représentatif d'une forme de « non gouvernementalisation » de la diplomatie, dont les conséquences sont encore mal mesurables. Le Rapport annuel sur la corruption à l'échelle mondiale de l'ONG Transparency International (TI) constitue ainsi aujourd'hui l'instrument de référence en la matière pour gouvernements, Organisations Internationales, associations et entreprises. Publié pour la première fois en 1995 dans une quasi-indifférence, son audience n'a depuis cessé de s'étendre. D'une certaine façon, il est devenu créateur de normes référentielles pour l'application des conventions internationales signées par les Etats en la matière.

De manière identique, TI et d'autres ONG (Amnesty International, Oxfam, Global Witness,) participent à la tentative de construction par les Nations unies d'un *corpus* qui imposerait le

¹¹ Pierre Anouilh, « Sant'Egidio au Mozambique, de la charité à la fabrique de la paix », *La Revue internationale et stratégique*, n° 59, automne 2005.

respect par les entreprises de règles universelles dans les domaines des droits de l'homme, des droits sociaux, de l'environnement... A travers la mise en place depuis 2000 du Global Compact, ainsi que de possibles futures « normes ONU ».

Naturellement, les Etats « mal classés » réagissent avec virulence.

Marc-Antoine Pérouse de Montclos n'est pas loin de partager ce point de vue. Faisant sienne la position de Marc-Olivier BADIS et Thierry PECHE¹². Il observe ainsi qu'en s'invitant « *de façon plus ou moins formelle aux débats de l'ONU, de l'Organisation Mondiale du Commerce, de la Banque Mondiale ou de l'Organisation Internationale du Travail, les Associations... participent de facto à des prises de décisions pour lesquelles elles n'ont pas ou peu de comptes à rendre* ». Il parle du paradoxe de la fabrication de normes pour les autres¹³

Intégrer l'action des ONG sur le plan international dans la grille de lecture des violences symboliques recèle donc de multiples difficultés à la fois au plan théorique et pratique. Son maniement est d'autant moins aisé que les chercheurs sont très vite confrontés dans ce domaine à des postures d'ordre purement idéologiques. Une tribune d'un auteur africain, Joseph Mudingu, le synthétise assez bien : « *Le sigle Organisations Non Gouvernementale est actuellement inexact. Les ONG sont financées et dirigées par des organisations internationales impérialistes, des gouvernements impérialistes et des régimes mercantiles... Elles sont les serviteurs du capitalisme impérialiste.* »¹⁴

Dans un ouvrage déjà évoqué mais qui n'avait guère retenu l'attention des chercheurs parce qu'il se présentait sous un format « grand public » un ancien haut cadre de Médecins Sans Frontières France, Abdel Rahman Ghandour¹⁵ souligne lui plus prosaïquement la difficulté de compréhension du concept de laïcité dans les milieux islamiques qui « *confondent presque automatiquement laïque et athée* ». De ce fait et paradoxalement, les ONG occidentales de nature confessionnelle sont mieux admises, alors que les non confessionnelles « *se voient pénalisées précisément parce qu'elles sont laïques* » c'est-à-dire, du point de vue de ces dernières « *en réalité athées* ». CE type d'analyse n'est pas dépourvu certes de relents culturalistes, mais elle pointe néanmoins une réelle difficulté.

¹² *Les multinationales du cœur : les ONG, la politique et le marché*, Paris Seuil 2005.

¹³ Marc-Antoine Pérouse de Montclos « Etats, ONG et conflits dans les pays du Sud », in Niagalé Bagayoko-Penone et Bernard Hours (dir.) *Etats, ONG et production de normes sécuritaires dans les pays du Sud*, Paris, l'Harmattan 2005, coll. Questions Contemporaines,

¹⁴ New Times 07/08/06 cité par F. Rubio, *Le droit d'ingérence est-il légitime ?*, Grolley (CH), Les Editions de l'Hébe, 2007, p. 74.

¹⁵ *Jihad humanitaire*, op. cit.. Ce franco libanais d'origine après avoir commencé sa carrière de travailleur humanitaire à la Croix-Rouge libanaise puis au Comité International de la Croix-Rouge (CICR) a occupé successivement pour MSF des fonctions de terrain, de directeur du bureau de l'ONG dans le Golfe arabo-persique, à celui de chef de mission en Iran.

IV – LIMITES DE L'INTERPRETATION

Si la notion de violence symbolique peut donc trouver à s'appliquer en matière d'analyse de l'action non gouvernementale, elle semble ne pouvoir en constituer qu'un facteur non généralisable, et affecté d'un coefficient variable, en fonction des situations concernées.

A – ONG et « gâchette humanitaire »

Au surplus, dans des situations où il pourrait être tentant d'établir un lien direct entre action des ONG et conflit armé, la grille d'analyse en terme de violence symbolique s'avère d'un maniement complexe.

Ainsi, l'essayiste Jean-Christophe RUFIN avait, avec virulence, dénoncé en 1999, les tentatives de l'OTAN d'utiliser l'argument humanitaire pour justifier son intervention armée au Kosovo¹⁶, particulièrement lors de la phase préparatoire puis des premières semaines de celle-ci.¹⁷ Il voulait signifier de cette manière que l'assistance humanitaire au Kosovo même, puis dans les pays voisins (en terme d'accueil des réfugiés) et la communication qu'en faisaient les ONG pouvaient (voire étaient) utilisés par les décideurs politiques dans leur recherche de légitimation de l'intervention armée. Propres opinions publiques et de l'opinion internationale.

Reste que précisément, les ONG n'ont eu de cesse de multiplier les prises de position pour s'efforcer de se distinguer au maximum de l'action de la coalition occidentale. Elles prirent bien soin dans diverses tribunes de souligner qu'elles n'avaient pas à prendre parti pour ou contre une intervention armée. Certes, la perception des acteurs en présence, notamment du côté serbe, a probablement été différente.

Mais il n'en reste pas moins que l'on se retrouve ici dans un cas de figure où la dimension de violence symbolique est dénoncée par ceux-là même qui se voient accusés d'en être les

¹⁶ L'auteur souligne ainsi que « *dans les jours précédant la crise, le monde entier et, en particulier l'OTAN vivaient dans l'attente d'une exaction dont les humanitaires seraient les témoins* ». Jean-Christophe RUFIN, « Les humanitaires et la guerre du Kosovo : échec ou espoir », in Jonathan Moore (dir.), *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999, p. 401.

¹⁷ La référence à la « guerre humanitaire » évoquée par le Premier Ministre britannique d'alors, Tony Blair, est restée célèbre dans les annales.

vecteurs. D'où le dilemme faudrait-il renoncer à une action humanitaire d'assistance à des populations afin d'éviter tout risque d'être taxé de véhiculer de la violence symbolique ?

B – Maladies émergentes

Un dernier exemple montrera d'ailleurs *a contrario* les limites d'une appréhension en termes de violence symbolique. Il s'agit de l'intervention d'ONG humanitaires dans les situations des nouvelles pandémies à caractère extrêmement virulent. Telles le SRAS ou le virus Ebola. Parmi les virus connus, Ebola est l'un des plus pathogènes puisque la fièvre hémorragique qu'il entraîne provoque une mortalité pouvant aller jusqu'à 90 % chez les malades présentant des manifestations cliniques de la maladie.

Celles-ci sont extrêmement spectaculaires (les patients semblent comme littéralement dévorés de l'intérieur) et il n'existe à ce jour aucun traitement ni vaccin spécifique contre cette fièvre hémorragique. En termes cliniques, il n'existe que trois moyens de lutter contre un virus : la vaccination, le médicament ou l'isolement. Pour Ebola, c'est donc le troisième uniquement qui est possible. Autrement dit, la « mise en quarantaine ». Le virus sévit actuellement surtout en Afrique centrale. L'isolement signifie la délimitation d'une zone excluant sa sortie par les populations potentiellement infectées.

Mais le caractère très pathogène d'Ebola impose des mesures de protection extrêmes pour les travailleurs humanitaires, expatriés comme nationaux. Les ONG et sociétés nationales de Croix-Rouge sont en effet directement intervenantes, les structures locales dans tous les épisodes Ebola survenus jusqu'à aujourd'hui s'étant à chaque fois (pour autant déjà qu'elles existent) immédiatement effondrées (fuite du personnel sanitaire et médical, notamment). Concrètement, les personnels doivent revêtir des tenues particulières avec trois doubles couches de protection. Chaque vêtement est traité au chlore après utilisation, les chaussures étant pareillement désinfectées. Quant aux gants, masques et autres matériels, ils sont jetés en fin de chaque journée dans un bac spécial, fermé hermétiquement puis brûlé.

Il n'est pas difficile d'imaginer le sentiment des populations locales vis-à-vis de ces quasi-« extra-terrestres » qui se trouvent coupés d'elles par ce type d'harnachement. D'autant que les personnels ne soignent pas, en réalité on l'a compris : ils désinfectent, manipulent et enterrent les corps, brûlent les objets potentiellement contaminés... Il n'est pas à exclure que ce type de situation soit amené à se reproduire avec d'autres pandémies encore aujourd'hui inconnues et qui se répandraient.

Une forme de violence symbolique est à l'évidence repérable en pareille situation, à la fois dans les rapports entre les travailleurs humanitaires et la population. Mais aussi vis-à-vis du système de santé local qui se révèle impuissant à y faire face, sans l'apport de l'aide internationale.

Pour autant, cette violence symbolique constitue-t-elle ici l'enjeu majeur ?

*

Les interrogations sur la nature et la pertinence des programmes et de l'action des ONG ne sont pas nouvelles. Elles figurent même de façon régulière à l'agenda du milieu non gouvernemental depuis une quinzaine d'années maintenant, et sont à l'origine de la recherche de « bonnes pratiques » sur la qualité comme sur la pertinence de l'aide. Ou du consensus autour de la notion « ne pas nuire ». C'est-à-dire, de ne pas délivrer une aide qui serait contre-productive dans tous les sens du terme à commencer par le fait que non seulement elle n'apporterait aucune amélioration au sort des populations concernées, mais aggraverait en fait celles-ci. Cependant, ce sont essentiellement les dimensions concrètes et opérationnelles de l'assistance et de son déploiement qui sont ici prises en compte.

Le degré de violence symbolique de l'action des ONG et de leur présence sur le terrain est, on l'a vu, encore insuffisamment appréhendé. Si son existence semble incontestable dans un certain nombre de contextes, son évaluation en terme de source de conflictualités potentielles reste délicate. La pertinence même du concept peut être certaines fois questionnée. L'instrument de mesure reste en tout cas à construire.

D'autant que l'objection de violence symbolique peut servir de commode paravent à certains acteurs. Ainsi, quand l'ONG Global Witness, très active dans la lutte contre la corruption, publie sur son site internet une série de documents retraçant les dépenses personnelles du fils du président du Congo-Brazzaville, l'Etat congolais contre-attaque en critiquant cette ONG. Et en l'accusant d'être la complice des « fonds vautours », structures financières basées dans des paradis fiscaux et spécialisées dans le rachat à bas prix de la dette publique des pays du Sud ! Le gouvernement ainsi mis en cause avance que le personnage en question n'a fait qu'agir comme ayant-droit de structures intermédiaires mises en place par le Congo pour éviter des saisies sur ces cargaisons pétrolières¹⁸...

¹⁸ Libération, 19/07/07

Il n'est pourtant pas à exclure dans un cas de ce type que la supposée « violence symbolique » exercée par l'ONG ne soit pas, après tout, sans quelque fondement.

Pareillement, nous n'avons volontairement pas évoqué les accusations de la Russie lors de la survenance des « révolutions de couleur » en Géorgie ou en Ukraine. Accusations vis-à-vis d'ONG internationales dans le domaine des droits de l'homme ou du renforcement de la « société civile » d'être les agents et les vecteurs des puissances occidentales. Nous nous réservons de l'aborder lors de la discussion. En tout état de cause, la grille de la lecture de pareille prise de position n'a-t-elle pas à être fondée sur d'autres concepts plus pertinents en l'espèce que celui de la violence symbolique ?

Il demeure que la piste de recherche esquissée avec cette table-ronde s'avère prometteuse. Elle serait à approfondir et la stratégie même des ONG (si on leur prête un certain crédit) gagnerait à ne plus ignorer cette dimension.