

# LA PUISSANCE ECONOMICO-POLITIQUE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DANS LE MONDE D'AUJOURD'HUI

PAR

JACQUES FONTANEL (\*) ET YANN ECHINARD (\*\*)

Les organisations non gouvernementales (ONG) regroupent un ensemble d'associations très hétérogènes, qui ne relèvent ni de l'État, ni d'aucune organisation internationale officielle. On en dénombre près de 40 000 aujourd'hui, dont près de 2 500 reconnues par l'Organisation des Nations Unies (ONU) (1). Leur importance économique excède 1 000 milliards de dollars et elles emploient presque 20 millions de personnes. Les ONG poursuivent des buts humanitaires ou de coopération, sans référence à la notion de profit qui structure l'économie de marché. Cinq critères principaux les définissent : l'origine privée de leur constitution ; le but non lucratif de leur action ; l'autonomie financière ; l'indépendance politique ; le respect de l'intérêt public. Elles ont pour vocation d'attirer l'attention de l'opinion publique sur des questions d'intérêt général. Elles fonctionnent selon un mode d'action de réseaux transnationaux permettant d'établir des liens étroits et directs avec d'autres organisations non gouvernementales, la société civile et les milieux politiques et économiques. Leurs modalités d'action concernent aussi bien des interventions sur le terrain et le soutien aux initiatives privées spécifiques, que l'organisation de débats publics contestataires de décisions publiques. Sur la base d'une présence dans au moins trois pays, plusieurs types d'ONG coexistent : les PINGO (*Public Interest Non Governmental Organisations*) représentent des associations à but non lucratif d'intérêt général ; les BINGO (*Business and Industry Non Governmental Organisations*) ont des intérêts plus particuliers et le caractère non lucratif n'est donc pas aussi clairement exprimé – ainsi, l'*American Association of Retired Persons*, AARP, avec un budget de plusieurs milliards de dollars, ressemble plus à une compagnie financière qu'à une ONG ; enfin, les

(\*) Professeur et vice-président de l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

(\*\*) Maître de conférences à l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

(1) Pour obtenir ce statut, les ONG doivent faire acte de candidature et répondre à certaines conditions, notamment être qualifiées pour traiter des problèmes relevant de la compétence du Conseil économique et social, avoir des objectifs conformes aux buts et principes de la Charte des Nations Unies, disposer d'une représentativité réelle dans leur champ d'activité propre, présenter des garanties suffisantes de responsabilité et de représentativité du point de vue de leur structure et de leur organisation, justifier d'une implantation internationale dans au moins trois pays différents et être en mesure d'apporter une assistance effective aux travaux du Conseil.

GONGO (*Governmental Oriented Non Governmental Organisations*) désignent les ONG fortement influencées par certains gouvernements.

Les grandes ONG internationales sont des entités économiques dont la puissance est comparable à celle de grandes entreprises transnationales. Depuis une trentaine d'années, les ONG se sont affirmées comme des acteurs internationaux incontournables, représentatifs de la « société civile ». Dans les conflits, elles ont fait la preuve de leur capacité à apporter une aide efficace aux populations en détresse, par leur rapidité d'intervention et la qualité de leur expertise. Cependant, l'image idyllique des ONG a cédé la place à une réalité beaucoup plus contrastée : le marché de l'humanitaire n'échappe pas toujours aux règles des marchés économiques classiques. De nombreuses critiques naissent aujourd'hui, portant sur le caractère insuffisamment universel de leurs démarches, sur leur représentativité discutable et sur l'origine des fonds qu'elles recueillent. Si les pouvoirs constitués restent la base du fonctionnement des systèmes politiques évolués d'aujourd'hui, les ONG sont des éveilleurs, des témoins actifs, des combattants contre les excès de pouvoir, des instances de proposition face aux pouvoirs croissants, s'inscrivant alors plus dans une perspective d'influence que dans celle de l'exécution.

Six domaines principaux d'actions interdépendantes les concernent : les droits de l'homme (*Amnesty International*); l'écologie et l'environnement (*Greenpeace*); l'urgence devant les situations de misère et de pauvreté (Armée du salut); la paix ou la gestion de l'après-guerre (Médecins sans frontières); le développement économique à long terme (Comité catholique contre la faim et pour le développement); l'appui au développement local et aux luttes sociales (Oxfam). Les ONG sont devenues de véritables contre-pouvoirs, efficaces, mais très discutés. Elles dénoncent les injustices et prennent part aux combats contre les excès des pouvoirs, de l'argent et d'un développement économique inadapté aux conditions humaines d'aujourd'hui et de demain. La puissance des ONG se développe dans le concert international, malgré certains échecs et une contestation croissante.

#### L'IMPORTANCE DE L'ACTION INTERNATIONALE DES ONG

Les ONG sont nées des transformations du champ politique international. Si les Etats-Nations ont longtemps été les acteurs principaux sur la scène internationale, de nouvelles formes d'expressions solidaires, citoyennes ou alternatives ont fait leur apparition. Elles résultent de la prise de conscience, par les citoyens, des limites de la capacité ou de la volonté des Etats à agir et de leurs propres droits à l'expression et à la revendication directe. Les ONG constituent autant de courroies de transmission d'idées et d'intérêts mal défendus. C'est donc dans les dynamiques politiques, sociales et culturelles que les ONG ont pu prendre leur essor. Le « phénomène ONG »

est caractéristique des sociétés démocratiques. Dans la conscience collective, elles sont devenues des alternatives d'action et d'opinion à l'Etat, fondées sur la générosité spontanée, le volontarisme et le désintéressement. Leurs campagnes peuvent s'opposer aux projets des Etats et des firmes multinationales et elles exercent un rôle non négligeable pour améliorer les instances démocratiques mondiales. Elles représentent *a priori* un bouclier contre le totalitarisme de l'argent, elles défendent les droits des pauvres et les droits de l'homme, elles créent un contre-pouvoir citoyen contre l'autisme des responsables économiques et politiques et elles constituent un instrument d'information utile.

### *La défense d'une certaine conception de l'homme*

Les actions des ONG concernent principalement le combat contre la « marchandisation excessive » et en faveur de la satisfaction des besoins des hommes et de la planète. La plupart de ces organisations accusent le marché d'absence d'éthique et de rétention d'information. Ainsi, par exemple, l'ensemble des valeurs humaines est entré, à la suite de la pensée ultra-libérale de Chicago, dans l'ordre de la marchandisation du corps humain et des gènes végétaux. Les organisations non gouvernementales se rebellent contre ce type de libéralisme excessif imposé au monde entier. Le Forum social de Porto Allegre a eu une résonance mondiale considérable, qui a conduit à un « activisme » majeur, notamment lors des sommets du G7 et du G8. Lorsqu'elles sont unies, les ONG deviennent un contre-pouvoir international d'importance. Lorsqu'elles contestent, elles ont le sentiment d'informer des citoyens sur la réalité d'une situation que les autres acteurs internationaux s'entendent à cacher ou à minimiser.

Le 30 novembre 1999 a marqué certainement un frein à l'idée de l'inévitabilité de la mondialisation libérale. L'assemblée générale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a pas pu fonctionner normalement à Seattle, les autorités américaines étant amenées à décréter l'état d'urgence devant les puissantes manifestations contre une mondialisation au caractère jugé trop mercantile, dangereux et inégalitaire. Orchestré par le DAN (*Direct Action Network*), structure souple qui avait pour objectif de coordonner les groupes contestataires, les manifestants n'ont pourtant été soutenus par les forces syndicales qu'au tout dernier moment, notamment par l'AFL-CIO et les *steelworkers*. Depuis cet événement, la logique des alliances souhaitée par les ONG a mis en évidence l'existence d'une forte contestation à l'ordre mondial (*corporate globalization*) voulue par les grandes entreprises. Un front sérieux d'opposants aux OGM, aux boeufs aux hormones ou aux farines animales s'est mis en place. La contestation de la mondialisation libérale devient un catalyseur des refus, conduisant progressivement à un débat sur la mondialisation des rapports sociaux et internationaux. Ainsi, le Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde

(DADTM) lutte aujourd'hui pour un moratoire des dettes des pays en développement. Plus radicale, la Coalition Jubilé 2000 réclame l'annulation totale et inconditionnelle de la dette extérieure des pays africains, sans politique d'ajustement, en application de la dette sociale et écologique.

Les syndicats ayant perdu plus de la moitié de leurs membres depuis deux décennies, la réaction de groupes militants pour lutter contre les conditions de travail des salariés, notamment étrangers, a été ferme, notamment autour de la campagne des «vêtements propres» (*clean clothes*). Après la révélation de l'esclavage de jeunes thaï dans une usine de vêtements à El Monte en Californie, l'AIP (*Apparel Industry Partnership*), qui est composé du ministère du Travail, des entreprises, des syndicats et des ONG, a été créé pour établir un code de conduite, concernant notamment le salaire minimum, le travail hebdomadaire et celui des enfants. Il a créé la FLA (*Fair Labor Association*) pour mettre en place et gérer ce code de conduite, notamment par l'instauration d'une certification, mais les moyens de cette association sont faibles et sa gestion n'est ni indépendante ni transparente. Cependant, les actions intentées par les ONG contre Nike, Wal-Mart Stores au Honduras, Walt Disney Company à Haïti ou Gap Inc. à El Salvador sont caractéristiques d'un refus collectif des discriminations, de l'exploitation des enfants, des rémunérations indécentes ou des mauvaises conditions de travail. Aujourd'hui, de nombreuses entreprises de conseil travaillent sur ces questions. La marque Gap dépense 40 millions de dollars, soit près de 5 % des profits annuels, pour contrôler les normes du travail.

Dans le domaine de la révolution génétique, le CGIAR (Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale), qui dispose d'un budget de recherche de 12 milliards de dollars, souhaite le retour de la recherche publique fondée sur les besoins de l'humanité. Cet organisme, qui gère 600 000 semences différentes, demande l'arrêt de l'octroi de brevets et l'interdiction des semences génétiquement stériles. Il propose de lutter en priorité contre la pauvreté, la malnutrition, la sous-nutrition et, plus généralement, la pauvreté, sur la base de lettres d'engagement du public et du privé. Les règles du monde marchand ne satisfont pas les besoins fondamentaux des hommes.

### *Les ONG, partenaires importants dans le concert international*

Les ONG participent à la vie de certaines organisations internationales sur la base de critères négociés. Sauf pour l'Organisation internationale du travail (OIT), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD et ONUSIDA, les ONG n'y ont pas droit de vote : il s'agit d'une consultation et non pas d'une tribune ouverte à tous les débats, même si quelques ONG sont accréditées pour participer aux conférences internationales convoquées par l'ONU.

Malgré la faiblesse de leur statut, l'influence des ONG n'est pas négligeable. En 1999, à leur demande, le mandat du FMI a été élargi à la lutte contre la pauvreté, avec la création de la «Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance» (2). Le Forum du Millénaire a réuni, sous les auspices de l'ONU, plus de 1 000 ONG. Depuis le début des années 1990, la Banque mondiale coopère avec les ONG lors de la conception et de la réalisation de projets, notamment ceux qui concernent l'environnement. Malgré leurs critiques, les accords entre ces deux types d'acteurs exercent une influence croissante sur les financements des ONG participantes.

L'action des ONG peut, à court terme, être plus efficace que celle des organisations internationales pour trois raisons principales. D'abord, les coûts de fonctionnement sont moindres. Ensuite, la collaboration avec les autochtones est plus facile, car elle ne met pas en évidence l'influence d'un pays sur un autre. Enfin, les considérations politiques sont normalement réduites. Cependant, pour les organisations non gouvernementales, la disponibilité de ressources monétaires importantes les conduit à engager une compétition «fratricide» pour le recueil des financements, qui ne déroge guère aux principes de la concurrence sur les marchés internationaux. Pour y échapper – au moins partiellement –, la logique des alliances commence à se développer. Cependant, un autre réseau d'ONG continue à mettre en évidence les effets dévastateurs de la politique du couple FMI et Banque mondiale et refuse fermement le partenariat.

En situation de guerre, le principe suppose que l'aide extérieure soit distribuée de manière à ce qu'aucun belligérant ne puisse en tirer un avantage politique et militaire. Le devoir d'ingérence suppose la mise en place de «mercenaires de la paix», qui représentent, par leur présence même, un pouvoir de dissuasion suffisant. Les ONG ne sont pas toujours satisfaites des conditions dans lesquelles se déroulent des opérations de maintien de la paix (*peacekeeping*) de l'ONU. Elles exercent un réel pouvoir de pression pour que la société civile soit protégée contre la guerre (3). Elles insistent aussi pour que, lorsque la guerre est terminée, les droits de l'homme soient respectés. Dans le cas des prisonniers talibans installés sur une base américaine de Cuba, les ONG ont protesté, ce qui va inmanquablement conduire à une réflexion sur les droits des prisonniers, dont l'ONU pourra difficilement faire l'économie. Les ONG condamnent et luttent contre les nettoyages ethniques et s'efforcent d'informer les autorités nationales et internationales pour engager les procédures juridiques adaptées.

Les organisations non gouvernementales interviennent en permanence contre la guerre économique. De nombreuses ONG s'insurgent contre le

(2) En remplacement des facilités à l'ajustement structurel et des facilités à l'ajustement structurel renforcées.

(3) N. ALFRED-SHEEHAN, «Le maintien de la paix pour le développement», in Jacques FONTANEL (dir.), *Civilisations, globalisation, guerre. Discours d'économistes*, Presses universitaires de Grenoble, 2003.

capitalisme sauvage qui crée les conditions d'une véritable guerre économique. Autrefois dépourvues de moyens, les ONG sont aujourd'hui très bien outillées en instruments de communication. Proches du terrain, elles ont une connaissance importante de la situation économique, militaire et sanitaire des peuples pour lesquels elles travaillent.

### *L'émergence d'un contre-pouvoir citoyen*

Les ONG exercent une influence croissante sur la scène internationale. Plus de 800 ONG et près de 1 600 de leurs représentants ont assisté à la cinquième conférence ministérielle de l'OMC à Cancún, en 2003. En soutenant et en conseillant les pays africains, elles ont mis en évidence l'échange inégal, dans le secteur du coton, en défaveur des pays africains. Certaines ONG pensent avoir pour tâche essentielle de faire émerger une société civile planétaire qui serait une condition préalable à l'affirmation d'une nouvelle forme de mondialisation : leur mission serait d'encourager une refondation démocratique, en intervenant dans le débat public et en brandissant la notion de citoyenneté mondiale. L'action des ONG donne souvent la priorité à la mobilisation sociale et à la pression publique lors des grandes négociations qui se déroulent dans les sphères du pouvoir, en mettant en place des forums et des coalitions qui enjambent les frontières nationales. Elles participent à la contestation des grandes réunions internationales, animent des « sommets alternatifs » et se joignent parfois aux manifestations de rue.

Les ONG sont une source importante d'informations pour les Etats, grâce à une capacité d'expertise qui n'est pas toujours disponible dans les institutions officielles. Elles éveillent l'attention de l'opinion publique sur une question économique, sociale, politique, environnementale ou éthique qui ne semble pas avoir été prise en compte dans les actions des acteurs de la mondialisation ou à l'intérieur d'un pays. La circulation d'informations vise à dénoncer les régimes corrompus (*Transparency International*), à soutenir la transparence dans la gestion de la chose publique ou à revendiquer l'annulation de la dette publique des pays socialement affaiblis. Les ONG ont changé rapidement la nature de leurs actions, passant souvent d'un cadre régional étriqué à la mise en réseau international des actions à entreprendre.

### LES COMBATS SIGNIFICATIFS

Les combats principaux ont porté sur l'application de la Taxe Tobin, la contestation humanitaire et le commerce équitable. Les résultats effectifs sont relativement faibles, mais les positions sociétales des ONG se sont malgré tout renforcées, par l'application de certaines de leurs recommandations à long terme.

### *L'échec de l'application de la Taxe Tobin*

En vue d'éviter les ravages d'un capital libéralisé à outrance et cause de crises financières graves, ATTAC (Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide au citoyen), fondée en grande partie sur la proposition de James Tobin d'une imposition sur les opérations spéculatives monétaires, proposait le contrôle des mouvements de capitaux. Il s'agissait alors de lutter contre la «mondialisation sauvage», celle qui est fondée sur la «déclaration universelle des droits du capital». Cette ONG proposait un véritable combat pour une réappropriation collective de la vie de chacun. Elle contestait l'omnipotence de l'OMC et défendait le principe de précaution et de sécurité alimentaire contre les profits des firmes multinationales.

ATTAC est surtout connue pour son combat contre la spéculation financière et l'application de la Taxe «Tobin». Celle-là consiste à réclamer 0,05 % de taxe à certaines transactions en devises, principalement des grands pays de la finance internationale. Cette procédure ne générerait ni les opérations commerciales, ni les investissements productifs et limiterait principalement les fluctuations des taux de change. Les recettes considérables (de l'ordre de 50 milliards de dollars par an) qui en résulteraient permettraient de financer des programmes socio-économiques d'importance dans les pays du Tiers-Monde. Elle limiterait la spéculation internationale, réduirait le fonctionnement inégalitaire des organismes financiers, sanctionnerait les paradis fiscaux tout en luttant contre la criminalité financière, empêcherait la généralisation et les pouvoirs des fonds de pension et inciterait à la transparence des investissements dans les pays dépendants. Cette politique aurait des effets plus larges : elle favoriserait le respect des droits des consommateurs et des citoyens, conduirait logiquement à l'annulation de la dette publique des pays socialement affaiblis, créerait de nouveaux espaces démocratiques en vue de protéger les personnes contre les pollutions et en faveur de la gestion des espèces vivantes et favoriserait la reconquête de la démocratie au détriment du profit.

Cependant, cette revendication n'a pas été suivie d'effets, du fait du refus ferme de la communauté financière internationale. Plus généralement, si la Taxe Tobin peut être efficace pour les faibles attaques spéculatives, elle semble impuissante face à des sorties massives de capitaux. Elle doit nécessairement être complétée par des mesures de contrôle des capitaux. Aujourd'hui, cette taxe est refusée par les grands États et toutes les organisations internationales. La campagne pour la promotion de la taxe a été un échec, ce qui a conduit ATTAC à prôner l'altermondialisme, nouvelle version du refus du libéralisme sauvage en faveur des droits des pays en développement.

### *La contestation humanitaire*

L'action humanitaire est devenue une caractéristique nouvelle fondamentale dans les relations internationales contemporaines. Il s'agit d'abord et avant tout d'alléger les souffrances des hommes. Cette action implique une compréhension des faits, leur mise en équation et une forte dose de pragmatisme. Lorsque la guerre a détruit une économie et ses infrastructures, les ONG interviennent pour éviter que des projets économiques ne produisent des effets irréversibles sur l'environnement. Par leur action d'information interne – en direction des investisseurs – et internationale – par la communication des effets irréversibles –, les ONG ont évité nombre d'erreurs industrielles d'ampleur. Elles rappellent aussi aux pouvoirs publics la nécessité des biens collectifs publics, comme l'éducation, les infrastructures, les transports ou les télécommunications. Oxfam, par exemple, développe des stratégies pour éradiquer la pauvreté car, selon cette ONG, «*la pauvreté est la source de tous les conflits*».

La destruction de l'environnement est devenue un danger permanent pour l'être humain, la lutte contre sa destruction est devenue vitale. Le réchauffement climatique par exemple – pour ne citer que celui-ci parmi tant des dangers qui guettent la planète – mobilise les ONG écologistes, qui gèrent des millions de dollars pour la sensibilisation des décideurs et la mobilisation des citoyens pour un comportement en faveur de la préservation de notre environnement. Les ONG sont à l'origine du Protocole de Kyoto, au même titre que le gouvernement français s'est engagé dans un Grenelle de l'environnement sur la base d'un accord avec la Fondation Hulot.

Dans le domaine de la guerre, les ONG ont eu un rôle important, notamment avec la création de la Croix-Rouge dès 1863. Le respect des prisonniers et les soins pratiqués à tous les blessés sont devenus des principes reconnus et acceptés par la plupart des Etats. Une coalition de 2 000 ONG a largement contribué à la création de la Cour pénale internationale. La campagne pour l'interdiction des mines antipersonnel provient directement de l'action collective des ONG entraînées par une demi-douzaine d'ONG spécialisées, dont *Handicap International*. Avec l'application de la doctrine «Annan», initiée par les ONG – notamment par Médecins sans frontières –, sur le droit d'ingérence pour le respect des droits de l'homme contre la souveraineté des Etats, la «société civile» se fait entendre pour réduire les risques de génocides ou de conflits armés fondés sur des différences de race, de religion ou, plus généralement, sur le non-respect des droits de l'homme.

### *Une société nouvelle et le commerce équitable*

Les ONG prévoient de passer de la dépendance mondiale à l'interdépendance locale, de sauver les communautés, de reconstituer la paysannerie ou



même de développer les monnaies locales pour le bien commun, grâce au système d'échange local (SEL) (4). Toutefois, c'est la notion de commerce équitable qui a été la plus populaire.

Pour les promoteurs du commerce équitable, le commerce du libre-échange produit des effets indésirables. D'abord, les avantages de la division internationale du travail et de la libéralisation sont accaparés par le protectionnisme du Nord ou par le pouvoir oligopolistique de ses firmes. Les règles du commerce international sont injustes pour les pays du Sud, car les entreprises multinationales contrôlent les filières les plus rémunératrices, de la production à la distribution : leur puissance leur permet d'éponger à leur profit les bénéfices des producteurs. Ensuite, même l'augmentation du revenu des plus pauvres ne se traduit pas par une amélioration de leur niveau de vie : il existe une trappe de la pauvreté qui fait que les revenus supplémentaires d'un pays sont souvent gaspillés. Enfin, les systèmes de production basés sur des grandes plantations détruisent l'environnement et les territoires, conduisant à la mise en place d'un environnement artificiel (monoculture et usage intensif de polluants) et à la dépendance du commerce international de régions entières.

Le commerce équitable établit des relations pratiques entre les producteurs et les consommateurs, basées sur l'équité, la confiance et l'intérêt partagé. Il s'agit de mettre en place un partenariat fondé sur la transparence et l'accès à l'information, en vue de promouvoir un développement durable pour les producteurs exclus ou désavantagés. Il faut proposer de nouvelles conditions commerciales, qui éduquent les consommateurs en vue de les mettre directement sous leurs responsabilités de citoyens du monde. La relation dépasse alors le cadre économique fixé par le processus de globalisation libérale. Il s'agit de définir un « juste prix », qui pourrait s'apparenter à celui qui était défini par les corporations protégeant les artisans et les consommateurs contre les négociations inégales, dans le cadre à la fois de la pensée aristotélicienne et de la société chrétienne – notamment de saint Thomas d'Aquin. Il s'agit de définir pour le producteur une rémunération juste, qui couvre les besoins matériels, de formation et de santé de la famille dans son ensemble.

Dans ce cadre, la dignité est une valeur défendue. Elle concerne notamment les conditions de travail décentes à toutes les étapes du processus, sur la base des normes définies par l'Organisation internationale du travail. Le dialogue entre le producteur et le consommateur doit favoriser le progrès technique et social – notamment avec le refus de l'exclusion du genre, qui

(4) H. NORBERG-HODGE, «Changer de direction. De la dépendance mondiale à l'interdépendance locale», in E. GOLDSMITH/J. MENDER (dir.), *Le Procès de la mondialisation*, Fayard, Paris, 2001. W. BERRY, «Sauver les communautés», in E. GOLDSMITH/J. MENDER (dir.), *op. cit.*, pp. 419-432. S. PÉREZ-VOTORIA, «Reconstituer la paysannerie», in E. GOLDSMITH/J. MENDER (dir.), *op. cit.*, pp. 45-457. A. BERTRAND, «Des monnaies locales pour le bien commun. L'esprit des SEL», in E. GOLDSMITH/J. MENDER (dir.), *op. cit.*, pp. 433-444.

concerne les femmes ou les handicapés – et l'élimination du travail des enfants – autorisé seulement pour de courtes périodes ou dans le cadre d'une formation professionnelle. La valorisation des potentiels locaux met en avant les savoir-faire traditionnels et les ressources locales. Les activités doivent équilibrer le rapport entre l'échange local et l'échange international, afin de préserver la sécurité alimentaire.

La notion de développement durable est souvent floue. L'équité se décline en équité intergénérationnelle (présent-futur), internationale (Nord-Sud, riches-pauvres), intranationale (sexe, classe, culture). Dans la démarche du commerce équitable, il est fait mention de la participation de normes démocratiques, des solidarités nécessaires (locales, sociales, internationales, intergénérationnelles), du partenariat (association de tous les acteurs), de l'innovation (notamment commerciale), des principes de précaution (face aux OGM), de prévention (environnement) et de pérennité (en faveur des perspectives de long terme et les possibilités de réversibilité). Dans une conception alternative, il s'agit de promouvoir l'auto-développement et de valoriser les potentiels dans une perspective de développement local. Le commerce équitable s'appuie sur une rationalité «humaine» (insertion de liens économiques entre des liens sociaux), s'opposant à une rationalité «économique» qui s'auto-justifie. La fonction de création de lien social est donc primordiale.

Les critiques de ce système n'ont pas manqué d'affluer. D'abord, l'achat équitable est souvent perçu comme un acte de charité. D'un point de vue éthique, il s'apparente à une dimension immatérielle de la consommation, au même titre que la marque ou la qualité nutritive du produit. Ensuite, le risque de banalisation et de perte de contrôle de la notion de commerce équitable est un danger qui peut conduire à la confusion des consommateurs entre labels et code de conduite. La professionnalisation du commerce équitable est peut-être un signe de la récupération du concept par le système dominant. Enfin, le commerce équitable est parfois en contradiction avec le principe de l'autonomie. Les résultats restent médiocres en terme de revenu individuel, ce qui rend l'investissement productif individuel impossible et les effets sur l'environnement négligeables. Le marché du commerce équitable est trop étroit pour offrir assez de débouchés aux petits producteurs (0,01 % du commerce mondial) et les perspectives de croissance sont faibles. Les produits concernés sont en nombre limité (café, cacao, thé, miel, banane). Aujourd'hui, le commerce équitable n'a pas encore trouvé une voie significative. Sa mise en place a reçu des témoignages de sympathie, mais les résultats restent globalement décevants face à la toute-puissance du libéralisme auquel il s'oppose sur le fond.

## LES ONG, UNE ACTION INTÉRESSANTE MAIS DISCUTABLE

Les ONG ont souvent des objectifs limités dans le temps et dans l'espace. Elles occupent l'espace de la contestation politique sur des points précis. On y retrouve aussi bien celles des chasseurs que celles des opposants à la chasse.

*Des ONG aux idéaux et intérêts différents*

Les ONG n'ont pas les mêmes idéaux, leurs intérêts ne sont pas toujours concordants. La séparation entre Médecins sans frontières et Médecins du monde est significative des fractures et des enjeux contradictoires entre les ONG. Les intérêts des ONG peuvent devenir divergents, du fait des idéaux différents (confessions religieuses, principes politiques et réflexions humanitaires), des moyens d'action (violence ou non-violence par exemple) et des ressources. Il y a trois grands mouvements. D'abord, le pôle internationaliste refuse les solutions nationales protectionnistes : la mondialisation est un fait et il faut alors définir des réponses alternatives par rapport à la mondialisation libérale. Ensuite, le pôle national se réfère à la Nation, à son environnement démocratique, à la conservation des acquis sociaux et du protectionnisme si nécessaire. Enfin, le pôle réformiste se propose de définir une nouvelle structuration des organisations internationales : favorable à la *global governance*, il a quelques difficultés à se démarquer des actions des grandes organisations internationales.

Le danger de bureaucratisation et d'éloignement progressif avec le terrain de ceux qui dirigent ces ONG est important. Parfois, les produits envoyés dans les pays en développement sont un moyen pour créer des marchés en faveur des pays développés. Les ONG disposent souvent de masses importantes d'argent, sans pour autant qu'il leur soit demandé de soumettre leurs opérations à des évaluations économiques sérieuses. Ainsi, six mois après le tsunami de l'océan Indien, 7 % des sommes mises à la disposition de la Croix-Rouge avaient été affectées, le reste étant placé dans les banques. Certes, il ne s'agissait pas de dépenser sans contrôle, mais si celui-là empêche de dépenser, l'urgence est alors abandonnée et l'objet même des dons publics devient caduc. Les avantages comparatifs traditionnels de souplesse, de rapidité d'action et de volonté d'expérimentation des ONG sont mis à mal. Les ONG risquent de devenir aussi de simples institutions ayant leur fonctionnement propre et perdant progressivement leur âme et leurs objectifs.

*Des actions contestables en situation de conflit*

Les organisations non gouvernementales sont supposées défendre la paix, même si ce n'est pas leur objectif déclaré. L'histoire de l'aide humanitaire

de ces trente dernières années permet de dresser un bilan de l'engagement des ONG lors des conflits de toute nature. Dans l'immense majorité des situations, elles apportent un secours réel et efficace à des populations en détresse. Cependant, les interventions humanitaires en Éthiopie, au milieu des années 1980, et en Somalie, au début des années 1990, ont engendré une crise profonde au sein du monde de l'humanitaire et ont permis de lever une partie du voile angélique qui couvre l'action des ONG. Si l'engagement initial se fait sous le signe sincère de la générosité et de l'altruisme, il n'en demeure pas moins que l'action humanitaire cache aussi une part d'ombre.

L'aide humanitaire a aussi permis d'alimenter, d'entretenir des conflits. Ainsi, lors du siège de Sarajevo, les Serbes ponctionnaient 30 % de l'aide humanitaire. L'intervention humanitaire n'a pas interrompu la guerre : elle a contribué à la prolonger en nourrissant les combattants. Elle épaula parfois des situations de négociation sans issue, pour gagner du temps, pour laisser la situation pourrir suffisamment pour dégager une solution qui sera souvent très meurtrière *in fine*. L'opportunité et l'efficacité de l'aide humanitaire doivent éviter plusieurs dangers, notamment la monopolisation, par une des parties en guerre, des ressources de l'aide humanitaire, l'utilisation de ces ressources à des fins militaires, sans chercher à répondre aux besoins urgents de la population, ni à résoudre pacifiquement le conflit ou à assurer le respect des réfugiés et de la production locale. Il faut lier le secours au développement. Cela implique le maintien de l'enseignement, la reconstruction des hôpitaux ou des écoles détruits, l'utilisation des compétences professionnelles des autochtones, la mise en place de soins et la fourniture de nourriture aux plus démunis et la réalisation des conditions d'une bonne maintenance des infrastructures.

À l'exception de la Croix-Rouge, les ONG restent généralement à l'écart des pays en conflit et déploient leurs actions dans les camps des réfugiés ou dans les centres prévus à cet effet, qu'on appelle « zones de sécurité », véritables sanctuaires où la population fuyant les conflits est mise sous protectorat de la communauté internationale. Dans ces zones de sécurité, une force internationale sous les auspices des Nations Unies cherche à maintenir la paix, ce qui permet aux agences humanitaires de travailler en toute sécurité. Parfois, les ONG ont un pouvoir politico-économique excessif. Il faut cependant toujours prévoir le passage de témoin et la participation constante des autochtones dans le processus de décision.

Les ONG travaillent dans plusieurs sphères, comme le secours aux prisonniers de guerre (CICR), l'aide médicale (Médecins du monde ou Médecins sans frontières), l'aide alimentaire (Action contre la faim), la dénonciation des atteintes aux droits de l'homme (*Amnesty International*), le respect des droits de l'homme (*Human Rights Watch*) ou l'étude sur les conditions économiques de la paix (Economistes contre la course aux armements). Les ONG engagées dans la défense des droits humains n'hésitent pas à dénoncer

les génocides et s'efforcent d'informer les autorités nationales et internationales pour que soient engagées les procédures pénales contre leurs auteurs. On se souviendra qu'elles sont à l'origine de la création du Tribunal pénal international. Après le conflit, ces ONG restent et entretiennent ce qu'on appelle les solutions durables, qui visent soit à empêcher que ne surviennent encore d'autres hostilités, soit à aider à développer les structures qui ont été généralement détruites par la guerre.

### *Des ONG en «trompe-l'œil»*

Les ONG subissent deux critiques essentielles, concernant les fonds recueillis et leur représentativité démocratique. La question du rendement financier des ONG pose aussi problème : il est bien souvent difficile de connaître leurs budgets, les rémunérations et, surtout, le fameux taux de rendement des fonds. Pour les ONG, il faut développer un contrôle citoyen, ce qu'elles n'arrivent d'ailleurs pas toujours à mettre en place dans leurs propres structures. Les gouvernements et les organisations publiques internationales exercent des contrôles sous forme d'accréditation et d'informations comptables obligatoires. Les ONG sont souvent trop peu contraintes par les contrôles démocratiques, même lorsque des élections internes sont mises en place.

Toutes les ONG n'ont pas des actions charitables ou de défense d'intérêts collectifs. Certaines, sous couvert de l'intérêt commun, défendent des valeurs mercantiles ou criminelles. Il arrive que les ONG utilisent des moyens illégaux ou violents au nom d'un débat démocratique qu'elles refusent de reconnaître aux autorités publiques démocratiquement élues. Dans ces conditions, l'action des ONG reste contestable, car, n'ayant pas de mandat électif, il leur est difficile de se présenter comme les représentants de l'opinion publique. En outre, les ONG ne soutiennent que les luttes qui correspondent à leurs principes et à leurs objectifs, en vue d'engager une lutte politique globale. Elles contribuent à l'avènement d'un imaginaire des solidarités transnationales, en produisant de façon croissante des discours sous forme de prophéties. Elles donnent aux individus l'image d'une appartenance à un vaste mouvement transnational.

Si les ONG sont d'abord des sentinelles de l'intérêt public face aux contraintes de la mondialisation, elles ne peuvent être considérées comme les représentants de la société civile dans leur campagne contre la trop grande libéralisation de l'économie. Si elles agissent au nom des valeurs humanistes, leur combat ne suffit pas à leur donner une légitimité collective, sur la base d'organisations privées, au fonctionnement démocratique souvent discutable. En outre, les ONG sont généralement liées à leurs pays d'origine, lesquels financent leurs opérations. Par exemple, l'ONG américaine ADF (*African Development Foundation*) a été créée par le Congrès des Etats-Unis, dont elle reçoit des fonds et auquel elle rend des comptes : dans quelle

mesure cette organisation peut-elle être considérée comme non gouvernementale? peut-elle prendre des décisions désintéressées? Dans ce contexte, l'indépendance des ONG vis-à-vis du pays d'origine est souvent difficilement établie, ce qui soulève le problème du respect du principe de neutralité. Si les ONG pallient les manques de structure et de gouvernance des pays du Sud, elles sont alors accusées parfois de néo-colonialisme. Elles se préoccupent de l'environnement, des droits de l'homme, du problème de l'égalité des sexes selon une approche européenne qualifiée d'«eurocentrique», sans tenir compte de l'histoire et de la culture des autres sociétés.

Les ONG deviennent de véritables puissances monétaires, n'hésitant pas à recourir aux moyens les plus douteux de la publicité et des moyens de communication de masse. L'agence européenne ECHO (*European Community Humanitarian Office*) dépense 400 millions d'euros annuellement pour financer l'intervention d'ONG ou d'organismes internationaux dans des conflits (5). Aujourd'hui, près des trois quarts des programmes de la Banque mondiale en Asie du Sud impliquent des ONG. Environ un tiers seulement du financement d'Action contre la faim (ACF) est privé. Seules quelques grandes ONG parviennent encore à maintenir leur indépendance (Médecins sans frontières notamment). Quand il s'agit de fonds gouvernementaux ou intergouvernementaux, les exigences de contrôle sont plus strictes. La dépendance des ONG vis-à-vis des pouvoirs publics les rend aussi vulnérables aux intérêts de ces derniers et aux changements politiques.

La représentation sociale des organisations gouvernementales est parfois «récupérée» par les entreprises. Les ONG se constituent en complexes industriels. Les firmes multinationales sont intéressées par des procédures de certification du respect de certaines valeurs environnementales, sociales et humaines dans leur «*business*». Le problème est alors la multiplication des certificats et leur validité technique et commerciale. Les codes à respecter sont multiples, parmi lesquels les règles environnementales, les salaires, l'hygiène, l'information du consommateur, la santé, le travail des enfants, le genre ou la non-discrimination sont privilégiés. En avril 2000, *Starbucks Corporation* annonce sa volonté d'acheter plus cher les grains de café des petites entreprises dans 2 000 magasins aux Etats-Unis, dans le cadre du commerce équitable (*fair trade*), afin de leur permettre de vivre. McDonalds s'est aussi engagé à n'acheter des œufs (2 milliards par an) qu'auprès des entreprises qui réservent un traitement correct – avec des règles bien précises – aux poules; au risque, en cas de non-respect, de perdre leur marché.

(5) Cf. le site Internet [europa.eu.int/pol/hum/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/pol/hum/index_fr.htm).

On pourrait maintenant multiplier les exemples de ce type de décisions, souvent engagés sous la pression des ONG.

\* \*  
\*

Les gouvernements et les organisations économiques internationales estiment que certaines ONG constituent une nuisance dans le processus de globalisation ou représentent une menace pour la défense de leurs propres intérêts. Parfois, ils considèrent qu'elles ont des idées nouvelles et constituent des sources d'information utiles. Les ONG ont obligé le FMI à prêter attention à la dégradation de l'environnement, à la corruption, à l'endettement, mais aussi au caractère social du développement. L'essor de l'aide humanitaire est maintenant reconnu par les instances internationales et les «sanctuaires humanitaires» sont remplacés aujourd'hui par les «zones de sécurité». Si les ONG constituent des moyens intéressants pour prévenir ou guérir la guerre, leurs actions ne sont pas toujours efficaces. Cependant, il est certain que les ONG peuvent participer activement à la restauration de la paix et au développement économique des pays victimes. Pour Kofi Annan, les ONG sont la conscience de l'humanité. Dans ce contexte, les organisations non gouvernementales sont supposées constamment défendre la paix, s'engager dans la lutte contre l'injustice et le refus de la faim. Ce qui reste globalement vrai.