

Organisations non (?) gouvernementales

Lettre du Forum de Delphes, septembre 2007

Thibault Le Texier

Pourquoi les Etats autorisent, laissent faire et même soutiennent les ONG, elles qui sembleraient pourtant grignoter leur souveraineté et leurs prérogatives ? Cette question, qui hante l'étude actuelle des « sociétés civiles », serait à renverser : pourquoi les ONG ont-elles autorisé, laissé faire et même soutenu les Etats ? De la même manière que l'on interroge aujourd'hui la mondialisation plutôt que la parenthèse protectionniste courant des années 30 aux années 70, considérant des civilisations plurimillénaires comme des « pays émergents » et des rivaux de l'hégémon, un changement de perspective nous épargnerait l'erreur de nous interroger sur le secteur non gouvernemental comme un « acteur émergent » et un contre-pouvoir. A l'inverse, il s'agit de comprendre comment l'institutionnalisation et la normalisation ont permis aux pouvoirs publics et aux institutions internationales de désamorcer autant que possible la critique ; de disposer de « courroies de transmission » jusqu'aux populations hors-marché et hors-Etat (faisant remonter un savoir sous forme statistiques et communiquant en retour directives, consignes et normes) ; de promouvoir une « bonne » forme d'organisation et de « bons » thèmes ; de délégitimer l'Etat comme représentant et protecteur de sa population et comme transformateur social au profit du marché ; de fustiger les gouvernements s'écartant de l'orthodoxie libérale ; de marginaliser partis, syndicats et mouvements au profit des ONG et des entreprises ; de légitimer l'expansion du secteur privé ; enfin de transformer des enjeux politiques comme l'environnement en problèmes strictement individuels, sociaux, techniques et économiques.

Une histoire d'institutionnalisation

L'histoire des ONG est celle d'une longue institutionnalisation. Historiquement, ce que l'on caractérise depuis le milieu du XX^e siècle de « non gouvernemental » est premier sous la forme de la famille, des

chefferies, des groupes religieux, des cités, des guildes, jurandes, corporations, des compagnies de marchands ou encore des confréries, l'Etat moderne n'apparaissant qu'aux alentours du milieu du XVI^e siècle. Depuis lors, il a capté les institutions militaires, politiques, économiques et sociales, tout en redéfinissant la pensée du politique, de l'économie, de la société, de l'espace, de l'histoire.

La réaction à cette institutionnalisation est venue du champ économique, au XVIII^e siècle, quand les physiocrates ont rendu possible la distinction entre la société politique, articulée autour du pouvoir d'État, et la société civile, régie par des lois essentiellement économiques auxquelles elle devait soumettre l'Etat. Ce levier de l'autonomisation de la sphère du marché et de la vie privée ne prendra pas seulement, comme l'a relevé Tocqueville dans son grand œuvre, la forme de corps politiques locaux, mais aussi de groupes dédiés à une cause particulière. Futurs partis d'un côté, futures ONG et entreprises de l'autre, condamnés tous deux au paragouvernemental plus qu'à former de véritables contre-pouvoirs. Pour ne considérer que la seconde catégorie et uniquement la sphère internationale, le champ étatique semble attirer les groupes de pression autant qu'ils paraissent s'y diriger naturellement, des ONG - comme on ne les appelle pas encore - participant par exemple au Congrès de Vienne en 1815.

A la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, pendant que se poursuit l'expérience d'instances politiques internationales, ces associations sont intégrées aux institutions publiques pour leur expertise organisationnelle et thématique. Elles participeront par exemple à la mise en place et au fonctionnement de la Société des Nations, allant jusqu'à signer certaines de ses déclarations officielles et laissant leur empreinte sur le droit international. Prenant conscience de leur importance, elles fondent l'Union des associations internationales en 1910, avant que les réflexes nationalistes n'aient raison de leurs prétentions internationales, et que l'internationalisme qui s'affirme de nouveau à partir de 1945 leur rouvre le champ supranational.

L'ONU, qui officialise l'expression et le sigle d'ONG en 1945, sera le fer de lance d'une institutionnalisation renouvelée. C'est elle qui formalise la première ses relations avec elles¹, avant que ne l'imitent l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord), les Institutions financières internationales et la plupart des ensembles régionaux². C'est elle qui lui

1 Le Conseil économique et social des Nations unies, premier organisme international à permettre la participation des ONG, en comptait quarante et une accréditées en 1948. Elles sont près de trois mille aujourd'hui.

2 Quelques exemples : à la fin des années 90, au niveau européen, s'est ajouté au « dialogue social » avec les « partenaires sociaux » (organisations syndicales et patronales), codifié à partir de 1985, un « dialogue civil » avec les « ONG ou associations spécifiques », et la Commission gère aujourd'hui pratiquement sept cents organes de consultation *ad hoc*. L'OMC comptait une centaine d'ONG accréditées en 1996 pour près d'un millier dix ans plus tard. Enfin, de 5 % en 1988, la proportion des projets de la Banque impliquant la participation des ONG passe à 47 % en 1997, et à plus de 70 % de nos jours.

fournit, dans les années 90, des espaces de rencontre internationaux et thématiques, les grandes conférences de l'ONU préfigurant et préparant les forums sociaux mondiaux. Depuis la fin des années 60, alors que les ONG champignonnent, ces institutions internationales ont promu un système basé sur l'espace de l'échange et le critère de l'intérêt, inauguré des types de partenariats inédits, largement soutenu l'essor supranational des acteurs privés et organisé leur coopération autant que leur concurrence, favorisant « une bonne gouvernance, où le secteur privé et la société civile peuvent jouer un rôle productif³ ».

Quoi que les ONG semblent condamnées à la négativité de leur définition classique - à savoir, un groupe n'ayant pas été fondé et n'étant pas contrôlé par un gouvernement - on ne peut pas dire qu'elles aient jamais constitué un réel contre-pouvoir. Ce qui ne signifie pas qu'elles soient les béni-oui-oui des pouvoirs publics et économiques, mais simplement qu'elles pensent selon leur grille d'intelligibilité et évoluent dans leur champ d'action. De fait, depuis son apparition, l'adjectif « non gouvernemental », signifiant rarement « contre le gouvernement », indique moins une position d'opposition qu'une identification négative, et sûrement pas une extériorité. Si un contre-pouvoir ne se reconnaît pas à son objet, à ses moyens, à ses stratégies, à ses positions ou à sa composition mais aux réactions qu'il provoque (assujettissement, restriction, intimidation, terreur, isolement, interdiction, criminalisation, répression, expulsion, enfermement, suppression), alors les ONG - qui parviennent à survivre - ne sont pas des contre-pouvoirs. En ce sens, il a sans doute été faux de parler ici d'entrisme, là de marginalité, et de se figurer le rapport du gouvernemental à son ombre comme une relation guerrière. Le champ de bataille se limitait généralement à la table des négociations, la lutte, quand elle avait lieu, ne servait souvent qu'à constituer une monnaie d'échange, et le pouvoir institué savait s'assurer de la bonne volonté des participants. En ce sens, financer, inviter, accréditer, écouter, n'était-ce pas pour lui une manière de faire du contre-pouvoir organisé une oxymore ?

Une histoire de normalisation

A ce récent essor numérique et à ces succès stratégiques correspond logiquement une mobilisation de l'axiomatique intellectuelle. Pour nous en tenir à la seconde moitié du XX^e siècle, le rôle des experts dans la collaboration internationale est mis en lumière en 1943 par David Mitrany, une théorie de la démocratie représentative incorporant les activités des groupes d'intérêt est formulée par David Truman en 1951, Karl Deutsch élabore la notion de « liens transnationaux » en 1957, l'année suivante Ernst Haas souligne l'apport des groupes d'intérêt et des élites internationales dans le champ supranational. Bref, alors qu'éclosent en sociologie de nouvelles théories de l'action collective, une de brèche semble avoir été opérée sur le mur des certitudes de la science politique internationale. S'y engouffrent, dans les décennies 70 et 80 et sous la

houlette de Karl Kaiser, James Rosenau, Stanley Hoffmann, Robert Keohane ou encore Joseph Nye, une pensée des « relations transnationales » et de l'interdépendance. Dans les années 90, la rhétorique millénariste de l'« effacement des frontières », du « retrait de l'Etat » et de la « fin de la souveraineté » érigeront le désordre international en nouvel « ordre mondial », ou plutôt en « gouvernance globale », système au sein duquel il ne s'agira plus de savoir si les acteurs non étatiques ont un rôle politique international, mais quel est-il et comment il s'exerce.

Depuis la chute du communisme, événement dans quel la « société civile » d'Europe de l'Est a joué son rôle sous l'œil bienveillant des membres du G7, une majorité d'ouvrage de science politique relevant des courants cosmopolitique, pluraliste et délibératif répondent, aux réalistes persistant à n'accorder de sens qu'aux Etats s'agissant de la sphère internationale, que les ONG - ou plutôt les OSC (Organisations de la société civile), entreprises comprises - disputent avec succès à l'Etat ses monopoles des instruments de contrôle et de sanction, de la formulation des règles générale de l'action et de la vérité du sens de l'histoire. La gouvernance, qui est l'étendard de ces différents courants, va infuser la pensée des relations et des institutions internationales ; et la notion de société civile de connaître logiquement un succès planétaire alors que reflourissent les rêves d'une société de marché mondiale.

Grossièrement, la gouvernance consiste d'abord en la modification des paradigmes politiques classiques. Autonomie, ouverture, participation, décentralisation, consensus, Etat de droit, démocratie, transparence, coordination, etc. : la convergence est frappante entre les prescriptions des rapports institutionnels sur la gouvernance, les notions cardinales des universitaires non réalistes et les mots d'ordre des OSC. Selon ce schéma d'intelligibilité du réel, la compréhension de la société civile est aisément réductible à son positionnement sur une échelle qui va de l'Etat au marché. Le paradigme politique précédent gravitait tout entier autour de l'axe étatique, du principe de domination et des notions de territoire, de population, de souveraineté, de citoyen, de peuple, de classe, de nation, de capitale, de révolution. Les corpus actuels leur substituent une pensée unique du politique incarnée par une sacro-sainte trinité : l'Etat, le marché et la société civile.

On peut avancer qu'à une pacification sociale par l'institutionnalisation du non gouvernemental, et notamment de sa partie contestataire, a correspondu une pacification idéologique par la triangulation, c'est-à-dire par l'immixtion sur le terrain idéologique de l'adversaire, notamment après la fin agitée des années 60. Cette triangulation s'est accompagnée de phénomènes de codification et de normalisation. Si institutionnaliser c'est chaque fois approuver les méthodes et les thèmes, et de fait baliser un champ des possibles et du pensable pour les ONG, normaliser c'est préétablir ce champ, déplacer la censure en amont, codifier à la fois les sujets et les objets. La codification des sujets, c'est principalement l'alignement des structures associatives sur les formes entrepreneuriales, les ONG devant admettre que la recherche de ressources est une activité à part entière de leur structure, qu'il est indispensable de recourir aux

méthodes de marketing, de branding, de communication, de gestion des ressources humaines, de fusion, d'acquisition, de sous-traitance ou de filialisation. La codification des objets, c'est la limitation des activités associatives au « social ». Dans cette perspective, le triptyque Etat-marché-société civile constitue d'abord un moyen de répartir les rôles et d'étanchéifier les champs, la société civile se devant avant tout d'être apolitique et non économique pour se cantonner aux troubles éducatifs et sanitaires de cette société ou d'autres.

Selon le discours néolibéral, qui a largement pénétré celui de gauche, une fois le gouvernement remplacé par la gouvernance et les corps intermédiaires par des entreprises (à but lucratif ou non), il n'y a plus de conflits il n'y a que des dysfonctionnements, il n'y a plus d'illégalité mais d'irrégularités ou anomalies, il n'y a plus de direction au sens de contrainte il y a direction au sens d'orientation générale de l'action. La conception traditionnelle de la politique comme rapport de force, et donc comme rapport de domination, disparaît soit sous la forme consensuelle du « dialogue social » et de la négociation, soit dans un rapport contractuel une fois le contrat social pleinement assimilé à un contrat commercial. La révolution elle-même semble vidée de son sens dans un monde transformable à l'envi par la réforme perpétuelle et le marchandage continu entre groupes d'intérêt. Le consensus sur un cadre doctrinal minimaliste paraît avoir fait de la rupture une utopie. Si bien que les mouvements progressistes antisystémiques, comme les appellent par exemple Samir Amin et Immanuel Wallerstein, apparaissent radicalement légalistes et conservateurs (de la nature, de la culture et des « acquis sociaux »). La contestation serait même condamnée à la réaction tant les modes de régulation de la société se veulent évolutifs.

Dès le XVIII^e siècle, l'économie avait fait de la société civile une objectivation de la société tout court, une réalité modifiable, adaptable, réformable, et de la transformation sociale une entreprise comme une autre. Le marxisme ne disait pas autre chose pour lequel il s'agissait de faire redescendre dans la société un Etat qui s'était hissé au-dessus d'elle. Le discours actuel de la société civile et de la gouvernance affirment pareillement l'inexistence du hors-système et de contre-pouvoirs, pas même étatiques - car, après tout, l'Etat n'a-t-il pas d'abord été un contre-pouvoir face aux mouvements religieux, et n'entendons-nous pas aujourd'hui de dangereux révolutionnaires souhaiter qu'il en redevienne un face à la « dictature des marchés » ? Certes, les plus radicales des associations sont étiquetées terroristes, celles qui n'intéressent ni les pouvoirs publics ni les entreprises lucratives ni les fondations disparaissent faute de subsides ou vivent bénévolement, les dernières se trouvant en concurrence sur le marché des bénéficiaires, des prébendes et des invitations. L'illégalité, l'insignifiance ou l'institutionnalisation.

Entre le rêve marxiste d'une extinction de l'Etat une fois les principes de sa gestion intégrés par les ouvriers, l'administration des choses se substituant au gouvernement des hommes, et les appels libéraux à la régulation marchande et volontaire, le marché prenant des mains froides de l'Etat les rênes de la société, on pourrait conclure que ce monde est moins l'enfant d'Orwell que celui d'Huxley, en ce sens que la discipline

n'est plus une contrainte extérieure s'exerçant sur les corps et les esprits mais une volonté intériorisée. Dans cette perspective, la question que doivent se poser les ONG n'est pas de savoir si elles sont ou non dans le système, mais si la place qu'elles y occupent est de nature à le modifier selon leurs vœux.