



HAL
open science

Les contestations de l'action des ONG

Jacques Fontanel, Liliane Bensahel-Perrin, Bénédicte Corvaisier-Drouart

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel, Liliane Bensahel-Perrin, Bénédicte Corvaisier-Drouart. Les contestations de l'action des ONG. Jacques Fontanel; Liliane Bensahel; Bénédicte Corvaisier-Drouart. Les organisations non-gouvernementales ou L'homme au coeur d'une mondialisation solidaire, l'Harmattan, pp.405-430, 2009, La Librairie des humanités; Côté cours (Grenoble), 978-2-296-09066-8. hal-02155505

HAL Id: hal-02155505

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02155505>

Submitted on 13 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES CONTESTATIONS DE L'ACTION DES ONG

Fontanel, J., Bensahel-Perrin, L., Corvaisier-Drouart, B.

in

**Les Organisations non gouvernementales, ou l'homme au cœur
d'une mondialisation solidaire**

La Librairie des Humanités, l'Harmattan, Paris

Résumé :

Les ONG ont apporté un souffle nouveau dans un système dans lequel l'Etat et les valeurs du marché se partageaient exclusivement les réponses aux questions économiques, écologiques, politiques et sociales des hommes. Elles ont globalement exercé des effets positifs dans plusieurs domaines comme le refus des inégalités, la protection de la nature, l'aide aux pays en développement ou le combat contre la faim. Cependant, les actions entreprises sont parfois discutables, elles ne sont pas toujours appréciées par tous les acteurs de la scène internationale et les dysfonctionnements des ONG ont tendance aujourd'hui à être mis en évidence. En outre, l'action des ONG n'est pas toujours efficace notamment lorsqu'elles s'opposent entre elles sur les objectifs à suivre. Enfin, la contestation des ONG est parfois récupérée par le capitalisme international ou, plus indirectement, par les actions des Etats. Des effets pervers apparaissent, soit par la mise en place d'ONG aux ordres du monde marchand ou des pouvoirs publics. Si l'on ajoute le prosélytisme religieux et les détournements d'idées à des fins politiques, l'action d'ensemble des ONG mérite d'être plus rigoureusement étudiée. Elles ne peuvent revendiquer le monopole de l'expression de l'opinion publique, elles ne peuvent pas non plus considérer qu'elles ont la légitimité de l'action, sans regard sur les soutiens des citoyens à des pouvoirs publics nationaux ou internationaux démocratiquement élus. Elles restent cependant des gouteurs de l'avenir

NGOs have brought a new breath into a system in which the state and market values share exclusively the answers to men's economic, ecological, political and social questions. Overall, they have had positive effects in several areas such as the rejection of inequalities, the protection of nature, aid to developing countries or the fight against hunger. However, the actions taken are sometimes

questionable, they are not always appreciated by all the actors of the international scene and the dysfunctions of ONG tend today to be highlighted. In addition, the action of NGOs is not always effective especially when they oppose each other on the objectives to be followed. Finally, the challenge of NGOs is sometimes recovered by international capitalism or, more indirectly, by the actions of States. Perverse effects appear, either by the establishment of NGOs at the orders of the merchant world or public authorities. If we add religious proselytism and misappropriation of ideas for political ends, the overall action of NGOs deserves to be more rigorously studied. They cannot claim the monopoly of the expression of the public opinion, nor can they consider that they have the legitimacy of the action, without regard to the support of the citizens to democratically elected national or international public authorities. They remain, however, watchers of the future.

ONG, NGO, BINGO, PONGO, développement économique, capitalisme, inégalités sociales, pauvreté, aide internationale, écologie, environnement, paix, guerre.

Economic development, capitalism, inequalities, poverty, ecology, environment, peace, war.

Les actions des ONG ne sont pas toujours appréciées par tous les acteurs de la scène internationale. Dans certains cas, elles sont jugées illégales sur le territoire d'un Etat. La lutte des opposants au nucléaire civil et militaire a souvent conduit à des actions de répression. Dans de nombreux pays, le refus des dictatures a conduit maints membres des ONG dans les prisons ou à l'exil. Compte tenu de la souveraineté nationale sur son territoire, l'Etat fait respecter ses décisions, même si l'action humanitaire (par exemple) s'inscrit dans une démarche admise par l'Organisation des Nations Unies. Les Etats refusent parfois l'accès sur leur sol d'ONG spécialisées dans les secours humanitaires, même après une catastrophe naturelle. Ainsi, les territoires birmans et chinois ont fait l'objet d'interdiction d'accès temporaire ou définitif à la suite des tremblements de terre ou des intempéries aux effets mortifères colossaux.

Les fameux « French doctors » ont accompli leur action souvent au péril de leur vie, face à des adversaires guerriers ne souhaitant pas l'aide médicale apportée à l'ennemi. Dans l'affaire du « Rainbow Warrior », l'action de terrorisme commandité par un Etat à l'encontre d'une ONG opposée aux essais nucléaires français met en évidence l'importance accordée par un gouvernement à l'action de Greenpeace. Cet exemple met en évidence l'influence des ONG sur l'opinion publique internationale. Aujourd'hui, la Convention concernant la suppression des essais nucléaires doit beaucoup à ce combat, même si d'autres formes d'essais modélisés subsistent. Dans la lutte contre les mines antipersonnel, l'action des ONG, pour essentielle qu'elle soit, n'a cependant pas convaincu les Etats-Unis et la Grande-Bretagne de signer la Convention (Ottawa, 1997) de leur interdiction de production. Cependant, de nombreux Etats ont soutenu cette action et l'ont imposé dans les discussions et négociations dans les instances internationales. La Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres a obtenu le Prix Nobel de la paix, témoignage de l'importance de son action dans le domaine du respect des personnes civiles dans les conflits d'occupation.

Cependant, l'action des ONG n'est pas toujours efficace notamment lorsqu'elles s'opposent entre elles sur les objectifs à suivre. En outre, les actions entreprises sont parfois discutables et les dysfonctionnements des ONG ont tendance aujourd'hui à être mis en épingle. Enfin, la contestation des ONG est parfois récupérée par le capitalisme international ou, plus indirectement, par les actions des Etats.

Des objectifs hétérogènes, parfois contradictoires

Les ONG s'opposent souvent sur les moyens politico-économiques pour parvenir à leurs fins. Il y a trois grands mouvements :

- Le pôle internationaliste refuse les solutions nationales protectionnistes. La mondialisation est un fait de notre temps, mais il faut définir des réponses alternatives par rapport à la « mondialisation libérale.
- Le pôle national se réfère à la Nation, laquelle définit les règles de vie qui prévalent dans le cadre d'un environnement démocratique. Dans ces conditions, il faut conserver les acquis sociaux et accepter le protectionnisme lorsque celui-ci est nécessaire. La question des solidarités internationales est alors secondaire.

- Le pôle réformiste se propose de définir une nouvelle réforme globale des organisations internationales. Favorable à la « *global governance* », il a quelques difficultés à se démarquer du consensus de Washington.

Les ONG n'ont pas toutes les mêmes idéaux et leurs intérêts parfois sont opposés. Ainsi, si nombreuses d'entre elles contestent le processus de globalisation, d'autres considèrent qu'en fin de compte c'est un instrument de paix internationale. Les conceptions philosophiques diffèrent sur plusieurs points. Ainsi, le conflit interne dans Médecins sans frontières a permis la création de Médecins du Monde. Il met en évidence les fractures et les enjeux souvent divergents des ONG. Il y a parfois une concurrence entre les ONG qui ne défendent pas toujours des idées générales. Certaines défendent des intérêts spécifiques (féminisme, homosexualité, par exemple), sans se préoccuper des autres valeurs. Les intérêts peuvent devenir divergents. Ils le sont à quatre titres :

1) Les objectifs varient en fonction des confessions religieuses, des principes politiques et des réflexions humanitaires. Certaines organisations humanitaires islamiques dénoncent la démarche opportuniste des ONG occidentales qui les excluent de leurs réunions (et réciproquement), d'autres cherchent la réconciliation. Mais souvent les ONG occidentales excluent les ONG islamiques de leurs réunions et réciproquement. Elles préfèrent trouver les solutions en relation étroite avec les fondements de leur confession. Ainsi, les mouvements islamiques n'acceptent pas toujours qu'un geste humanitaire n'ait pas son origine dans la croyance religieuse. Ils se désintéressent souvent, à ce titre, des ONG non religieuses, car pour eux la religion est le seul garant de la morale et de la charité. Tous les deux types d'organisations sont caractérisés par la corruption et le manque de transparence des finances. Souvent les mouvements religieux sont suspectés d'évangélisation (les mouvements chrétiens), de financement du terrorisme (les mouvements islamiques) et en général les deux mouvements sont accusés de bloquer les activités des ONG laïques. Aussi, on a pu voir des ONG à orientation religieuse utiliser l'extrême détresse des victimes qu'elles venaient aider pour les pousser à la conversion et faire du prosélytisme. D'autres, proches d'un parti politique ou d'une idéologie, ont tendance à minimiser les atteintes aux droits de l'homme commises par des pays de la même obédience. Enfin, l'utilisation des moyens logistiques d'origine militaire mettrait les ONG urgentistes en situation de dépendance vis-à-vis des Etats qui les aident et donc pourrait remettre en cause leur neutralité dans un conflit. Elles exercent une influence considérable dans les domaines financiers ou économiques auprès de Fidèles influencés dans leur vie de chaque jour par le discours du respect des normes religieuses.

2) Certaines ONG prônent des actions violentes, quand d'autres sont fondamentalement non-violentes. Elles jouent un rôle important sur le plan géoéconomique car elles influencent souvent les décisions politico-économiques des Etats. Al Qaida (la structure, la base), dirigée par Ben Laden, est un club informel, aux financements occultes, agrégeant plusieurs groupes en coopérations ponctuelles, variables, mais restant souvent autonomes, parfois institués en ONG. Les ONG affiliées secrètement au terrorisme d'El-Qaïda s'opposent parfois à celles qui sont influencées par le Hamas, lequel est un mouvement pour la libération nationale de la Palestine exerçant une aide humanitaire reconnue. De nombreuses organisations non gouvernementales, souvent caritatives, soutiennent

directement ou indirectement le terrorisme. « Lorsque toutes les portes sont closes, s'ouvrent celles d'Allah » (Cheikh Yassine, chef du Hamas palestinien). La guerre sainte (le djihad) donne aux martyrs une vie merveilleuse dans l'au-delà. Toutes les ONG n'exercent pas que des actions charitables ou de défense d'intérêts collectifs. Certaines, sous couvert de l'intérêt commun, défendent des valeurs politiques, mercantiles ou criminelles, en utilisant des moyens illégaux.

3) Au niveau de la collecte des ressources, les ONG sont en compétition. Des emplois sont ouverts, des opportunités d'influence politique surgissent (Kouchner et Malhuret), des revenus sont en concurrence, soit en relation avec les organisations internationales, les instances nationales ou directement avec le secteur privé. En réalité, les ONG sont des grands organismes économiques qui gèrent globalement un marché de plusieurs des millions de dollars. Les gouvernements et les organisations publiques internationales exercent des contrôles sous forme d'accréditation et d'informations comptables obligatoires. Cependant, malgré des budgets parfois très importants, les ONG sont rarement accusées de corruption, elles sont encore relativement vertueuses, mais l'information manque encore cruellement pour en être certain. Elles reçoivent de plus en plus de crédits publics, malgré une absence de contrôle du respect des valeurs démocratiques lorsque des élections internes sont mises en place. 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'exemple de l'ONG « Islamic American Relief Agency » (IARA-USA) est à ce titre très instructif. Créée en 1985, IARA est une organisation à but non lucrative qui se propose d'entreprendre des actions en vue de favoriser l'émancipation des personnes et de participer à des programmes de développement concernant la dignité humaine, la justice sociale et la confiance en soi. Il est composé de citoyens soudanais musulmans, résidents des Etats-Unis, qui déclarent apporter une aide aux populations africaines en situation d'urgence. Dans les faits, son action concerne d'autres pays du monde (Moyen-Orient, Asie du Sud-Est et même Etats-Unis), sans référence apparente à la religion ou à la nationalité. Par exemple, elle a financé l'aide aux orphelins d'Afghanistan, du Tchad, de la Jordanie, du Kenya, du Liban, de l'Azerbaïdjan, de l'Albanie, du Mali, de la Somalie, du Pakistan, de l'Ouganda et du Yémen. Chaque donateur fait un don d'un dollar par jour. Elle apporte son soutien en matière de santé dans les pays très pauvres comme la Somalie, le Mali, le Bangladesh et les Balkans (en guerre). Elle a engagé plusieurs programmes éducatifs dans les écoles primaires et secondaires au Mali (Djindjini-Koire Community School), en Bosnie (Anwar Educational Center). Le FBI et le Joint Terrorism Task a mis cette organisation sous surveillance en Octobre 2004, avec la fermeture de ses bureaux. Depuis, les membres du conseil d'administration ont repris une vie normale, en travaillant à Columbia dans le Missouri. Le 8 mars 2007, l'organisation et cinq de ses dirigeants ont été chargés par l'US Western District Court of Missouri pour avoir envoyé 1,4 millions de dollars en Irak pendant les sanctions internationales entre 2000 et 2003. Le 16 janvier 2008, Mark D. Siljander, ancien Député de l'Etat du Michigan, a été poursuivi pour avoir aidé cette organisation à obtenir 130.000 dollars de fonds qui auraient été ensuite envoyés aux Talibans et à Al-Qaïda.

4) Les ONG de défense et de promotion de l'environnement sont nombreuses, actives, bien informées, scientifiquement soutenues. Bien que préoccupées par la

question planétaire, elles sont souvent nationales, voire locales. Leur activité reste limitée dans l'objet final et l'espace. Les moyens disponibles sont faibles et elles sont centrées sur un thème, des OGM à l'énergie nucléaire. Elles s'inscrivent presque toujours sur le champ politique. La défense de l'environnement suppose, dans le cadre de l'économie de marché, une action militante et quotidienne, qui s'inscrit dans le champ politique. De nombreuses ONG s'inscrivent dans une démarche radicale, conservatrice, vers un retour vers les écosystèmes pré-industriels. Elles sont, de ce fait, beaucoup plus orientées vers la diffusion de l'information, l'influence (lobbyisme¹) et la résistance, par des actions de non-violence aux images spectaculaires (Greenpeace). Elles s'ouvrent aujourd'hui dans des Fédérations adaptées et cohérentes, mais ce n'est pas dans la tradition de cette mouvance, à l'exclusion des grands mouvements comme WWF ou Greenpeace. Si le thème du développement « durable » est susceptible d'être fédérateur, il n'en reste pas moins vrai qu'il s'inscrit dans une démarche conceptuelle suffisamment floue pour ne pas être opérationnelle. Enfin, la plupart de ces associations ont été critiquées au niveau de la transparence des comptes (concernant notamment, chez les donateurs, la structure des dons importants et peu importants) et de leur fonctionnement réel.

4) L'aide d'une ONG qui renforcerait le poids d'un objectif d'un gouvernement dans les négociations internationales peut être d'un grand secours. Certaines organisations non gouvernementales sont liées à leurs pays d'origine, lesquels financent leurs opérations. ADF (*African Development Foundation*) a été créée par le Congrès des Etats-Unis, elle reçoit des fonds de celui-ci et lui rend des comptes. Dans quelle mesure cette organisation peut-elle être considérée comme non gouvernementale ? Les Etats ne sont donc pas indifférents à l'action des organisations non gouvernementales. Parfois, ils les soutiennent, notamment lorsqu'elles définissent des objectifs compatibles avec leur politique, parfois elles les combattent pour témoigner d'une autre vision du monde. L'action des ONG s'inscrit dans des relations de puissance, de rivalité, d'affrontement, de refus, de négociation ou de concertation. 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 conflits². 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. Normalement, les ONG sont indépendantes des Etats. Ce n'est pourtant pas toujours le cas. Les ONG des pays socialistes étaient des courroies de transmission de la politique du Parti Communiste. Aujourd'hui, l'action humanitaire est un instrument de la stratégie sécuritaire des Etats-Unis. Le directeur de USAid, Andrew Natsios, a exprimé de façon claire et nette que les

¹ L'ONG Sierra (700.000 adhérents), située aux Etats-Unis, s'inscrit plutôt dans une démarche lobbyiste.

² Site d'ECHO (European Commission Humanitarian Office) de la Commission européenne : http://europa.eu.int/pol/hum/index_fr.htm

ONG et les contractants sont des armes entre les mains du gouvernement américain³. Cela signifie que les Etats ont tendance à reléguer les ONG en sous-traitants. La question se pose alors de savoir si les ONG ne sont que des instruments entre les mains du gouvernement, celui-ci les pourvoyant en fonds et en programmes correspondant à ses propres objectifs, dans un cadre ordonné et décidé par les autorités de l'Etat donateur. Dans le cas de l'Iraq, les ONG n'ont pas toutes eu une attitude aussi complaisante. En 2003, Oxfam se déclare toujours opposée à la guerre en Irak, que sa directrice, Barbara Stocking, qualifie même d'injustifiable. Si pour Rony Brauman⁴, l'exigence d'impartialité est la règle de l'action humanitaire, ce n'est pas le cas pour Médecins du Monde davantage concerné par le droit d'ingérence chaque fois que les droits de l'homme ne sont pas respectés⁵. Les dangers pour les ONG sont de succomber à l'étatisation de la société, de subir la privatisation de l'Etat, de négliger la clientélisation de la société et d'accepter l'image paternaliste de la relation publique. Au fond, la liberté des ONG suppose de grandes vertus.

Des actions contestées

Les violentes actions, très contestées, de Seattle et de Gênes ont donné un éclairage particulier aux actions des ONG, traditionnellement plutôt pacifiques. Les Sommets des « grands de ce monde » favorisent les manifestations parfois violentes, ce qui ne favorise pas toujours une « bonne compréhension » de leur action. Dans ce contexte, les politiques et les intérêts des ONG sont en opposition. Si Direct Action Network revendique certaines formes de violence, Amnesty International s'y oppose résolument, considérant que tous les moyens de ne justifient pas les fins. Ces actions, pour efficaces à court terme, qu'elles aient pu être, n'en ont pas moins remis en cause l'image positive de force de négociation des ONG. Elles justifient la volonté de certains Etats de réduire leur pouvoir, en considérant qu'elles ne sont pas représentatives et que leur volonté d'imposer, par la violence si nécessaire, des règles et des comportements de vie qui n'ont pas été démocratiquement discutés n'est pas légitime.

Les ONG sont appelées à contrôler les actions de leurs militants. Aujourd'hui, les Etats organisent toujours l'espace mondial, selon des modalités et des influences différentes au regard de leurs forces politiques, démographiques, économiques et militaires. Ce sont eux qui constituent les principaux pourvoyeurs des biens publics et qui définissent les règles du marché. Les Etats démocratiques ne peuvent accepter que les ONG remplacent les droits qu'ils ont mis en place par des règles que cette « société civile » souhaiterait faire triompher. 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. Or, les intérêts collectifs dépassent cette vision tronquée, liée à quelques objectifs réduits. Enfin, les ONG

³ « *NGOs and contractors are an arm of the U.S. government* ». Fielding-Smith, A. (2004), Muddying the world's conscience, guardian.co.uk in <http://www.guardian.co.uk/society/2004/jan/09/voluntarysector.iraq.p.1>.

Natsios, A. (1997), U.S. Foreign Policy and the Four Horsemen of the Apocalypse. Humanitarian Relief in Complex Emergencies, Published with the Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C. Praeger,

⁴ Brauman, R. (2000), L'action humanitaire, Coll. Dominos, Flammarion, Paris.

⁵ Kouchner, B. (1999), Le malheur des autres, Edition Odile Jacob, Paris.

n'ont d'ailleurs de reconnaissance officielle que par les lois nationales et internationales acceptées par les Etats dans leur grande majorité. Elles ont le pouvoir de s'engager dans les interstices des conflits entre les Etats, elles peuvent informer et mobiliser l'opinion publique et elles ont des compétences sur la mise en évidence des dysfonctionnements divers du système international.

Cependant, les ONG peuvent constituer des armes pour affaiblir les positions de certains Etats au détriment d'autres en proposant la modification des règles existantes. Ainsi, le gouvernement des Etats-Unis est en mesure de refuser la signature des accords internationaux sur l'environnement, sans que les ONG américaines n'expriment leur désaccord à court terme. Si le gouvernement américain accepte parfois de s'engager dans des traités et conventions internationales, le mode de ratification des traités passe aussi par le Congrès qui peut refuser cet engagement. Ainsi, le gouvernement américain refuse que ses concitoyens soient jugés par un tribunal international, alors même qu'il avait signé le statut fin 2000, avant de la retirer pour signer des accords bilatéraux avec nombre de pays. « Le pouvoir de la norme est l'une des stratégies de puissance que les anglo-saxons ont développé notamment dans les instances internationales, alternant ainsi le "hard power" de la puissance militaire avec le soft power de la maîtrise normative »⁶. Dans ce cas, les ONG américaines viennent souvent au secours de « l'establishment américain ». Cependant, dans la « guerre du coton », le gouvernement des Etats-Unis a été conduit à composer avec l'Organisation Mondiale du Commerce et les pays africains, fortement soutenus par les expertises des ONG⁷, dont le lobbying militant et informatif est parfois couronné de succès.

Les organisations non gouvernementales dépendent fondamentalement des donateurs. Certains d'entre eux agissent à des fins fiscales afin de bénéficier de réductions substantielles d'impôts, pour des raisons de publicité personnelle, mais aussi, dans certains cas, par engagement humanitaire. Certains d'entre eux fournissent une aide importante sans la divulguer, même si ce cas est plus souvent évoqué que réel ou courant⁸. Aux Etats-Unis, une liste a été faite par Forbes des principaux donateurs (Tableau n°44). Au total, les sommes récoltées auprès des organisations exemptées de taxes a atteint 160 milliards de dollars, vers les églises, les opéras, les universités ou les musées d'art. Environ 25 % de cette somme a été dirigée vers le motif charitable, soit 40 milliards de dollars.

Tableau n° 44 – Les principaux donateurs en faveur des associations, fondations, universités et organisations non gouvernementales

Nom	Sociétés d'origine	Importance des dons (en millions de dollars)	% par rapport à la richesse personnelle
Bill Gates	Microsoft	28.292	37
Gordon Moore	Intel	6.761	64

⁶ Reveillard, C. (2007), Géostratégie des ONG, Géostratégiques n° 16., Mai..

⁷ Fontanel, J., Antipas Touatam (2004), L'Afrique et l'OMC. Le cas de Cancun, Géopolitique Africaine, 1^{er} trimestre. Disponible aussi dans Fontanel, J., Antipas Touatam (2004), Africa and Cancun, African Geopolitics, 2004.

⁸ Charity And The Forbes 400 (2004), http://www.forbes.com/2004/09/23/cz_0923philan_rl04.html

George Soros	Soros Fund Management, Open Society Institute	5.437	43
Eli Broad	KB Home and SunAmerica, Inc.	1.613	21
Michael Dell	Dell Inc.	1.255	8
Ted Turner	Turner Enterprises, Inc.	799	30
Paul Allen	Vulcan Venture et Microsoft	798	4
Alfred Mann	MannKind Corporation, Second Sight, Bioness, Eclipse Aviation...	608	30
John Kluge	Metromedia	504	4
Jon Huntsman	Huntsman Corporation	497	18
Pierre Omidyar	Ebay	358	3
Warren Buffet	Berkshire Hathaway, Gillette Coca Cola	321	1
Bernard Marcus	Home Depot	263	12
David Geffen	Asylum Record, Geffen Records, DreamWorks SKG	183	4
Larry Ellison	Oracle Corporation	151	1
Michael Bloomberg	Bloomberg LP	132	3
Steven Spielberg	DreamWorks SKG, Amblin	97	4
Sumner Redstone	Viacom, CBS Corporation, Midway Games, National Amusement	78	1
Paul Knight	Nike	65	1
Steve Ballmer	Microsoft	23	0

Les organisations non gouvernementales sont des lobbys qui disposent comme armes principales un fort potentiel de communication, de négociation et de protestation. L'action humanitaire n'a pas toujours produit des résultats satisfaisants, même d'un point de vue moral⁹. La virulence des modalités d'expression, la contestation des actions des élus ou la méfiance (souvent justifiée) à l'encontre de certaines firmes transnationales ne constituent pas toujours une représentation fidèle de l'opinion publique. Au fond, ces mouvements n'ont pas toujours de stratégies communes, ce qui réduit d'autant leur efficacité collective. À la suite du Forum du Millénaire, une recherche de coordination des ONG a été entreprise, soit vers une organisation mondiale de solidarité, soit vers la recherche d'un monde pluriel aux systèmes de gouvernance multiples. Ces thèses restent modestes, il s'agit d'un gouvernement mondial minimum dont on peut se demander le poids par rapport aux grandes

⁹ Pérouse de Montclos, M-A.(2001), L'aide humanitaire, aide à la guerre ?, Complexe, Bruxelles, 208 pages.

organisations économiques privées qui dominent le monde. Cette faiblesse commence à être ressentie par l'opinion publique, laquelle leur accorde alors une confiance plus mesurée. Les ONG retrouvent leur rôle principal, leur capacité à soulever les questions que les pouvoirs politiques et économiques négligent ou s'attachent à réduire au silence.

Aujourd'hui, les ONG subissent deux critiques supplémentaires, concernant leur représentativité démocratique et les fonds recueillis. Parfois, les ONG utilisent des moyens illégaux ou violents au nom d'un débat démocratique qu'elles ne peuvent revendiquer. Elles ont tendance à contester le rôle des élus, sans pour autant être représentatives de la société dans laquelle elles agissent. 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, de nombreuses ONG n'appliquent pas à leur propre fonctionnement ce qu'elles réclament des autres entités économiques et sociales. Il est ainsi souvent difficile de connaître leurs budgets, les rémunérations du personnel et, surtout, le fameux taux de rendement des fonds. Les gouvernements et les organisations publiques internationales exercent parfois des contrôles sous forme d'accréditation et d'informations comptables obligatoires, mais les ONG sont insuffisamment contraintes sur la question des contrôles démocratiques, même lorsque des élections internes sont mises en place. Si les ONG sont d'abord des sentinelles de l'intérêt public face aux contraintes de la mondialisation, elles ne sont pas les représentants de la société civile. 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. Certains responsables politiques ont même fait état « d'organisations non gouvernables »¹⁰.

Les ONG donnent aux individus l'image d'une appartenance à un vaste mouvement transnational. Elles contribuent à l'avènement d'un imaginaire des solidarités transnationales en produisant de façon croissante des discours sous forme de prophéties. Cependant, les ONG se préoccupent de l'environnement, des droits de l'homme, du problème de l'égalité des sexes. Cette approche "eurocentrique" est contestée par les autres sociétés qui ne retrouvent pas dans ces objectifs leur histoire et leur culture. L'indépendance et la neutralité des ONG vis-à-vis du pays d'origine ne sont pas toujours établies. Les ONG ont tendance à transposer des valeurs et des solutions occidentales pour répondre aux problèmes africains. Si les ONG pallient les manques de structure et de gouvernance des pays du Sud, elles sont alors accusées parfois de néo-colonialisme. S'il est possible de justifier l'intervention des ONG dans les pays du Sud par le manque de structure et de gouvernance efficace, il n'empêche que les actions entreprises manquent parfois de concertation avec les bénéficiaires. Les ONG agissent majoritairement dans les pays du Sud, mais elles sont financées par les pays du Nord. Les anciens pays colonisateurs distribuent des fonds aux pays du sud devenus indépendants. Pourtant, les ONG internationales cherchent toujours la collaboration des organisations locales dans l'accomplissement de leur tâche afin de rester plus indépendantes des autorités politiques ou factieuses locales et d'utiliser leur connaissance et leur expertise du terrain.

Cependant, l'idée de néo-colonialisme est renforcée par le fait que les ONG du Nord et celles du sud n'ont pas de relations sur une base égalitaire. Selon Y.

¹⁰ Ryfman, P. (2004), Les ONG, Collection Repères n°386, La Découverte, Paris.

Tandon (2004), les ONG du Nord refusent de se faire évaluer et noter par les pays africains. Les ONG africaines, quant à elles, n'ont pas d'autres choix que de rendre des comptes concernant leurs finances aux ONG du monde occidental. De ce fait, les ONG, selon leur pays d'origine, n'ont pas le même poids dans le concert international. Dans les réunions de l'OMC, les ONG d'origine américaine sont largement majoritaires et elles font prévaloir leurs stratégies aux autres représentants des organisations non gouvernementales. Lors de la conférence ministérielle de Seattle sur 738 ONG inscrites 635 provenaient de pays industrialisés (314 des Etats-Unis 184 de l'union européenne) et seulement 103 étaient originaires de pays en développement. Le premier quintile des plus importantes ONG (surtout d'origine américaine) concentre entre 80 à 90% des ressources disponibles pour leurs actions. Il en résulte, d'un point de vue géopolitique, la reconnaissance implicite de la puissance américaine, non seulement sur l'autel de la loi internationale, mais aussi de ses valeurs, patriotisme américain inclus. Enfin, Ainsi, le gouvernement des Etats-Unis n'est jamais mis dans le même rang que ceux qui le suivent. Le poids des ONG américaines est considérable, il modifie de ce fait le caractère réformiste de l'action des ONG européennes, comme si les inégalités pouvaient être réduites par les actes volontaires d'une charité malheureusement un peu trop ordonnée.

Des dysfonctionnements

Lorsqu'elles ne s'inscrivent pas dans la contestation de la mondialisation, la collaboration des ONG avec les acteurs internationaux est quotidienne. Les institutions internationales leur offrent souvent des moyens techniques et financiers pour engager des actions dans les domaines de l'aide au développement ou du respect des droits de l'homme. Il en résulte souvent une compétition pour le recueil des financements qui ne déroge guère aux principes de la concurrence sur les marchés internationaux, même pour les ONG aux idéaux similaires. Médecins sans Frontières (MSF) est devenue la première agence médicale privée au monde. Elle est parfois en concurrence avec le secteur privé proprement dit, mais aussi avec Médecins du Monde (MDM), son alter ego engagé aussi dans la lutte politique. Pendant la crise des Grands Lacs, les relations entre MSF-France et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés étaient pour le moins orageuses. Les rapports entre l'ONU et les ONG d'Afghanistan n'ont pas toujours été en phase avec leurs objectifs communs. Ces tensions croissent du fait de la remise en cause de la mondialisation et de la contestation des actions de type guerrier contre le terrorisme engagé par les Etats-Unis.

Les ONG sont aussi menacées de bureaucratisation et d'éloignement progressif des problèmes concrets et immédiats du terrain. Avec l'utilisation de moyens de la production et de communication modernes, elles perdent le contact quotidien, en tête à tête ou de visu. Elles sont susceptibles de devenir de simples institutions banalisées, ayant un fonctionnement propre, négligeant les contraintes des opérations concrètes. Dans ce cas, tout en maintenant leurs objectifs, elles peuvent perdre leur âme. Des dérives importantes liées à la compétition existent déjà. Cette question fait l'objet de nombreuses controverses, notamment sur la question des sources privées ou publiques des fonds. Dans les pays d'Europe du Nord, les relations entre les pouvoirs publics et les ONG sont suffisamment confiantes pour que le pourcentage des fonds reçus des premiers pour les secondes

soit élevé. En France, le débat reste idéologique, entre celles qui considèrent que les fonds publics sont une « inféodation » aux pouvoirs en place et donc une perte d'indépendance et celles qui considèrent que c'est une manière d'obliger les Etats et les collectivités locales à prendre leurs responsabilités. Au niveau mondial, l'aide public au développement fournit 30 % de ses fonds sur les projets engagés par les ONG. Cette question peut faire l'objet de nombreux débats, mais il est clair que c'est plutôt dans la structure des fonds perçus que, en première analyse, le degré d'indépendance peut être mesuré. Contrairement aux ONG inscrites auprès de l'ONU, lesquelles doivent remplir un dossier circonstancié, les ONG dans leur ensemble manquent de transparence sur les motifs de leurs actions, leurs modes de financement ou la qualité et le rôle de ses membres. Il n'empêche que leur rôle est essentiel. Si l'ONU a souhaité travailler de concert avec les ONG, c'est que ces dernières lui apportent des informations et des expertises intéressantes. Dans ce contexte, de nombreuses ONG en France ont souhaité constituer un Comité destiné à fixer une charte déontologique fixant des principes essentiels de gestion et d'information à tous ses membres.

Un monde de l'humanitaire professionnel est en train de se constituer, qui prend parfois les mêmes travers que la société marchande, même si les règles générales de son fonctionnement restent, légalement, singulières, fondées principalement sur le statut particulier des associations. Le piège de cette institutionnalisation et professionnalisation est la concurrence entre les ONG et la concession des considérations humanitaires aux logiques économiques ou administratives. Fin 1999, quelques mois après la fin de la guerre au Kosovo, près de 400 ONG se pressaient sur un territoire à peine équivalent à deux départements français pour satisfaire leurs objectifs. Selon DART (Disaster Assistance Response Team of the U.S. Agency for International Development), il y avait, en juillet 1994, trois ONG au Rwanda. Le 20 septembre, elles étaient 106. Or, le Rwanda, avec le génocide de 800.000 personnes, a mis en évidence la nécessaire réorganisation des ONG lorsqu'elles souhaitent apporter une solution pacifique et humanitaire dans le pays qu'elles se proposent d'aider.

De nombreuses ONG sont en concurrence exacerbée pour l'accès aux sources de financement. Il est évidemment très difficile de les comparer, au regard de la difficulté à disposer des informations nécessaires¹¹. Les ONG dépensent de plus en plus d'argent pour le recueil des fonds qui atteint souvent de 5 à 10 % de son budget. Au fond, elles opèrent indirectement comme les marques de lessive. Plus elles font de la publicité concurrente et plus globalement les dons seront versés. Les mêmes entreprises créent alors plusieurs marques, qui sont en compétition sur un marché pour les mêmes groupes de propriétaires. Dans le domaine particulier de l'humanitaire, les choix dépendent de facteurs particuliers, comme la diminution des impôts (pour quelques ONG) ou la qualité et l'opportunité du message et de l'information distillés. Au fond, il existe un marché caritatif, qui offre des emplois. Cependant, la recherche du profit n'est pas pour autant l'objectif principal. Il en résulte que les oppositions ne sont pas aussi violentes que dans la « jungle » des affaires. L'engagement des personnes, la volonté de remplir les objectifs humanitaires et le « cousinage » des organisations rendent cette compétition « humaine », comme si ces associations s'inscrivaient dans la logique d'un monde à sauvegarder de tous ses excès.

¹¹ Brunel, S. (2001), L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales, La Revue Internationale et Stratégique, n°41, printemps.

Après les accusations portées contre l'administration de la Ligue contre le Cancer et la gestion de son Président Crozemarie, la question des financements et de leur transparence a été soulevée. Le Comité de la Charte du Don en confiance est un organisme français indépendant chargé du contrôle des associations et fondations qui sont agréées comme membres du Comité et qui acceptent de se soumettre à son contrôle. Il s'agit de rassurer le public et les donateurs sur l'utilisation de leurs fonds, en s'engageant sur la transparence de l'usage des dons et legs et sur le respect d'une charte de déontologie commune. Il s'agit de mettre en place une relation de confiance avec l'ensemble des partenaires désireux de s'engager dans la lutte pour une opération humanitaire, écologique ou pacifique particulière. De 18 membres, le Comité (qui a changé deux fois de dénomination) est passé à 56 membres en 2006 (Tableau n°45). Le Comité de la Charte est régi comme une association française loi 1901 de droit privé, indépendante des pouvoirs publics, dont l'action s'inscrit dans une mission d'intérêt général. Il accepte comme membres les Associations et Fondations de droit français, recevant plus de 500.000 euros de dons publics, dont l'action légitime répond à des besoins non satisfaits par l'autorité publique ou le marché. Il apporte un soutien matériel, humain ou financier en faveur de leurs missions, à condition d'être régulièrement informé sur leurs activités, leur fonctionnement, leur bonne gestion et l'utilisation économe et efficace des ressources recueillies auprès du public et d'accepter un audit. L'absence d'agrément n'indique pas nécessairement une mauvaise gestion. Il s'agit d'un contrôle volontaire des organismes, membres eux-mêmes de l'association. L'Association française contre les myopathies (AFM), l'association française qui reçoit les dons annuels les plus importants en France (notamment grâce au Téléthon), a choisi de faire appel plutôt à un organisme de certification indépendant privé. Elle est pourtant reconnue d'utilité publique

Tableau n°45 – Les membres de l'Association « Le Comité de la Charte du Don en confiance »

À chacun son Everest Action contre la faim France (ACF, anciennement AICF) Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) Agronomes et Vétérinaires sans frontières (AVSF) Aide et Action Amnesty international – section française L'Association des paralysés de France (APF) L'Association des Petits frères des pauvres L'Association française des sclérosés en plaques L'Association Petits Princes L'Association pour la recherche sur le cancer (ARC) L'Association Valentin Haüy pour le bien des aveugles Le Bureau international catholique de l'enfance (BICE) CARE France Le Centre français de protection de l'enfance (CFPE) La Chaîne de l'espoir
--

Cimade
Le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)
Le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI)
Le Comité Perce-neige
La Croix-Rouge française
La Délégation catholique pour la coopération
Un Enfant Par La Main
La Fondation Abbé-Pierre pour le logement des défavorisés
La Fondation Aide à toute détresse (ATD-Quart Monde)
La Fondation d'Auteuil
La Fondation de France
La Fondation de l'Avenir pour la recherche médicale appliquée
La Fondation des Petits frères des pauvres
La Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France (FHPHF)
La Fondation pour la recherche médicale (FRM)
Le Foyer de Cachan
Frères des Hommes (FDH)
GEFLUC (fédération nationale des groupements des entreprises françaises et monégasques dans la lutte contre le cancer – FEGEFLUC)
Habitat et Humanisme
Handicap International France
L'Institut Pasteur
Jeunesse au plein air (JPA)
La Ligue nationale contre le cancer (LNCC)
Les Maisons d'accueil l'îlot (MAI)
Médecins du monde (MDM)
L'Œuvre des pupilles orphelins de sapeurs-pompiers
L'Ordre de Malte – section française
L'Organisation pour la prévention de la cécité (OPC)
Orphéopolis – Orphelinat mutualiste de la Police Nationale (OMPN)
Partage, association humanitaire française
Les Restaurants du Cœur – Relais du Cœur
Le Secours catholique – section française
Le Secours populaire français (SPF)
La Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)
Solidarité Enfants Sida (Sol En Si)
SOS Sahel international France
SOS Villages d'Enfants
Terre des Hommes France (TDHF)
L'Unicef – Le Comité français
Vaincre la mucoviscidose (VLM)

La professionnalisation des ONG ne manque pas aussi de susciter des interrogations. Si ce mouvement est facilement accepté à l'intérieur même des organisations, les bénévoles, et plus généralement l'opinion publique, ne

manquent pas de regretter la perte du militantisme pour un professionnalisme, souhaité par les financeurs institutionnels, qui conduit certaines ONG à s'apparenter à des sociétés privées. Aujourd'hui, il est pourtant nécessaire de disposer de personnels compétents, car le bénévolat n'assure pas toujours la qualité nécessaire aux opérations engagées. Le « baroudeur » d'Afrique apportant les dons de ses concitoyens au milieu de l'Afrique n'est plus de mode. Ses actions ont parfois été considérées comme étant néo-colonialistes, souvent d'ailleurs à tort, au moins au niveau des intentions. Aujourd'hui, certaines associations ne souhaitent plus de « main d'oeuvre gratuite » et elles refusent certaines formes de bénévolat, même pour des opérations dans lesquelles elles pourraient être à la fois compétentes et utiles. Le processus de la professionnalisation paraît inéluctable. Il n'en reste pas moins vrai que le danger d'une valorisation sociale fondée sur des comportements principalement mercantiles n'est pas négligeable, notamment si tous les membres dirigeants deviennent directement ou indirectement les véritables patrons des organisations non gouvernementales¹².

À la recherche de financements pour assurer le travail de leurs professionnels, les ONG cherchent à conserver leurs « parts de marché humanitaire ». On peut même s'interroger si certaines organisations non gouvernementales n'ont pas besoin de la guerre pour survivre et ne pas licencier leur personnel. La mise en place d'un code de conduite commun des ONG n'est toujours pas à l'ordre du jour. À l'intérieur même de MSF (Médecins sans frontières) le débat existe. En outre, dans les opérations de guerre, de crises ou d'après-guerre, les actions des ONG financées par les organismes publics sont en grande partie inspirées par le système de financement et ses contrôles. Dans ce cas, les ONG agissent dans le cadre fixé par l'Etat et les organisations internationales. On peut alors parler d'une forme d'instrumentalisation des ONG, devenus des supplétifs de l'action publique¹³. Les médias servent de canaux publicitaires aux actions des ONG. Il n'y a pas toujours un lien entre l'intensité d'une crise et la mobilisation de la communauté internationale. Tout dépend du nombre de caméras et de journalistes présents, et de l'intérêt des comités de rédaction. Le lendemain de Noël 2004, le tsunami en Asie et ses 300.000 victimes, ont davantage suscité la générosité des donateurs et des Etats que ne l'a fait le tremblement de terre au Pakistan à l'automne 2005, celui de la Chine à la même période ou les guerres dans la région des Grands Lacs depuis 1996 dont le nombre de victimes a été estimé à 3 millions de personnes. La mise en scène des victimes entraîne des larmes et de la pitié, ce qui conduit à l'augmentation de l'aide et à la captation de celle-ci par les ONG les plus médiatisées, lesquelles sont supposées être les plus crédibles. Ces dernières acquièrent ainsi la notoriété indispensable pour capter et entretenir la confiance des donateurs, lesquels sont convaincus de leur efficacité et de leur désintéressement.

Si les ONG ont besoin du relais des médias, ces derniers ont également besoin d'elles, car elles attirent l'attention du public. Elles savent en effet susciter l'émotion du lecteur, de l'auditeur et surtout du téléspectateur. L'information du public transite alors par les engagements et les discours de quelques ONG bien ciblées. Le rôle de « courroie de transmission » joue à plein. Le téléspectateur

¹² Rufin, J-C. (1999), Pour l'humanitaire. Dépasser le sentiment d'échec. Le Débat, n°105.

¹³ Ryfman, P. (2006), « Les ONG, nouveaux acteurs des relations internationales », Questions internationales, n°19, La documentation française, Paris. Ryfman, P. (2004), Les ONG, La découverte, coll. « Repères », Paris. Ryfman, P. (2001), L'action humanitaire, coll. Problèmes politiques et sociaux, La documentation française, Paris, 2001.

peut alors voir ou entendre l'ONG à l'œuvre, ce qui renforce le potentiel de financement. Les ONG se servent des médias et inversement. La relation peut devenir évidemment malsaine, mais les démocraties d'opinion ne peuvent éviter l'éventualité des effets pervers. Parfois, les ONG ont un pouvoir politico-économique excessif. Ainsi, en 1983 MSF est devenue une organisation très puissante au Tchad, dans un bureau adjacent à celui du Ministère de la Santé. Les décideurs internationaux passaient par cet organisme pour verser les fonds attribués au gouvernement par la coopération multilatérale directe au détriment donc de la représentation publique tchadienne. Son action est allée jusqu'à refuser la création d'un centre universitaire de la santé, qui n'a été mis en place que bien plus tard, mais avec succès¹⁴. L'existence des ONG est aussi source de manipulation. Leur présence peut favoriser l'expulsion de populations dans leur direction par les belligérants de certaines régions de combat, à épurer sur le plan ethnique ou pour ne plus supporter la charge de les nourrir, comme ce fut le cas en Ogaden dans le sud-ouest éthiopien pendant les années 1980 ou en 2000. Mais les camps sont parfois des leurres pour les populations en détresse, qui les considèrent comme des sanctuaires où elles y seront définitivement à l'abri de la famine et des exactions des combattants. En fait, cela oblige les ONG à redimensionner leur aide initiale et la gestion de ces camps et rien ne garantit objectivement la neutralité du camp.

Dans les années 1980, dans les lieux de conflits et les pays en guerre, les ONG du Sud, encouragés par les bailleurs de fonds et les agences humanitaires internationales, ont considéré que les associations locales pouvaient faciliter l'ouverture du jeu politique vers le multipartisme et un meilleur partage démocratique du pouvoir qui éviterait la tentation du recours à la lutte armée¹⁵. Cette hypothèse n'a jamais été confirmée sur le terrain. Les ONG retranscrivent aussi les fléaux des sociétés en crise. Au Soudan, plusieurs ONG, notamment l'IARA (Islamic African Relief Agency) créée par les Frères musulmans soudanais, savent jouer habilement des ambiguïtés de l'action philanthropique et de l'activisme politique, pour construire des associations qui ne sont, dans les faits, que les porte-parole du gouvernement. Les mouvements de lutte armée ne sont pas ingénus. La guérilla qui a combattu les partisans du président Obote dans le nord-ouest de l'Ouganda, l'Ouganda National Relief Front, s'affichait également comme organisation caritative. En Sierra Léone, le RUF (Revolutionary United Front) avait créé sa propre organisation caritative, l'Organisation for the Survival of Mankind. Au sud-Soudan, le SPLM de John Garang (Sudan People Liberation Movement) s'est doté de la SRRA (Sudan Relief and Rehabilitation Association) en 1984 qui, fin 1988, gérait environ 400.000 personnes dans des camps de réfugiés en Ethiopie et a imposé des taxes aux ONG intervenant au sud-Soudan à la fin des années 90¹⁶. Ce mouvement indépendantiste qui contrôlait les territoires d'Equatoria, de Hahr el Ghazal principalement avait mis en péril le travail humanitaire des ONG¹⁷. Depuis, les ONG occidentales ont appris à mieux

¹⁴ Goemaere, E. (2000), une ONG au Ministère, in Rony Brauman (sous la direction de), *Utopies sanitaires, Médecins sans Frontières*, Editions Le Pommier, Paris pp. 237-241.

¹⁵ Pérouse de Montclos, M-A (2001). , *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Complexe, Bruxelles, 208 pages.

¹⁶ Pech, Thierry et Padis, Marc-Olivier. *Les multinationales du cœur*. op. cit. p. 50 et 54.

¹⁷ Le protocole violait la neutralité et l'indépendance, deux principes fondamentaux des ONG. Selon les dispositions de la loi, le SPLM se réservait le droit d'approuver ou de licencier les ONG, la préférence étant toujours accordée aux équipes locales affiliées à la SPLA (branche armée du SPLM) ou à la SRRA. Le SPLM taxait les opérations de secours, prenait les avoirs des ONG,

identifier leurs partenaires locaux.

Le champ humanitaire du tiers-monde est ainsi habité par des acteurs parasites difficiles à identifier, parfois membres de réseaux terroristes comme la mouvance d'Oussama ben Laden, qui aurait utilisé la couverture d'une ONG saoudienne, l'International Islamic Relief Organisation (IIRO), pour financer ses activités. La neutralité politique des intervenants est impossible au regard de la faiblesse des moyens mis en œuvre et de la pérennisation des conflits engendrés par l'aide dans certains cas. Au fond, la bonne volonté et le soutien de son prochain conduisent parfois à des effets pervers qui favorisent les conflits¹⁸. L'aide elle-même est accordée selon des normes discutables et son appropriation par un groupe ou un clan conduit souvent à de nouvelles violences. Aussi choquant que cela puisse paraître pour les donateurs occidentaux, l'aide humanitaire a aussi permis d'alimenter et d'entretenir des conflits. Les ONG travaillent avec les belligérants. Lorsqu'une aide d'urgence doit être assurée, elles n'ont souvent pas d'autres choix que de faire transiter l'aide et leur personnel dans les zones contrôlées par des factions armées. Celles-ci obtiennent de facto le contrôle (au moins partiel dans le meilleur des cas) sur la distribution de l'aide, soit en retardant le passage des convois ou soit en la détournant en partie à leur profit. Selon certaines études¹⁹, 30 à 50% de l'aide internationale apportée en Bosnie entre 1992 et 1994 a été détournée ou redistribuée. Ainsi, l'aide est susceptible de servir à nourrir les combattants et à favoriser indirectement soit la corruption soit le soutien à une cause qui n'est pas revendiquée et peut même être condamnée. Si une aide est apportée à la population d'un belligérant, pour des raisons de non-discrimination et de neutralité, une aide comparable doit en toute logique être apportée à la population de la faction rivale. Dans le cas contraire, l'ONG pourra être accusée de partialité et son action condamnée par la communauté internationale.

Dans certains cas, l'aide humanitaire prolonge les conflits²⁰. Les ONG sont également un moyen aisé, accessible pour les belligérants de subvenir à leurs besoins, de se faire soigner ou de se réorganiser, de recruter de nouvelles troupes comme le firent les Hutus dans les camps de réfugiés installés au Kivu dans l'est du Zaïre, après qu'ils aient été chassés du Rwanda par le Front Patriotique Rwandais à la suite du génocide du printemps 1994. 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 a participé aux négociations sans issue, pour gagner du temps et espérer une évolution favorable, mais les résultats meurtriers qui ont suivi a mis en évidence la naïveté de ces opérations. L'efficacité de l'aide humanitaire doit éviter plusieurs dangers :

- D'abord, la monopolisation par une des parties en guerre des ressources de l'aide humanitaire, notamment dans le domaine alimentaire, pour en tirer un avantage politique ou économique est à proscrire.

refusait les projets, surveillait les mouvements des personnels et n'assurait en aucune façon leur sécurité.

¹⁸ Sartre l'avait déjà souligné dans sa pièce de théâtre « Le diable et le bon Dieu ».

¹⁹ Pouigny, Béatrice. « L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre », *Politique étrangère*, 2003, n°2, p.371.

²⁰ Ruffin, J-C. (1993), *Le Piège, quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Hachette, « Pluriel », Paris.

- Le conflit peut être prolongé grâce aux moyens financiers accordés, notamment lorsque les chefs des opposants monopolisent les revenus de l'aide alimentaire à des fins militaires, sans chercher à répondre aux besoins urgents de la population et sans recherche de solution pacifique au conflit.
- Les réfugiés rapatriés sont parfois mieux traités que les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, ce qui crée de nouvelles tensions entre les victimes elles-mêmes.
- La distribution gratuite d'aliments ou de semence peut conduire les paysans à la dépendance, à la concurrence et à la perte progressive de leur travail. Il faut lier le secours au développement. Cela implique le maintien de l'enseignement, la reconstruction des hôpitaux ou écoles détruits, l'utilisation des compétences professionnelles des autochtones, la dispense de soins et la fourniture de nourriture aux plus démunis, tout en créant les conditions d'une bonne maintenance des infrastructures.
- L'aide humanitaire d'urgence peut affaiblir les structures administratives locales déjà fragilisées par la guerre. Dans ce cas, il faut prévoir le passage de témoin et la participation constante des autochtones dans le processus de décision.

En adoptant un point de vue plus global, savoir qu'une aide alimentaire, sanitaire est disponible, plus ou moins abondante et pérenne, engendre inévitablement un effet d'accoutumance et donc de renoncement à la création d'un tissu économique traditionnel, viable, davantage à même de permettre aux populations secourues de pourvoir elles-mêmes à leurs besoins et de retrouver une vie normale. Cependant, dans les zones dévastées par la guerre ou à l'intérieur d'Etats défailants, les ONG représentent le seul secours des populations, le seul élément de structuration administrative en se substituant à l'autorité et l'organisation étatiques déliquescents. Par leur présence et leur action, elles en viennent à jouer un rôle non prévu ni probablement souhaité mais incontournable dans le cadre de la reconstruction sociale et économique des populations en détresse.

Des objectifs « récupérés »

La représentation sociale des organisations gouvernementales intéresse parfois les entreprises. Les firmes multinationales notamment sont intéressées par des procédures de certification concernant le respect de certaines valeurs environnementales, sociales et humaines, afin de donner une image positive dans l'opinion publique sur le caractère non lucratif de certaines de leurs actions. Les codes à respecter sont nombreux, parmi lesquelles les règles environnementales, les salaires, l'hygiène, l'information du consommateur, les conditions de travail et la non-discrimination sont privilégiés. En Avril 2000, *Starbucks Corporation* a décidé d'acheter le café à de petites entreprises dans 2000 magasins aux Etats-Unis, en vue de définir les règles nouvelles du commerce équitable (*fair trade*). L'idée est de considérer que les petits producteurs doivent pouvoir vivre décemment et investir en vue de leur propre promotion sociale. Dans un registre plus réduit, McDonalds s'est aussi engagé à n'acheter des oeufs (2 milliards par an) qu'aux entreprises qui respectent un protocole précis concernant le traitement des poules couveuses.

Aujourd'hui, les exemples de ce type de décisions pullulent. La « certification » est un objectif que se fixent les ONG, mais le principal problème est alors de faire face à leur multiplication et à définir leur validité technique et leur impact

commercial. L'Organisation des Nations Unies a mis au point une charte (U.N. Global Compact) qui définit neuf principes destinés à soutenir le respect des droits de l'homme, du travail et de l'environnement. De même, l'OCDE a défini 246 codes de conduite pour les entreprises. Selon le *Global Reporting Initiative*, deux mille grandes entreprises acceptent ce type de certification concernant le respect des conditions de travail et de l'environnement. Cependant, la certification reste encore un outil très imparfait. Il existe plusieurs formes de certification :

- La firme établit ses propres règles et elle propose une vérification publique de ses engagements.

- Une industrie ou une association commerciale établit un code spécialisé, comme c'est le cas avec le *Chemical Manufacturing Association* aux Etats-Unis, établissant des règles strictes concernant le respect de l'environnement, de la santé et de la sécurité de la production.

- Un groupe extérieur, une ONG parfois, cherche à imposer de nouvelles règles. Ainsi, le *Council on Economic Priorities* (CEP) de New York collecte des données sur les entreprises et il les publie. Il a créé une agence d'accréditation qui établit des audits standard concernant les droits des travailleurs (*Social Accountability, SA8000*).

- Des agences multilatérales, comme *UN Global Compact* de l'OCDE, établit des principes à respecter. Les Etats proposent aussi des règles de fonctionnement pour le respect des biens publics ou collectifs. Suite à l'accident nucléaire de Three Miles Island, les responsables américains ont créé l'*Institute of Nuclear Power Operations* qui évalue privativement la sécurité de production de cette industrie. Après Tchernobyl, l'Europe et les Etats-Unis ont créé le *World Association of Nuclear Operations*. De même, *Responsible Care initiative* de l'industrie chimique a été créée après le grave accident de Bhopal. Dans ces cas, les ONG n'ont pas été appelés dans le processus de certification, mais leurs actions n'ont pas été sans influence sur sa mise en œuvre.

Les ONG se constituent en véritables complexes scientifiques et industriels²¹. Concernant les droits de l'homme, les actions intentées par les ONG contre le système productif mis en place par Nike ont été très significatives. De même, Wal-Mart Stores au Honduras, Walt Disney Company à Haïti ou Gap Inc. à El Salvador ont subi des campagnes d'information intenses concernant les conditions de travail des personnes produisant leurs articles. Ces sociétés ont été accusées de discrimination, de non-respect des règles internationales concernant le travail des enfants, de rémunérations indécentes de leurs personnels et de conditions de travail inacceptables. Elles ont été conduites à accepter une charte définissant des règles vérifiables, selon des modalités particulières. Par exemple, le *United Students Against Sweatshops* a engagé, avec d'autres ONG, le *Worker Rights Consortium* (2000), en vue de combattre l'exploitation des enfants dans l'industrie textile des pays en développement. Avec le soutien des syndicats et des Universités, des règles strictes ont été imposées à Gap Inc. pour le respect des droits des travailleurs, et notamment de la syndicalisation. Cette procédure a été élargie à plusieurs organismes, notamment aux ONG elles-mêmes. Surprise par les critiques faites à Nike selon lesquelles l'ensemble des salaires des personnels produisant la fameuse basket Michael Jordan était trois à quatre fois inférieur aux « revenus publicitaires » perçus par Michael Jordan à cette occasion, la FIFA (Fédération Internationale de Football Association) a créé, depuis 1996, un

²¹ Gereffi, G., Garcia-Johnson, R., Sasser, E. (2001), *The NGO-Industrial Complex*, Foreign Policy, July-August. pp. 56-65.

certificat pour empêcher, lors de ses compétitions, l'usage des ballons produits par des enfants. Aujourd'hui de nombreuses entreprises de conseil travaillent sur ces questions, comme PricewaterhouseCoopers²² ou *Cal Safety Compliance Corporation*. Gap dépense 40 millions de dollars par an (10.000 dollars pour chacune de ses 4000 entreprises) pour contrôler le respect des normes établies, soit près de 5 % des profits annuels. Cependant, il existe plus de 50.000 sites de production de chaussures de sport dans le monde, et il n'est pas possible de les contrôler individuellement. La *Fair Labor Association* (FLA) cherche cependant à établir ces certifications.

World Wildlife Fund et Greenpeace ont créé une entreprise de certification, *Forest Stewardship Council* (FSC). Celle-ci se veut indépendante financièrement des entreprises. Elle a pour vocation de définir des règles pour la gestion des forêts, la restriction de pesticides, la protection de la biodiversité ou le contrôle de l'érosion. Les firmes qui souhaitent bénéficier de la certification FSC (avec le logo sur les produits) doivent accepter un audit, réalisé par des firmes privées accréditées. La certification peut suivre toute la chaîne de la production (*chain-of-custody*). Elle est souvent accusée d'être onéreuse. Les marchands de bois américains ont créé une certification concurrente, le *Sustainable Forestry Initiative* (SFI), beaucoup moins exigeante, notamment sur le contrôle du suivi de toute la chaîne, et plus respectueuse de la liberté de l'entreprise. Il existe aujourd'hui plus de 40 certifications dans le monde, dont la valeur elle-même mériterait ... une certification. Les consommateurs sont de moins en moins sensibles à cette démarche, même si son absence aurait un impact négatif sur le respect des règles, au moins à long terme.

Dans la branche du textile, les conflits sont nombreux eu égard à leur délocalisation dans les pays en développement. Après la révélation de l'esclavage de jeunes Thaï dans une usine de vêtements à El Monte en Californie, l'association AIP²³ (*Apparel Industry Partnership*) a été créée en vue d'établir un code de conduite établissant un salaire minimum, un âge minimum pour le travail (plus de 14 ans) et des heures hebdomadaires de travail inférieures à 60 heures. Dans ce but, l'organisation FLA (*Fair Labor Association*) a pour fonction de mettre en place et de gérer ce code de conduite. A priori, le FLA souhaitait des contrôles internes, mais aussi externes. Cependant, les revenus dévolus à ces associations sont très insuffisants et leur gestion n'est ni indépendante ni transparente. Cette situation a conduit à l'abandon de la participation des syndicats.

En conclusion, les ONG ont apporté un souffle nouveau dans un système dans lequel l'Etat et les valeurs du marché se partageaient exclusivement les réponses aux questions économiques, écologiques, politiques et sociales. Elles ont globalement exercé des effets positifs dans plusieurs domaines comme le refus des inégalités, la protection de la nature, l'aide aux pays en développement ou le combat contre la faim. Les Organisations non gouvernementales ont exercé une influence critique sur l'évolution du système et son caractère despotique et destructeur de l'environnement. Cependant, lorsqu'un nouvel agent plein d'idées surgit sur la scène internationale, le système marchand dans son ensemble le

²² L'entreprise a décidé de créer Global Science Compliance LLC, une nouvelle firme, chargée de ces dossiers

²³ L'AIP comprend des représentants du Ministère du travail, des entreprises, des syndicats et des ONG.

combat, puis, si l'opposant est suffisamment fort, le digère. Autrement dit, les effets pervers apparaissent, soit par la mise en place de BINGO ou de PINGO, aux ordres respectivement du monde marchand ou des pouvoirs publics. Si l'on ajoute le prosélytisme religieux, les opérations des ONG secrètement détournées par des considérations politiques ou la difficulté pour une ONG de prendre en compte l'ensemble des problèmes sociétaux pour leur donner des priorités rationnelles, l'action d'ensemble des ONG mérite d'être plus rigoureusement étudiée. Le fait que, contrairement à ce que certaines d'entre elles affirment, elles ne puissent revendiquer le monopole de l'expression de l'opinion publique, elles ne peuvent pas non plus considérer qu'elles ont la légitimité de l'action, sans regard sur les soutiens des citoyens à des pouvoirs publics nationaux ou internationaux démocratiquement élus. Elles deviennent des guetteurs de l'avenir, s'inscrivant dans une démarche de prévention, en vue de limiter une exploitation excessive des hommes et de la nature au profit d'une vaine recherche d'un profit individualisé poussé à son maximum, dans le cadre de situations économiques et environnementales plus ou moins risquées.

Bibliographie

- Brauman, R. (2000), *L'action humanitaire*, Coll. Dominos, Flammarion, Paris.
- Brunel, S. (2001), *L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales*, La Revue Internationale et Stratégique, n°41, printemps.
- Charity And The Forbes 400 (2004),
http://www.forbes.com/2004/09/23/cz_0923philan_rl04.html
- ECHO (European Commission Humanitarian Office) de la Commission européenne : http://europa.eu.int/pol/hum/index_fr.htm
- Fielding-Smith, A. (2004), « *NGOs and contractors are an arm of the U.S. government* ». Muddying the world's conscience, guardian.co.uk in <http://www.guardian.co.uk/society/2004/jan/09/voluntarysector.iraq.p.1>.
- Fontanel, J. (1993), *Economistes de la paix*, PUG, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Fontanel, J., Pecqueur, B. (2002), *Economie politique de l'humanitaire*, in *Globalisation économique et sécurité internationale. Introduction à la géoéconomie*, Collection Côté Cours. UPMF. Grenoble.
- Fontanel, J., Antipas Touatam (2004), *L'Afrique et l'OMC. Le cas de Cancun*, Géopolitique Africaine, 1^{er} trimestre.
- Fontanel, J. (2005), *La globalisation en analyse. Géoéconomie et stratégie des acteurs*. L'Harmattan, Paris.
- Fontanel, J. Chatterji, M. (2008), *The controversial question of peace and war in, War, Peace and Security* (Ed. Fontanel, J & Chatterji, M.), Emerald, Bingley.
- Fontanel, J., Geslin, A. (2008), *Political Economy of the Humanitarian Actions*, in *War, Peace and Security* (Ed. Fontanel, J & Chatterji, M.), Emerald, Bingley.
- Fontanel, J., Echinard, Y. (2008), *La puissance économique-politique des organisations non gouvernementales dans le monde d'aujourd'hui*, Annuaire Français des Relations Internationales, 2008.
- Fontanel, J., Chatterji, M. (2008), *War, Peace and Security*, Emerald, Bingley.
- Fontanel, J. (2009), *Géoéconomie du sport*, L'Harmattan, Paris.
- Gereffi, G., Garcia-Johnson, R., Sasser, E. (2001), *The NGO-Industrial Complex*, Foreign Policy, July-August. pp. 56-65.

- Goemaere, E. (2000), une ONG au Ministère, in Rony Brauman (sous la direction de), Utopies sanitaires, Médecins sans Frontières, Editions Le Pommier, Paris pp. 237-241.
- Kouchner, B. (1999), Le malheur des autres, Edition Odile Jacob, Paris.
- Natsios, A. (1997), U.S. Foreign Policy and the Four Horsemen of the Apocalypse. Humanitarian Relief in Complex Emergencies, Published with the Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C. Praeger,
- Pech, Thierry et Padis, Marc-Olivier. *Les multinationales du cœur*
- Pérouse de Montclos, M-A.(2001), L'aide humanitaire, aide à la guerre ?, Complexe, Bruxelles, 208 pages.
- Pouigny, Béatrice. « L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre », *Politique étrangère*, 2003, n°2, p.371.
- Reveillard, C. (2007), Géostratégie des ONG, Géostratégiques n° 16., Mai.
- Rufin, J-C. (1999), Pour l'humanitaire. Dépasser le sentiment d'échec. Le Débat , n°105.
- Ryfman, P. (2004), Les ONG, Collection Repères n°386, La Découverte, Paris.
- Ryfman, P. (2006), « Les ONG, nouveaux acteurs des relations internationales », Questions internationales, n°19, La documentation française, Paris.
- Ryfman, P. (2001), L'action humanitaire, coll. Problèmes politiques et sociaux, La documentation française, Paris, 2001.
- Ruffin, J-C. (1993), Le Piège, quand l'aide humanitaire remplace la guerre, Hachette, « Pluriel », Paris.
- Sheehan, N. (2008), Economics of the UN Peacekeeping Operations, in in, War, Peace and Security (Ed. Fontanel, J & Chatterji, M.), Emerald, Bingley.
- Smith, R., Fontanel, J. (2008), International Security, defence economics and the power of Nations, in in, War, Peace and Security (Ed. Fontanel, J & Chatterji, M.), Emerald, Bingley.
- Tinbergen, J. (1993), Paix et économie, in “ Economistes de la paix ”, édité par Jacques Fontanel, L'Economie en Plus, PUG, Grenoble.