

ONG ET MONDIALISATION

Sylvie Brunel¹

S'élevant contre la mondialisation, les ONG en sont pourtant le principal vecteur et les grandes bénéficiaires.

Les organisations non gouvernementales sont devenues en l'espace de dix ans un acteur de tout premier plan dans les relations internationales. Perturbant le jeu de la diplomatie traditionnelle, dont les Etats forment les principaux protagonistes, elles interviennent à présent dans toutes les grandes conférences internationales, mobilisent des mouvements citoyens, lancent des mots d'ordre, entravent la marche huilée des conférences au sommet. Leurs exigences peuvent se résumer en quelques mots : plus de justice, moins d'inégalités, le respect des droits fondamentaux de l'être humain, qu'ils soient politiques, économiques et sociaux. Ces revendications s'exercent de manière multiforme mais leur trait commun est une dénonciation presque unanime de la mondialisation libérale d'une part, des systèmes traditionnels d'exercice de la puissance publique, Etats et institutions internationales d'origine gouvernementale principalement, d'autre part.

Pourtant, alors que les ONG sont globalement engagées dans une croisade contre la mondialisation, elles en sont le principal vecteur et les grandes bénéficiaires. Et leur discours comme leurs prises de position ne sont pas exempts d'ambiguïté : se considérant comme les premières forces de progrès social, elles agissent en même temps dans un flou juridique qui autorise la défense masquée de tous les corporatismes.

Selon le PNUD, plus de 30 000 organisations non gouvernementales pouvaient être dénombrées en 1998 dans le monde. Depuis cette date, leur nombre n'a cessé de croître, comme le montre l'inflation du nombre des ONG bénéficiant d'un statut consultatif auprès de l'ECOSOC (Conseil économique et social des Nations Unies).

Des ONG vecteurs de la mondialisation

Comment expliquer l'émergence de ces mouvements citoyens ? D'abord par la fin de la Guerre froide : jusqu'au début des années 1990, les ONG étaient l'apanage du monde libéral. De l'autre côté du rideau de fer, elles étaient inconnues : les multiples associations existantes émanaient des pouvoirs politiques dans un but de contrôle de la société civile par le biais d'organisations couvrant tous les secteurs de la vie sociale (jeunes, femmes, groupements de quartier ou professionnels, etc.). De telles pratiques persistent dans tous les régimes dictatoriaux et les volontaires des organisations humanitaires intervenant aujourd'hui dans des pays tels que la Corée du Nord, la Birmanie ou tout récemment encore l'Albanie, ont beaucoup de mal à faire comprendre aux populations civiles auxquelles leurs programmes s'adressent qu'ils ne sont pas l'émanation du gouvernement de leur pays d'origine.

Les ONG sont apparues dans le contexte des deux Guerres mondiales pour venir en aide aux populations meurtries d'Europe puis se sont réorientées vers le Tiers Monde au moment de la décolonisation, en portant un discours d'émancipation politique des peuples dominés et en ayant la volonté d'accompagner leur développement économique. Elles se sont développées

¹ Géographe et économiste, Sylvie Brunel enseigne à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et travaille depuis près de vingt ans dans le milieu des organisations humanitaires, de la coopération et du développement, sur lesquels elle a publié une vingtaine d'ouvrages. Cet article a été déjà publié dans le n°305 des *Cahiers Français* consacré à " Mondialisations et inégalités ", publié par la Documentation française en nov-déc 2001 et dirigé par Yves Léonard.

avec le mouvement sans-frontiériste dans le contexte de la Guerre froide, en intervenant soit aux marges du monde soviétique pour en recueillir les réfugiés, soit dans les grandes catastrophes naturelles du monde occidental. Sans le vouloir, et sans doute sans même le savoir, elles préfiguraient l'individualisme libéral qui allait bientôt s'imposer. La fin de la Guerre froide suscite l'éclosion de multiples associations transcendant les barrières géographiques et les oppositions politiques traditionnelles pour prendre leur part du marché de la communication et de la visibilité dans le grand désordre du monde. Cette éclosion n'est possible que parce qu'elle est le corollaire de l'affaiblissement des Etats d'une part, les facilités offertes par la mondialisation d'autre part.

L'affaiblissement des Etats est la conséquence des programmes d'ajustement structurel qui montent en puissance dans les Etats du Sud puis de l'Est avec la crise de la dette. Dérégularisation, privatisation, libéralisation, ces trois mots d'ordre imposés aux gouvernements par les institutions financières internationales (IFI) ont pour conséquence la perte de contrôle de leur territoire et de leur population par des Etats qui ne sont plus en mesure de redistribuer la rente qui assurait jusque-là leur légitimité politique.

La rente extérieure, celle de l'aide publique au développement (APD) conçue comme un accompagnement de la décolonisation puis de la guerre froide, se tarit peu à peu avec la perte de l'intérêt géopolitique d'un grand nombre de pays, dans un monde devenu unipolaire. La rente des matières premières s'effondre avec la baisse des cours internationaux des produits de base à partir du début des années 1980. Les exigences de démocratisation imposées par les IFI auprès d'Etats préalablement affaiblis par la disparition de leurs sources de puissance traditionnelles aboutissent à l'émergence de mouvements de substitution issus de la société civile, d'autant plus actifs qu'ils naissent dans un contexte de crise économique. Leurs revendications sont relayées par une presse désormais libre de dénoncer les dysfonctionnements de la société et les abus du pouvoir politique.

Les fondements de la mondialisation, avec l'avènement de réseaux de communication à distance, et notamment la généralisation d'Internet, sont l'autre facteur de montée en puissance des organisations issues de la société civile. Comment mobiliser les énergies et lancer des mots d'ordre planétaires sans ce formidable outil informatique qui permet de diffuser de l'information en temps réel d'un bout à l'autre de la planète ? Aucune des ONG les plus puissantes du monde actuel n'aurait pu connaître un tel développement sans l'outil d'Internet. C'est notamment ce moyen qui a permis aux ONG du Nord et du Sud de confronter leurs analyses et leurs témoignages pour pouvoir lancer des combats communs. Les ONG sont ainsi devenues les plus puissants vecteurs de la mondialisation.

des ONG grandes bénéficiaires de la mondialisation

Servies par l'affaiblissement des Etats, la fin de la Guerre froide et l'avènement de réseaux de communication transcontinentaux, les ONG ont aussi été portées par l'ampleur des financements mis à leur disposition dans le cadre de la mondialisation, qui leur a permis de décupler leurs moyens d'action en quelques années.

Une ONG comme Action contre la Faim a vu ainsi son budget d'intervention passer, en l'espace de dix ans, de 40 millions de francs en 1989 à 400 millions de francs, 500 millions de francs en incluant le développement d'entités sœurs dans d'autres capitales occidentales. Le nombre des donateurs de l'association a certes cru de 80 000 à 450 000 personnes dans l'intervalle, mais il ne suffit pas à expliquer cette formidable croissance : les dons privés ne représentent plus que 23% du budget de l'association en 2000 contre 50% en 1989. S'ils se sont certes accrus, c'est sans commune mesure avec la formidable inflation des financements institutionnels, passés de 50% à 80% de son budget, ce qui représente une croissance de... 2000 % (20 millions de francs en 1989, 400 millions de francs en 2000) !

Pourquoi cette ampleur des financements privés ? Parce que la baisse de l'aide publique au développement a donné un coup de fouet à " l'humanitarisation " du monde. La part de l'aide humanitaire est passée en dix ans de 5 à 20 % de l'APD. Les montants débloqués en situation d'urgence médiatisée atteignent des montants colossaux, qui équivalent, pour les zones concernées, à plusieurs années de coopération bilatérale traditionnelle. La coopération de long terme, peu spectaculaire et mal acceptée par les opinions publiques des pays occidentaux, est de plus en plus difficile à mobiliser, les Etats du Nord rechignant à soutenir les Etats du Sud non émergents lorsque ceux-ci ne disposent ni d'une situation stratégiquement essentielle ni de ressources énergétiques ou minières importantes ou rares. Cette " fatigue des donateurs " - fatigue due aussi au manque de résultat des programmes de coopération traditionnels et à la corruption qu'ils alimentent dans les pays receveurs - est compensée en partie (en partie seulement car les flux d'APD se sont effondrés depuis le début des années 1990) par la tendance à privilégier " l'effet-compassion ", déclenché par des médias audiovisuels qui zappent de crises en crises en fonction d'un degré de mobilisation internationale conditionné par le niveau plus ou moins important " d'intérêt à agir " des grands Etats du Nord.

Meilleurs " clients " des programmes d'aide d'urgence jusqu'à une période récente, certaines ONG ont ainsi été, durant toute la décennie 1990-2000, comme des entreprises qui avaient trop de commandes. Ces ONG, et notamment celles issues du sans-frontiérisme, n'ont eu qu'à surfer sur la vague des crises dites " humanitaires " (qui sont bien plus des crises " médiatiques ") pour collecter des fonds prodigieusement distribués. Du Kurdistan en 1991 à l'Afghanistan dix ans plus tard, en passant par la Bosnie (1992), le Zaïre (Goma, 1994), l'Amérique centrale (Mitch, 1998) ou le Kosovo (1999), certaines régions ont ainsi, successivement, constitué des zones de convergence de coalitions militaro-médiatico-humanitaires, où il fallait, pour une agence d'aide, être institutionnellement présente sous peine de ne plus exister, de véritables " humanitaireslands ", où le jeu de l'offre et de la demande, dans des économies bouleversées par un afflux massif de capital alors qu'elles n'étaient pas préparées à recevoir de telles mannes, a été profondément perturbé, compromettant durablement les conditions socio-politiques de la reprise d'un processus national endogène.

l'humanitaire contre le développement ?

Cette convergence des efforts financiers, autant publics que privés, sur des régions très limitées du monde pour des périodes courtes a sonné le glas de la coopération traditionnelle, à base de programmes de développement de long terme fondés sur un renforcement des capacités locales. En dépit des multiples conférences onusiennes qui ont jalonné les années quatre-vingt-dix, celle de Rio sur le développement durable ouvrant le bal en 1992, les engagements solennellement pris par les chefs d'Etat du monde entier de financer des actions en profondeur dans des domaines clés pour le développement tels que la santé primaire, l'éducation de base, la promotion des femmes (Pékin, 1995) ou la lutte contre la faim (Rome, 1996) ont rarement été suivis d'effet. Les 1,2 milliards de personnes qui souffrent de grande pauvreté à travers le monde - chiffre englobant tous ceux qui ne bénéficieraient pas d'un dollar par jour pour vivre, selon les données généralement utilisées par les grandes organisations internationales - ont vu l'aide dont elles auraient pu bénéficier leur filer sous le nez au profit de 300 millions de personnes, nombre, selon le PNUD, des " bénéficiaires " des programmes des ONG. En conséquence, la croissance de ces dernières a été exponentielle au cours de la période. Et cette croissance a plus concerné le nombre de personnels rétribués, avec des niveaux de rémunération en inflation conséquente, le gonflement des frais de siège et

de dépenses de communication, que celle des actions de terrain, dont, paradoxalement, l'éventail s'est réduit. Pour trois raisons :

- dans les zones les plus médiatisées, elles sont désormais concurrencées par d'autres acteurs : militaires, entreprises, agences intergouvernementales.

- dans les zones les moins médiatisées, les ONG ont du mal à faire financer leurs programmes de terrain par les bailleurs de fonds institutionnels et limitent donc leurs actions au volume de fonds propres dont elles disposent, mais le montant des fonds affecté à ces missions "oubliées" entre en concurrence avec toutes les dépenses mises au service de la croissance de l'institution en tant que telle.

L'humanitarisation de l'aide a ainsi fait la fortune des ONG, principales bénéficiaires des distorsions de la coopération Nord-Sud dans le contexte de la mondialisation, en même temps qu'elle contribuait à affaiblir les acteurs traditionnels du développement que sont les Etats et les agences d'aide institutionnelles, avec pour résultat de marginaliser un peu plus toutes les populations certes pauvres mais non en situation de "catastrophe humanitaire", qui sont pourtant censées être les principales cibles de la solidarité internationale.

Les ONG sont ainsi devenues de très puissants acteurs sur la scène internationale, à la mesure de leur capacité à mobiliser médias, opinions publiques et financements.

du terrain aux idées, l'apparition de nouveaux terrains d'action

Ce succès des ONG est aussi en train de les piéger dans ce qui fondait leur force et leur légitimité : leur présence sur le terrain. La tendance du monde, comme au temps de la Guerre froide mais pour d'autres raisons, est à se refermer. Un grand nombre de régimes privent de plus en plus les ONG de l'accès aux victimes, parce qu'ils redoutent la publicité négative que ces acteurs privés risquent de propager quant à leurs méthodes musclées de contrôle des populations. Ils créent leurs propres structures, conditionnent l'octroi de l'aide humanitaire à des accords qui exigent tant d'allégeances de la part des ONG que les plus rigoureuses d'entre elles préfèrent renoncer à intervenir plutôt que renier leurs principes d'indépendance, de neutralité, de libre choix des lieux, des méthodes et des bénéficiaires des interventions.

Le nombre des zones géographiques où les financements institutionnels restent élevés et la présence des ONG aisée est conditionné par des intérêts commerciaux ou géopolitiques étatiques, ce qui pousse les Etats donateurs ou les agences qu'ils financent à soumettre ces financements à des "accords-cadres" et autres manifestations de leur volonté d'encadrement de l'aide humanitaire. La conséquence la plus claire de cette tendance est de menacer les ONG de se transformer, malgré elles et à leur insu, en sous-traitants de la puissance publique, comble de l'horreur pour des mouvements qui justifient leur existence et leur légitimité auprès de leurs membres par une indépendance affirmée haut et clair.

Face à cette fermeture progressive de leur espace d'action opérationnelle, les ONG ont compris depuis quelques années qu'elles existeront sur la scène internationale plus parce qu'elles mènent des combats contre les inégalités, la violence et les dictatures, que pour leurs programmes de terrain, dont, certes, l'efficacité matérielle en situation d'urgence ne peut être contestée, mais qui débouchent rarement sur une amélioration durable de la situation des bénéficiaires si le contexte institutionnel, sur lequel elles ont peu de moyens d'action directs, ne change pas.

La nécessité absolue dans laquelle elles se trouvent de rechercher sans cesse de nouveaux financements pour continuer d'exister les pousse à se doter de professionnels de la communication, qui ne sont en général pas issus de l'humanitaire, mais ont appris leurs techniques de marketing dans le monde de l'entreprise marchande (auxquelles, de fait, les ONG ressemblent de plus en plus par leurs budgets d'intervention et leurs méthodes de management). Ces nouveaux directeurs de la communication, auxquelles elles assignent la

tâche de répondre à la croissance de leurs besoins de financement dans un contexte que la prolifération du nombre d'ONG rend de plus en plus concurrentiel, leur tiennent un langage clair et unanime : sans "positionnement" clair sur la scène de plus en plus fournie des acteurs transnationaux, sans "message" fort à adresser à tous ceux qui sont susceptibles de les financer, pas d'accès aux ressources des donateurs et des médias, donc pas de survie possible. Ce discours, exactement identique à celui du monde marchand, rencontre les questionnements des acteurs des ONG, préoccupés par les difficultés croissantes qu'ils rencontrent dans l'accès aux victimes. Fonder une légitimité sur la seule pertinence des programmes de terrain auprès des "victimes" (de la faim, de la misère, de la guerre....) ne suffit plus, en effet, à justifier l'existence d'institutions dont la salle d'attente, potentiellement remplie de deux milliards d'êtres humains, se révèle de plus en plus vide au fur et à mesure que les régimes oppresseurs comprennent qu'ils ont tout à gagner à poser des conditions inacceptables à l'action humanitaire. Et comme les principales victimes de "catastrophes humanitaires" se trouvent précisément là où les violences sont les plus fortes, donc où sévissent les régimes les plus infréquentables, la dénonciation des oppresseurs aboutit à empêcher d'intervenir auprès de leurs victimes. L'équation devient insoluble... sauf à précisément décider d'enfourcher le terrain des droits de l'homme et de ce que les juristes qualifient d' "interventions immatérielles".

C'est ainsi que les ONG sont passées de l'action de terrain à l'action idéologique. Constatant les impasses des missions de secours et les dysfonctionnements de la libéralisation, un grand nombre d'entre elles sont nées ou ont réorientées leur action au cours de la dernière décennie en utilisant les outils de la mondialisation pour fédérer les bonnes volontés dans des combats pour la défense des droits de l'homme, une meilleure répartition des richesses, une plus grande justice internationale, qui leur permettent de déployer de nouveaux espaces d'action. Le succès de la formule est indéniable : de Seattle à Gênes, les forces de l' "anti-mondialisation" deviennent chaque fois plus importantes. La puissance de ces nouvelles structures est à la mesure de la force de leur message, car elles canalisent tous les "décus" du militantisme traditionnel au service d'un engagement politique, et recrutent tous ceux auquel la richesse autosatisfaite du monde développé donne mauvaise conscience mais qui constatent en même temps les limites d'une action concrète de terrain au service du développement.

des entreprises de fait passées maîtresses dans l'art de la communication

Pourtant, le contexte de l'élaboration des causes défendues par ces mouvements est rarement le fruit d'une lente maturation politique, mais plutôt le résultat d'un bricolage, constitué de l'alliance entre des recommandations de professionnels de la communication soucieux de dégager des messages "vendeurs" pour leur institution, des attentes des volontaires de terrain déçus par le faible impact de leurs programmes d'aide, et des travaux d'experts utilisés partiellement, pour la part qui permet de coller aux attentes formulées par l'institution.

Les ONG savent que seul le spectaculaire est payant sur le plan médiatique. Elles ont donc tendance à privilégier les causes visibles et les "bonnes victimes". Dans cette nouvelle échelle de valeurs, l'enfant incarne au sommet l'icône parfaite, détachée de tout contexte culturel et social, tandis que tout en bas figure le fast-food d'origine américaine, repoussoir idéal quand bien même il ferait travailler le paysan français et offrirait des services de proximité appréciés par les familles.

Si entre les mouvements associatifs de la dernière vague et les partis politiques traditionnels dont sont issus les représentants élus du peuple, la mésentente est souvent profonde et réciproque (sauf en période pré-électorale), c'est parce que les mots d'ordre des premiers prennent rarement en compte les contraintes auxquelles sont confrontés les seconds. La complexité du réel s'accommode mal des solutions toutes faites prônées par ceux qui ne sont

pas chargés de les mettre en application. Les “ politiques ” reprochent aux “ associatifs ” leur méconnaissance profonde des pesanteurs auxquelles se heurtent ceux qui veulent faire changer les choses en portant forcément atteinte à des intérêts acquis, à des rentes de situation. La sanction électorale ne menace nullement les “ associatifs ” qui peuvent, en toute impunité, recommander les solutions les plus inapplicables possibles : exiger que des dettes soient annulées en imputant la seule responsabilité de leur fardeau à des prêteurs forcément intéressés et inconséquents ; exiger l’ouverture des marchés du Nord aux produits en provenance du Sud sans avoir à gérer la reconversion des milliers de sinistrés de l’industrie textile et sidérurgique et la mise sur le carreau dans des régions transformées en friches industrielles de millions d’ouvriers non qualifiés ; exiger - une fois de plus - la mise en oeuvre d’une taxe sur les transactions internationales sans que soit clairement explicité les conditions de sa mise en oeuvre et de son affectation. ...

Ainsi, si les causes défendues par ces nouveaux hérauts auto-proclamés d’un monde plus juste que sont les ONG “ nouvelle génération ” sont justes, forcément justes, elles sont aussi parfois irresponsables et souvent inapplicables. Leur simplicité, qui leur vaut un tel capital de sympathie, qui leur permet de rallier tant d’indécis et de mécontents - “ enfin une solution claire et que tout le monde comprend aux drames de ce monde ” - est précisément ce qui les rend concrètement inapplicables. Car cette simplicité a la lisibilité du slogan sans la complexité du programme destiné à être concrètement mis en oeuvre.

Maîtresses dans l’art de la communication, les ONG n’ont pas à subir les conséquences de leurs mots d’ordre. La rentabilité de leur positionnement est immédiate. Elle se mesure en nombre d’adhérents, donc de cotisations, en visibilité médiatique pour leurs dirigeants, en audience dans les meetings. Se nourrissant d’une culture d’opposition, les ONG ont fait des Etats et des entreprises leurs principaux ennemis, ceux qui produisent de la norme et ceux qui produisent des richesses sont également dénoncés comme nuisibles. Les coupables à abattre, pour ces nouveaux justiciers qui n’ont de compte à rendre qu’à eux-mêmes, sont ceux qui précisément leur ont permis de croître et de se développer. D’une part en bénéficiant de la sécurité d’un monde producteur de normes, contrairement aux territoires livrés aux mafias et à la loi du plus fort, dans lesquels elles ont de plus en plus de mal à intervenir - les ONG participent ainsi sans même s’en rendre compte au grand mouvement de libéralisation mondiale où ceux qui produisent de la norme doivent voir leur champ de compétences le plus restreint possible. D’autre part en s’alimentant des fonds alloués directement (fonds institutionnels et d’entreprises) ou indirectement (dons des donateurs, la plupart salariés ou retraités) par ceux-là même qu’elles villipendent.

Au final, la question peut se poser de savoir si les buts réels des ONG, leur motivation profonde, sont vraiment de voir progresser la justice et l’équité. Ou si elles poursuivent d’abord la pérennisation de leur existence en tant qu’institutions dont il s’agit de renforcer les comptes et d’assurer la croissance. Si aucun scandale financier ne vient les faucher en plein vol, il est marquant de constater qu’elles sont en train de suivre toutes à peu près la même évolution que les agences gouvernementales et internationales qu’elles dénoncent : tendance au grossissement et à la bureaucratisation, démultiplication des circuits de décision, niveaux de rémunérations en hausse constante ((justifiée par la nécessité de se “ professionnaliser ”), comparables voire supérieurs aujourd’hui à ceux du secteur privé, qui ne vit pourtant pas, lui, de la charité publique.

Les ONG sont ainsi devenues de fait des entreprises, mais elles défendent avec la plus grande détermination le maintien de leur statut associatif, qui leur permet de bénéficier de niches fiscales, les exemptant d’impôts sur des bénéfices pourtant réels - il n’est qu’à voir le niveau de “ provisions ” atteint dans le budget des plus grosses d’entre elles - , et d’exhiber à destination des donateurs des administrateurs bénévoles, qui servent de faux-nez pour une nomenclature au statut plus que confortable, tandis qu’à la base, les volontaires de terrain

travaillent dans des conditions souvent pénibles, soutenus par la conviction de milliers de petits donateurs de participer à une juste cause.