

le développement durable

enjeux politiques,
économiques
et sociaux

sous la direction de

Catherine Aubertin,

directrice de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD)

Franck-Dominique Vivien,

maître de conférences à l'Université de Reims – Champagne-Ardenne

Collection dirigée par Isabelle Crucifix
Conception graphique : Studio graphique/La Documentation française

(c) La **documentation** Française, Paris, 2006
ISSN 1763-6191

Les opinions exprimées dans cet ouvrage n'engagent que leurs auteurs.

« Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Liste des sigles	9
INTRODUCTION	
Le développement durable : décrypter les enjeux politiques	11
Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien	
1. Le développement durable : une histoire de controverses économiques	15
Valérie Boisvert et Franck-Dominique Vivien	
Une interrogation ancienne sur l'évolution du capitalisme	16
Croissance <i>versus</i> développement	20
L'envers des « trente glorieuses »	24
L'analyse économique contemporaine du développement durable	33
2. Les conventions sur le climat et la diversité biologique : instruments de coordination internationale	45
Catherine Aubertin, Jean-Charles Hourcade et Franck-Dominique Vivien	
Entre alertes scientifiques et enjeux de développement	46
L'esprit et le contenu des conventions	58
Privatisation et « marchandisation » de biens communs ?	63
3. La France et le développement durable	75
Jean-Yves Martin	
De Rio de Janeiro à Johannesburg	75
Les retombées de Johannesburg	78
Lutte contre la pauvreté, aide au développement et coopération Nord-Sud.	84
4. ONG et développement durable : les liaisons dangereuses.	93
Denis Chartier et Sylvie Ollitrault	
Les ONG, créatrices et porteuses de la notion de développement durable.	94
Après-Rio : l'institutionnalisation des ONG.	100
Avec Johannesburg, le blues des ONG contestées.	109
5. La mobilisation du monde des affaires : formes et significations	115
Mathias Lefèvre	
Coalitions, volontariat, partenariats	117
Le sens d'une évolution stratégique	128
CONCLUSION	135
Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien	



ANNEXES

1. L'éducation au développement durable : un défi républicain 138
Frédéric Treffel
2. Comment évaluer les actions en faveur du développement durable ? 140
3. Liste des encadrés 135

CHAPITRE 4

ONG et développement durable : les liaisons dangereuses

DENIS CHARTIER ET SYLVIE OLLITRAULT

Il est souvent admis que les ONG sont les principales actrices du développement durable. Pourtant, nombreuses sont les organisations publiques et privées qui se sont aujourd'hui saisies de la thématique. Les gouvernements, toutes tendances confondues, ont ainsi fait du développement durable un de leurs principaux objectifs, certains allant même jusqu'à l'institutionnaliser en projet de société. Les entreprises ont fait de même, en intégrant ce thème à leurs stratégies (v. chapitre 5). Il est en fait très difficile de rencontrer aujourd'hui une organisation qui ne se juge pas détentrice d'une quelconque responsabilité à l'égard du développement durable. Dans ces conditions, on peut se demander quels sont la spécificité et le rôle des ONG face à cette notion, devenue suffisamment lâche pour faire consensus. En effet, comment les ONG se positionnent-elles vis-à-vis de ce développement durable consensuel ? L'opportunité de se voir offrir un nouvel espace politique n'a-t-elle pas conduit ces organisations à accepter des versions « allégées » de la notion ? Ne sont-elles pas ainsi obligées d'affronter d'immenses contradictions, entre posture discursive radicale et alliances politiques réformistes ? Finalement, quelle légitimité peuvent-elles invoquer pour se présenter comme les acteurs privilégiés du développement durable ?

Ces organisations se retrouvent dans une position acrobatique. Après avoir inventé la notion, après l'avoir promue, elles la trouvent souvent confisquée dans des applications méconnaissant leurs pensées initiales. L'histoire du développement durable est pourtant totalement imbriquée avec celle des ONG environnementales. C'est en effet au sein de ces organisations que sont nées de nombreuses idées, présentes dans les différentes définitions du développement durable. C'est ensuite grâce à l'implication d'ONG conservatrices internationales, comme le WWF et l'UICN, que la notion a pu être codifiée pour la première fois, avant de s'imposer comme un référentiel de politiques publiques et un justificatif d'actions collectives. C'est, enfin, grâce à ce développement durable que de nombreuses ONG ont pu exister, le succès de la notion ayant à voir avec le nouvel espace politique occupé par ces organisations. La réflexion ne peut donc faire l'impasse sur les liens existant entre le développement



durable et les ONG, une vision historique étant indispensable afin de mieux saisir les enjeux contemporains.

■ Les ONG, créatrices et porteuses de la notion de développement durable

Durant les années soixante-dix, les ONG environnementales des pays industrialisés ont porté des débats qui ont rapidement déteint sur les agendas internationaux. Des ONG telles que Greenpeace ou Friends of the Earth (FoE) ont prôné un changement dans les relations sociales et politiques comme condition préalable à la résolution des problèmes environnementaux. La caractéristique la plus importante de ces groupes écologistes a été leur rejet des valeurs de l'ordre social dominant. Porteuses de ce que Dalton Russell a nommé un « nouveau paradigme environnemental », ces organisations ont développé un discours dénonçant l'accumulation des richesses et la croissance économique incontrôlée, tout en défendant une économie en harmonie avec la nature et les besoins personnels des individus ¹. Ce sont plus spécifiquement leur critique du capitalisme et leur vision globale des problèmes environnementaux qui ont eu une influence importante sur les débats ayant conduit à la construction du développement durable. Ce n'est en effet pas un hasard si la mise en activité de ces ONG concorde avec la période où la communauté internationale a reconnu que nous étions des passagers embarqués sur une même planète, qu'il existait des limites à la croissance et que nous étions menacés de disparition si nous n'adoptions pas des règles visant à limiter la pollution et la consommation de certaines ressources naturelles rares.

Particulièrement emblématiques de la conférence de Stockholm (1972), ces visions émanent de débats largement relayés par les ONG environnementales et les organisations de solidarité internationale ². Grâce à l'utilisation de nouveaux répertoires d'actions, ces organisations ont été des relais médiatiques de documents tels que le premier rapport du Club de Rome, le numéro spécial de *The Ecologist* intitulé « Blueprint for Survival » ou le rapport non officiel de Barbara Ward et René Dubos intitulé « Nous n'avons qu'une terre ». Sans ce relais, on peut estimer que les discours n'auraient pas eu le même impact. Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'influence de ces organisations est restée limitée et subjective. D'abord, parce que les définitions d'un développement durable radical ont été très vite évincées,

(1) Dalton Russell, *The Green Rainbow : Environmental Groups in Western Europe*, Yale University Press, New Haven et Londres, 1994.

(2) Sur les réseaux du mouvement environnementaliste, on peut lire John McCormick, *The Global Environmental Movement*, John Wiley & Sons, Chichester, 1995, et Philippe Le Prestre, *Écopolitique internationale*, Guérin universitaire, Montréal, 1997.

l'exemple de la mise à l'écart du concept d'écodéveloppement, jugé trop critique vis-à-vis du libéralisme économique, étant significatif. Ensuite, parce que ce sont les ONG conservationnistes, et non pas les ONG environnementalistes³, qui ont codifié la notion mondialisée de développement durable.

■ Les racines enchevêtrées du développement durable et des ONG conservationnistes

Lorsqu'on s'intéresse à l'histoire de l'émergence du développement durable, il est frappant de constater qu'à toutes les étapes de la construction de la notion, on rencontre certaines ONG du mouvement international conservationniste. Les racines du développement durable ont à voir avec l'environnementalisme tropical, avec la longue histoire des politiques de préservation de la nature dans les pays du Sud, avec l'évolution de la science écologique et avec les discours environnementalistes prédominants dans les années soixante-dix, consacrés à la crise démographique et à la crise écologique globale⁴. Les ONG de conservation ont été des animatrices essentielles de ces thèmes, l'UICN étant la plus emblématique d'entre toutes. On croise cette organisation hybride, regroupant un grand nombre d'ONG (v. encadré), dans toutes les manifestations où environnement et développement ont été associés de façon significative au cours des années soixante, période clé dans l'émergence de la thématique.

L'UICN

L'UICN (aujourd'hui Union mondiale pour la nature) est née à Fontainebleau le 5 octobre 1948 (sous le nom premier d'« UIPN », le P signifiant « protection ») de l'initiative conjointe de la France, de l'Unesco et de la Ligue suisse pour la protection de la nature (devenue aujourd'hui *Pro Natura*). Selon ses propres statuts, l'organisation se définit comme une association internationale de membres gouvernementaux et non gouvernementaux. Elle est dotée d'une structure hybride puisqu'elle compte parmi ses membres à la fois des États, des organismes publics, des ONG et un réseau d'environ 10 000 experts bénévoles

(3) La distinction entre conservationnistes et environnementalistes est très marquée au sein du mouvement anglo-saxon. Les conservationnistes, issus d'une longue tradition anglo-saxonne de protection de la nature, ont d'abord et principalement appuyé des politiques visant à conserver la nature en la préservant de toutes activités humaines. Les environnementalistes suivent une deuxième vague de mobilisation environnementale de la fin des années soixante et défendent des politiques intégrées de protection de la nature associant les populations locales à la gestion des ressources naturelles.

(4) On peut lire, à ce sujet, l'ouvrage de Bill Adams, *Green Development*, Routledge, Londres, 2002.



travaillant au sein de différentes commissions. De 1949 à la fin des années quatre-vingt-dix, le nombre de ses membres est passé de 80 à 928, comprenant, en 2000, 79 États, 112 organismes publics, 670 ONG nationales et 67 ONG internationales. Son siège, d'abord établi à Morges (Suisse) et aujourd'hui situé à Gland (Suisse), s'appuie sur dix bureaux régionaux de coordination – dont quatre en Afrique – et vingt-quatre bureaux de liaison nationaux employant environ 1 000 salariés. En 2000, son budget annuel était d'environ 44 millions de dollars.

La mission affichée de l'UICN est d'« influencer sur les sociétés du monde entier, les encourager et les aider à conserver l'intégrité et la diversité de la nature et à veiller à ce que toute utilisation des ressources naturelles soit équitable et écologiquement durable ». Dans ce cadre, elle met l'accent sur la conservation des forêts, des zones humides, des mers et des écosystèmes forestiers. Ses principales actions consistent à aider les gouvernements à préparer des plans nationaux et à identifier des projets de protection de l'environnement. Elle développe aussi des lignes directrices permettant la définition de zones protégées tout en favorisant, principalement par ses publications, l'éducation et l'information en matière de protection des espèces. Elle contribue aussi, depuis ses premières années d'existence, aux négociations d'accords internationaux relatifs à la diversité biologique et à la conservation des ressources. Elle semble avoir joué un rôle décisif concernant l'aboutissement des conventions Ramsar, de la Cites et de la Convention sur la diversité biologique.

Plusieurs moments peuvent illustrer ce positionnement de l'organisation. En 1962, au premier congrès des parcs organisé par l'UICN, John McCormick mentionne que certains débats ont porté sur le fait que la conservation était un élément central du développement et que les agences internationales devaient intégrer des études écologiques dans leur programme. La même année, l'UICN a joué un rôle décisif en accueillant, en son siège social, le comité qui a définitivement planifié le futur programme IBP (International Biological Programme). Ce dernier, qui démarre en 1964, a été le cadre d'une collaboration scientifique mondiale qui a produit une arène effective, apolitique et faisant autorité, où les idées de développement durable ont pu être discutées et développées durant les années soixante-dix. C'est au sein de cette arène que l'UICN a rédigé un ouvrage qui a posé les bases des réflexions ultérieures sur les questions d'environnement et de développement. Suite à une série de conférences regroupant, outre l'UICN, des organisations telles que The Conservation Foundation, le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud), l'Unesco ou la FAO, il fut décidé, en 1970, de publier un guide utile dans le contexte des activités de développement, *Principes écologiques pour le développement économique*. Avec un accent particulier sur les forêts tropicales, les espaces semi-arides, les impacts du tourisme, le développement de l'agriculture et des bassins versants, ce livre a présenté une synthèse des réflexions des conservationnistes et des écologistes sur le développement. Il a formé l'une des bases des futurs travaux consacrés au développement et à l'environnement.

Si l'on ajoute que l'UICN a joué un rôle important pour que la définition de la conservation soit élargie aux questions de développement des populations du Sud

dans certaines conventions, comme celle de la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique, si l'on considère aussi que, grâce aux liens étroits de ses membres avec ceux de l'Unesco, l'organisation a été un acteur important pour la constitution du programme « Man and the Biosphere »⁵, on comprend que l'histoire de cette ONG est et restera pleinement imbriquée avec celle du développement durable.

■ La codification d'un développement durable ambigu

Avant d'apparaître à la conférence de Rio, le développement durable a été codifié dans trois documents : Stratégie mondiale de la conservation de la nature (1980), Notre avenir à tous (1987) et Caring for the Earth (1991). Si ces trois documents ont chacun leurs spécificités, ils s'appuient tous sur une même conception du développement, largement définie par l'UICN. En préparant pendant une période de sept ans la Stratégie mondiale de la conservation de la nature, avec des financements du PNUE et du WWF, l'organisation a en effet été le principal rédacteur du premier document international où le développement durable a été codifié.

S'inscrivant dans le prolongement du concept de réserve de la biosphère, lancé en 1974 par l'Unesco et s'adressant aux trois principaux groupes d'utilisateurs, composés des pouvoirs publics, des conservationnistes et des praticiens du développement (y compris les organismes d'aide, l'industrie, le commerce et les syndicats), la Stratégie aura pour objectif de démontrer que « la conservation améliore les perspectives de développement durable et propose des moyens d'intégrer la conservation au développement, [tout en cherchant] à déterminer les domaines où les intérêts de la conservation et ceux du développement peuvent coïncider et où une étroite association des deux processus serait particulièrement avantageuse »⁶. Il s'agissait donc officiellement d'intégrer la conservation au développement pour que les modifications apportées à la planète garantissent véritablement la survie et la prospérité de l'humanité. Il s'agissait aussi, plus officieusement, de permettre aux professionnels de la nature de trouver une nouvelle légitimité internationale, tout en pérennisant les objectifs conservationnistes dans un cadre développementaliste.

Ce texte a posé les bases d'un nouveau discours et de nouvelles pratiques défendues par les ONG signataires, discours et pratiques construits autour d'une notion de développement durable ambiguë. Deux définitions vont en effet s'amalgamer. La

(5) L'Unesco développera, dans le cadre du programme Mab (*Man and the Biosphere*), le concept de réserves de la biosphère, visant à relier les besoins de conservation, les impératifs de développement économiques et sociaux et une fonction logistique de coopération internationale. Le Mab, en partie extérieur au monde de la conservation, sera ainsi plus novateur que la plupart des grandes organisations de ce secteur.

(6) UICN, PNUE et WWF, *Stratégie mondiale de la conservation. La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, UICN-PNUE-WWF, Gland, 1980, p. V.



première consiste à prévoir un volume de production qui soit supportable pour l'écosystème et qui, par conséquent, puisse être envisagé sur la longue durée. Il faut ainsi « déterminer la capacité productive des espèces et des écosystèmes exploités et faire en sorte que l'utilisation que l'on en fait ne dépasse pas cette capacité ». C'est donc la capacité de reproduction qui détermine la production, la durabilité impliquant que le processus ne puisse être maintenu qu'à certaines conditions, données de l'extérieur par les mesures conservacionnistes. La seconde conception conçoit le développement durable comme une invitation à faire durer le développement, par ailleurs jamais questionné et considéré comme positif et naturel. Ce n'est pas la survie des écosystèmes qui définit les limites du développement, mais ce dernier qui conditionne la survie des sociétés : « seul le développement peut briser le cercle vicieux du dénuement, qui cause la dégradation écologique entraînant à son tour une pauvreté accrue » ⁷. Ce dont souffrent les pays du Sud, d'après cette seconde définition, c'est donc d'un manque de développement.

On s'est ainsi trouvé face à des positions résolument contradictoires. D'un côté, on reconnaissait la nécessité de préserver les ressources naturelles en prévoyant un volume de production qui soit supportable pour l'écosystème, de l'autre, on s'appuyait sur un modèle de développement synonyme de croissance économique et visant à réduire la pauvreté et à maintenir la stabilité des écosystèmes, modèle qui, historiquement et paradoxalement, « n'a fait que creuser l'écart entre les riches et les pauvres et a mis en danger l'environnement à cause de rythmes différents de croissance déterminés par l'usage de ressources constituées tantôt de flux et tantôt par des stocks » ⁸. C'est cette définition qui a perduré jusqu'à son institutionnalisation au Sommet de la Terre de Rio, en 1992. Cela n'a évidemment rien d'anodin puisque c'est aussi à Rio que l'ensemble des ONG vont adhérer à une définition commune du développement durable.

■ Le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro : vers une définition consensuelle

À Rio, les fonctions et l'influence des ONG ont pris une nouvelle dimension. À toutes les étapes de la préparation de la conférence, ces organisations ont joué un rôle nouveau, que l'on s'intéresse à la procédure formelle des comités préparatoires (PrepComs), à la conférence proprement dite ou à la partie plus large de discussions et de négociations qui ont eu cours pendant les cinq années précédant le sommet.

Même si certaines ONG ont pu exprimer leur déception concernant leur manque d'influence dans le processus de Rio, leur place n'avait encore jamais été aussi

(7) *Ibid.*, section 7.

(8) Gilbert Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences po, Paris, 1996, p. 315.

importante et visible, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, parce que ces organisations ont été délibérément engagées dans le processus de préparation de la conférence, en particulier grâce à l'impulsion de son secrétaire général, Maurice Strong. Elles ont ainsi été des membres actifs des quatre PrepComs, qui se sont tenues à Nairobi, Genève et New York. Dans ce cadre, elles ont pu assister aux discussions préparatoires et influencer sur la teneur des débats⁹. Elles ont aussi préparé leur propre conférence en se réunissant et en se mettant en réseau avec une intensité jusqu'alors inconnue. Sous l'impulsion d'un Comité international facilitateur (IFC), organe interne au Centre pour notre futur commun (Center for our Common Future), organisation créée en 1988 pour poursuivre le travail de la commission Brundtland, les ONG se sont réunies dans deux forums préparatoires, à Paris en 1991, et en Afrique de l'Ouest en 1992. Cela a abouti à l'organisation du Forum global parallèle, premier rassemblement de cette dimension dans l'histoire des ONG, prémices des futurs forums sociaux.

Bien qu'implanté dans le parc du Flamengo, à quarante kilomètres du centre officiel de la conférence de Rio, ce Forum global a attiré 200 000 visiteurs et 18 000 participants, parmi lesquels on dénombrait des ONG de toutes sortes, mais aussi de nombreuses entreprises, des syndicats, des scientifiques, etc. Entre kermesse, manifestation politique et symposium, le Forum a donné lieu à 500 conférences, séminaires ou tables rondes. Plusieurs documents ont émergé de ces douze jours de réunion, l'un des plus significatifs étant le traité alternatif des ONG. Préparé dès 1991 grâce à l'intensive mise en réseau de nombreux acteurs de la société civile, finalisé dans le cadre du sous-forum international des ONG (Ingof), ce texte s'est présenté sous forme de quarante-six traités alternatifs censés proposer une synthèse des actions et évolutions souhaitées par les ONG. Il contenait, entre autres, une Charte de la Terre, un document alternatif à la Déclaration de Rio avec des principes pour le développement durable et une série de traités réunis autour de plusieurs points centraux : coopération des ONG et évolution des institutions, objectifs alternatifs économiques, questions environnementales majeures, problèmes d'alimentation, de consommation, de pauvreté, questions transversales importantes (urbanisation, racisme, droits des femmes), etc.

Notons que les ONG, bien que présentes en force et très productives, étaient exclues des sessions officielles de négociation. Elles ont donc usé de diverses méthodes pour se faire entendre. Certaines se sont contentées d'intervenir à travers

(9) Grâce à une accréditation leur donnant un statut d'observateur, les ONG officiellement recensées par l'instance concernée peuvent désormais assister aux divers stades successifs des négociations visant à la mise en place de normes environnementales internationales. Dans le cadre de l'organisation de conférences internationales, ce statut permet ainsi à l'ONG d'assister aux PrepComs, aux séances plénières et aux groupes de travail du comité principal de négociation de la conférence, ces deux derniers points ayant été accordés après Rio. Cette accréditation est accordée en général aux ONG représentatives au plan national et compétentes sur le thème traité.



le bulletin du Forum global, abondamment distribué dans les couloirs de la conférence. Quelques-unes ont choisi de mener des actions coup-de-poing, comme Greenpeace, qui a déployé une banderole sur le Corcovado surplombant la ville. D'autres, faisant partie des 1 400 lobbyistes accrédités, ont pu enfin approcher les lieux de décision en influençant directement les délégués des gouvernements. Quels que soient ces modes d'action, la mise en relation entre les revendications des ONG et les textes officiels produits, tels que l'Agenda 21, laisse penser que l'action des ONG a eu quelque influence. Par exemple, l'insistance sur la notion d'empowerment ou de « participation des populations locales » peut être perçue comme la marque des ONG, les organisations de femmes ayant été, par exemple, un élément important du débat autour des questions d'environnement et de développement.

Cette emphase ne doit cependant pas être magnifiée, tant il existe un fossé entre pratiques et discours. Ce fossé a plusieurs origines. La première est la différence de pouvoir qui a émergé entre les ONG locales et les ONG internationales, ces dernières ayant seules accès aux sphères décisionnelles. La deuxième, liée à la première, est que les ONG internationales ont vu leur espace politique s'élargir grâce à leur adhésion à une définition du développement durable consensuelle et réformiste. Cela aura de sérieuses conséquences sur leurs positionnements, leur imposant d'affronter de lourdes contradictions qui sont apparues pendant la décennie quatre-vingt-dix.

■ Après-Rio : l'institutionnalisation des ONG

Avec le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, les ONG ont participé à l'inscription sur l'agenda international du développement durable, avec les sous-thématiques qui lui sont reliées, comme le « genre », les « peuples autochtones » ou la « biodiversité ». Tous les secteurs dans lesquels œuvrent les ONG ont été concernés : environnement, humanitaire, défense des droits, etc. En même temps, la notion de développement durable, thématique devenue malléable, s'est propagée sur la planète par le biais de programmes ou de législations, comme l'Agenda 21 européen. Cette diffusion a aussi été facilitée, provoquée ou accompagnée par deux faits majeurs marquant les années quatre-vingt-dix : la multiplication du nombre d'ONG et l'émergence de normes et de programmes internationaux auxquels les législations nationales doivent se conformer.

■ Les conditions internationales portant la diffusion du développement durable

Si les ONG émergent véritablement sur la scène internationale dans les années quatre-vingt-dix, elles ne représentent qu'une catégorie d'acteurs, dits « non étatiques », qui voient leur rôle s'accroître dans les relations internationales, jusqu'alors dominées

par les acteurs étatiques. Elles ont aussi une spécificité de taille, celle de s'être légitimées en nouvelle société civile mondialisée ayant la capacité d'inscrire sur les agendas internationaux les intérêts des populations locales, ou encore des thématiques dites « secondaires ». Ce sont les ONG qui ont déjà une aura dans les institutions internationales, grâce à leur reconnaissance à l'Ecosoc – le conseil économique et social des Nations unies – ou dans les consultations internationales, qui vont prendre en charge cette diplomatie « parallèle », cette politique « secondaire ». Les trois grandes ONG environnementales que sont le WWF, Greenpeace ou Friends of the Earth symbolisent cette catégorie ; mais ces ONG d'origine anglo-saxonne ne doivent pas faire oublier la pléthore d'ONG nées dans les années quatre-vingt-dix, qui ont réussi à élargir leurs statuts juridiques pour porter et défendre le développement durable (v. encadrés).

L'explosion du nombre des ONG : la montée en puissance des acteurs non étatiques

Depuis le milieu des années quatre-vingt, la croissance exponentielle du nombre d'ONG, particulièrement au Sud, peut être identifiée comme une preuve de la montée en puissance des acteurs non étatiques. Les chiffres qui concernent les ONG sont disparates, parce qu'il n'existe pas d'autorité qui les recense de façon systématique et parce qu'ils divergent énormément en fonction des diverses définitions que l'on en donne. Le nombre d'ONG locales dans les pays développés était estimé, au début des années quatre-vingt-dix, à 20 000 par l'OCDE et à 50 000 par le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud). Selon les chiffres plus récents de la Banque mondiale, on estime couramment qu'il existe entre 6 000 et 30 000 ONG nationales dans les pays développés. Les ONG locales des pays du Sud se chiffrent en centaines de milliers. Enfin, on « évalue le nombre d'associations déclarées entre 2 et 3 millions, et à au moins 100 000 celui des fondations dans les 39 pays de l'Union européenne et de l'Europe centrale, méridionale et balte. Les données sont imprécises, ne tenant pas compte en particulier du très grand nombre d'« associations de fait » existant dans les pays de droit anglo-saxon et en Italie »⁽¹⁾. En s'intéressant exclusivement aux ONG internationales, tous champs d'action confondus, répertoriées de façon assez exhaustive par l'Union des associations internationales (UAI), on peut aussi constater que leur nombre a connu un accroissement ininterrompu depuis la fin des années soixante. Multiplié par dix entre 1909 et 1951, le nombre d'ONG internationales a doublé entre 1951 et 1964 (en passant de 832 à 1 718). Ce nombre a ensuite triplé à deux reprises entre 1964, 1976 et 1985. Enfin, du début des années quatre-vingt à la fin des années quatre-vingt-dix, la quantité d'ONG répertoriées par l'UAI a doublé en valeur absolue, passant de 10 000 à 22 000.

Bien entendu, une telle profusion ne peut s'accompagner que d'une grande hétérogénéité entre ces organisations, qu'il s'agisse de leur fonctionnement interne, de leurs sources de revenus, de leurs champs ou modes d'action, etc.

⁽¹⁾ Michel Doucin (dir.), *Guide de la liberté associative dans le monde*, La Documentation française, Paris, 2000.



Les ONG vues du droit français ou l'entrée des représentants de citoyens dans le prétoire

Le terme « ONG » n'a souvent une existence qu'au niveau international. En France, par exemple, on raisonne en association (loi de 1901). Or, savoir si une association est agréée ou non est primordial car l'agrément conditionne l'existence juridique de l'association et nombre de ses prérogatives importantes pour représenter et défendre les intérêts. Par ailleurs, ces groupes d'intérêt remplacent souvent une administration locale, nationale et internationale inexistante ou malingre. C'est le cas au niveau européen, du fait de leur expertise, qui mobilise nombre de scientifiques dont les aptitudes dans ce domaine sont internationalement reconnues.

Au niveau national français, l'enjeu de l'agrément est central. Selon le *Droit de l'environnement* (Dalloz, 2001), « il y aurait 10 à 40 000 associations intéressées plus ou moins directement aux problèmes d'environnement, et environ 3 % de Français adhérant à une association d'environnement [...]. Parmi ces associations, 818 étaient agréées en 1981, 1 434 en 1991, 1 833 en 1999 (dont 116 au plan national, 719 au plan communal et 543 au plan départemental) ».

En fait, la procédure d'agrément est régie par la loi du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, et celle du 31 décembre 1976, portant réforme de l'urbanisme. Le but était de sélectionner les associations qui participeraient à la politique de l'environnement. Mais, en 1995, une réforme a été rendue nécessaire face à une démultiplication des agréments. Il n'existe plus qu'une seule forme d'agrément qui impose aux associations d'exercer leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et des paysages ou de l'urbanisme, ou d'avoir pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, d'œuvrer principalement pour la protection de l'environnement. L'association doit exister depuis au moins trois ans, être régulièrement déclarée et attester d'un fonctionnement conforme à ses statuts. Mais l'extension de cet agrément fait que le juge développe une interprétation libérale en cas de litige : par exemple, les fédérations de chasseurs sont reconnues comme ayant un intérêt environnemental.

L'agrément est important pour participer à la décision environnementale et pour ester en justice. Ainsi, l'association se retrouve dans de nombreux comités ou commissions comme le Comité national de l'eau, le conseil d'administration de l'Ademe, le conseil d'administration des Parcs nationaux...

La loi de 1995 reconnaît aux associations agréées une présomption d'intérêt pour agir et élargit leur droit à se constituer partie civile dans un procès pénal. Devant le juge civil, toute association, même non agréée, peut former une action à fin d'obtention de dommages-intérêts, à condition de justifier de la lésion d'un intérêt patrimonial ou moral. Enfin, la loi de 1995 institue une action en représentation conjointe environnementale qui permet de soumettre au juge une pluralité de litiges concernant les victimes d'un dommage imputable à un même auteur et ayant une origine commune (pollution).

Cette explosion du nombre des ONG s'explique par l'afflux de fonds qui ne passent plus par les États, mais par une forme de gouvernance prônée en particulier par la Banque mondiale. Elles deviennent, dans de nombreux États africains ou

sud-américains, de véritables agences prenant en charge les questions sociales. Cette montée en puissance des ONG s'observe encore grâce à la multiplication des sommets internationaux qui ont suivi Rio. La conférence de Pékin (1995), le Sommet sur le changement climatique de Kyoto (1997), la préparation de Johannesburg (2002) ont permis la rencontre d'acteurs locaux dans un cadre international et les ont familiarisés avec des thématiques mondialisées. Étant accueillies à l'extérieur des institutions, les ONG ont intégré une culture de contre-pouvoir, de lobbying, qui s'est diffusée parmi les organisations les plus récentes et les moins aguerries à ces modes de contestation.

Les temps des conférences illustrent une prise de conscience mondialisée des ONG. Ainsi, celles-ci ont ressenti la nécessité de participer à ces sommets du fait de leur réflexion en interne ou de leur environnement institutionnel, tout en ayant une difficulté à repérer leurs rôles, puisqu'elles sont tantôt des partenaires de politique internationale, tantôt des outsiders mis à l'écart des négociations. Au nom de la gouvernance, elles se voient rangées avec les firmes multinationales dans la catégorie des acteurs non étatiques. De plus, les ONG environnementalistes d'envergure internationale ont perçu que leur capacité à porter « la voix des sans-voix » – comme certaines le proclament – ne peut se réaliser sans se saisir des nouvelles opportunités offertes par les institutions supranationales. Ainsi, les ONG éprouvent le besoin d'être présentes dans les couloirs des institutions internationales, comme ceux de l'Union européenne, qui développent des programmes d'environnement (Agenda 21) et peuvent mettre à l'index les États déficients (v. encadré).

Les bureaux des ONG à Bruxelles

Les grandes ONG internationales environnementales présentes à Bruxelles sont majoritairement d'origine anglo-saxonne, ce qui a une importance concernant les représentations de l'environnement qu'elles portent et le choix des modes d'action qu'elles adoptent, largement inspirés par les techniques de *lobbying* à l'américaine.

Le Bureau européen de l'environnement (BEE)

Créé en 1974, le BEE est la première organisation environnementale à être mise en place au niveau européen. L'initiative vient des ONG de la Communauté européenne, qui ressentaient le besoin de coopérer entre groupes d'intérêts. En 1996, le Bureau représentait 132 organisations de vingt-deux pays, dont, à l'époque, les quinze membres de l'UE. On y trouve par exemple le *National Trust* britannique ou encore l'organisation néerlandaise *Stichting Natuur*, ou les organisations internationales les plus connues comme le WWF, *Birdlife International* et *FoE International*.

Un représentant de chaque conférence nationale se trouve dans le comité exécutif du BEE. Le siège est à Bruxelles. Le secrétariat permanent est constitué de onze membres salariés, un secrétaire général, un expert scientifique et des



coordinateurs de campagnes et de programmes. Le BEE reçoit des fonds de la Commission européenne et des contributions des États membres.

Le BEE est actif sur les questions d'écolabels, l'*Eco-Management and Audit Scheme* (Emas), concernant la qualité de l'air et la gestion de l'eau. Il siège dans de nombreuses commissions, par exemple celle traitant de l'émission de gaz des véhicules.

*Friends of the Earth Europe/*Les amis de la Terre

En 1986, *FoE Europe* arrive à Bruxelles. C'est une succursale de *Friends of the Earth International*. Il y a environ vingt-neuf organisations des Amis de la Terre dans vingt-huit pays européens.

L'organisation fonctionne sur le consensus de ses membres. Les groupes membres sont des organisations indépendantes qui poursuivent leurs campagnes à tous les niveaux – international et local – et assument, selon leurs compétences, certains intérêts et expertises. Par exemple, *Friends of the Earth UK* est connu pour la question des transports en Europe. Les membres contribuent au financement de *FoE Europe*, mais l'UE leur attribue également des ressources. *FoE Europe* coordonne les activités sur la biotechnologie et les transports et travaille sur la question du développement durable en Europe.

Greenpeace International

Greenpeace International établit son bureau européen à Bruxelles en 1988. En termes structurels, le bureau européen émane du bureau international de *Greenpeace*, ce qui aide *Greenpeace International* à coordonner différentes campagnes internationales. Le personnel de Bruxelles avise *Greenpeace International* sur les développements au niveau européen du travail en œuvre et des stratégies de campagne. *Greenpeace International* finance le bureau européen. Par conséquent, l'argent des organisations nationales de *Greenpeace* (*Greenpeace UK*, *Greenpeace* Allemagne) finance le bureau de Bruxelles, ainsi que les autres départements comme l'unité économie ou les laboratoires scientifiques. En revanche, *Greenpeace*, à l'opposé des autres ONG, et fidèle à sa politique d'indépendance, ne reçoit aucune ressource de la Commission européenne.

World Wide Fund for Nature

En 1989, le bureau européen du WWF ouvre à Bruxelles. En 1995, il comptait huit membres salariés, sept autres étant affectés dans le bureau du programme européen au siège, à Genève. Les quatorze organisations nationales (dont douze en Europe) constituent la source de financement pour le bureau européen, mais elles ne sont pas mobilisées dans le fonctionnement quotidien. Elles sont organisées en différentes équipes, chargées chacune d'un programme : l'agriculture, le climat, etc. Le bureau européen se préoccupe de *policy*, c'est-à-dire de politique. Il participe à des activités de *lobbying*, mais aussi de communication, de collecte d'information et de recherche de fonds. Au niveau européen, le WWF reste actif sur la question des fonds structurels : l'agriculture, le développement rural ou encore les questions de développement dans les pays du Sud. La Commission européenne est une source essentielle de financement du bureau européen.

Le Réseau européen sur le climat (*Climate Network Europe*)

Ce réseau constitue l'un des huit groupes régionaux du réseau international sur le *Climate Action Network*.

Établi en 1989, l'objectif du CNE est de promouvoir l'action pour limiter les effets produits par les activités humaines sur le changement climatique. On compte soixante membres représentant les ONG environnementales au CNE,

incluant plusieurs branches nationales du WWF et de *Friends of the Earth*. En Europe, il existe un bureau consultatif avec des représentants des membres des organisations les plus actives. Le bureau décide des sujets. Ses responsabilités consistent à coordonner les membres du groupe sur les questions de climat, à coopérer avec d'autres groupes régionaux du réseau, à diffuser un service d'informations sur les climats, et à impulser des politiques au niveau de l'Union européenne.

Birdlife International

Birdlife International a été fondé en 1922. Le bureau européen s'est ouvert en 1993, suivant l'avis de ses membres estimant qu'il fallait ouvrir un bureau à Bruxelles pour renforcer son efficacité. Il y a vingt-neuf membres européens dans le *Birdlife International*. Le RSPB (*Royal Society for the Protection of Birds*) est l'un des membres les plus importants. *Birdlife* européen suit le programme décidé par le secrétariat situé à Cambridge. Le programme est agréé par la conférence européenne de *Birdlife* et coordonné par le bureau européen. Celui-ci suit le développement des politiques européennes, tisse des liens avec les institutions de l'UE et engage des activités de *lobbying* sur les questions de protection des oiseaux et des habitats. Il s'intéresse aux questions agricoles et s'attache à faire appliquer la directive oiseaux (1979). Ses ressources proviennent de la contribution de ses membres et de la Commission européenne.

La Fédération européenne des transports et de l'environnement

Créée en 1989, son bureau a ouvert en 1992. C'est une organisation « parapluie » de vingt-neuf membres provenant de dix-huit pays européens : Union européenne, AELE et de l'Europe de l'Est avant élargissement. C'est davantage un mélange d'ONG de défense des consommateurs, dont les activités se concentrent sur les questions d'air et les transports routiers. Cette fédération a des commissions de recherche et publie largement sur la question du transport et l'environnement. Le financement se partage entre les membres et la Commission européenne.

Et d'autres...

La liste des principaux groupes œuvrant et ayant un rôle actif à la représentation des intérêts environnementaux donne l'impression que ce sont des groupes internationaux, en oubliant que des associations locales de défense de l'environnement utilisent les normes environnementales, les font vivre, voire les initient, comme « Eaux et rivières » en Bretagne, dont le juriste a participé à la création de la loi sur l'eau de 1992.

Source principale : Ruth Webster, « Environmental Collective Action », in Justin Greenwood et Mark Aspinwall (dir.), *Collective Action in the European Union*, Routledge, Londres, 1998.

Les ONG jouent leur rôle d'opposants aux lobbies économiques en rappelant sans relâche les principes de développement durable et en dénonçant le retard des États à appliquer les textes internationaux. D'une position proactive, mettant sur les agendas internationaux des normes de développement durable, elles prennent une position réactive consistant à rappeler constamment à l'ordre les acteurs à propos de leurs pratiques. Le développement durable apparaît ainsi dans de nombreuses plates-formes revendicatives.



■ Le développement durable : un front idéologique commun utilisé par les ONG

Portée par le mouvement écologiste et définitivement imposée à la conférence de Rio, la thématique du développement durable est devenue, pour les différents types d'acteur (État, collectivités locales, associations), à la fois un référentiel de politiques publiques, un justificatif d'action collective et, pour les plus militants d'entre eux, une entrée possible pour construire une critique sociale mondialisée. Des ONG de solidarité internationale, de défense des droits des communautés, des femmes, etc., ont ainsi pu recycler ou ajuster cette thématique du développement durable pour légitimer leurs actions, leurs revendications et produire un emboîtement d'intérêts qui donne une nouvelle teneur à cette thématique environnementaliste. La souplesse de ce cadre dominant de justification a permis de renouer avec des revendications qui constituaient le socle originel de la contestation écologiste, évincé lors des négociations internationales. On pourrait s'interroger sur le recyclage de ces critiques, en considérant que de nombreuses revendications contemporaines s'exprimant au nom du développement durable auraient pu, par le passé, nourrir des critiques du développement d'obédience marxiste ou chrétienne de gauche ¹⁰.

106

La coexistence sous la même bannière de revendications allant de la révolution à un simple réformisme ne facilite pas la lisibilité du mouvement. Cette agrégation d'intérêts, qui permet aux ONG de constituer des « réseaux » et des « plates-formes », devrait être étudiée de manière spécifique car, si la connivence créée par cette coalition joue sur l'extension de la lutte, passant de la promotion du développement durable aux conditions de sa mise en œuvre (accès aux médicaments, libération des femmes), il faut ajouter l'existence d'un véritable travail politique de construction d'un sentiment d'injustice. En se référant aux principes proclamés du développement durable, les acteurs identifient leurs ennemis, leurs alliés et développent une rhétorique stigmatisant les uns, renforçant les liens avec les autres. Bien que ce socle idéologique solidifie un discours volontiers anti-OMC et anti-FMI, il n'élucide pas une autre forme d'ambiguïté concernant les stratégies et les identités des ONG. Il est intéressant d'observer que les unions sacrées ne fonctionnent qu'au moment des plates-formes revendicatives et tendent à se déliter lors d'éventuelles négociations ¹¹. Ce travail politique original, réalisé par certaines ONG, diffuse une critique des excès du libéralisme et force sinon l'entrée des arènes internationales, du moins l'intérêt des médias en tant que porteurs de projets alternatifs et de normes nouvelles.

(10) René Passet, « Néolibéralisme ou développement durable, il faut choisir », 2003 (<http://users.skynet.be/cadtm/pages/francais/passetdevdurable.htm>).

(11) Sylvie Ollitrault, « Le mouvement écologiste », in Isabelle Sommier et Xavier Crettiez (dir.), *France rebelle*, Michalon, Paris, 2002.

■ Les ONG, agitatrices d'opinion : développer durablement des rôles internationaux

En s'intéressant de plus près au WWF, à Friends of the Earth et à Greenpeace, organisations non gouvernementales ayant des ressources suffisantes pour disposer d'une audience internationale, on a observé que, pendant le sommet de Johannesburg, ces ONG ont rempli leur rôle de « tapage » médiatique, rôle créé notamment par Friends of the Earth et Greenpeace, qui en ont construit le modèle (v. encadré). Au moment de Johannesburg, Greenpeace a utilisé tout l'éventail de son répertoire médiatique : manifestation réprimée pendant le sommet afin de faire monter la dramatisation ; diffusion par courrier électronique d'un journal critique du sommet ; dénonciation des intérêts qui se cachaient derrière la position des gouvernements, que cela soit par le recours aux pétitions ou aux conférences de presse. Tout son savoir-faire a été mobilisé pour démontrer que le Sommet du développement durable n'avait pas inscrit dans l'agenda les véritables questions qui fâchaient, comme la question de la dette des pays du Sud ou celle de la subvention des agricultures du Nord. Toutefois, FoE a adopté des registres d'action similaires, ce qui prouve que les ONG, par mimétisme, diffusent des formes de mobilisation qui semblent avoir un impact favorable sur les opinions publiques du Nord. Ces méthodes demandent des ressources, en particulier financières, qui favorisent la centralisation des moyens et une professionnalisation, avec l'emploi de salariés chargés de la communication. Ces répertoires d'actions contraignent le mode d'organisation de ces ONG, dont les organigrammes internes ressemblent à ceux d'entreprises privées, et réclament de plus en plus de moyens pour le lancement de campagnes à la recherche de dons, de bailleurs de fonds ou de sponsors. Toute cette division du travail militant renforce les ONG les plus puissantes, les plus connues et les plus anciennes dans le secteur de l'environnement.

107

Les ONG, bureaux de décryptage militant des enjeux internationaux

Quel que soit le registre mobilisé, du ton policé du WWF à celui d'accusateur de *Greenpeace*, les ONG ont souligné les lacunes du sommet de 2002, décodé les enjeux, tout en démontrant qu'à Johannesburg, les espoirs de Rio s'étaient brisés.

Greenpeace, sur son site Internet, proposait ainsi des fiches de définitions militantes de certains concepts de politique internationale comme le transfert de technologies, l'aide publique au développement, la mondialisation, la gouvernance. Pour les deux derniers, on pouvait lire : « Mondialisation : réalité ancienne dont le processus s'est accéléré au cours des dernières décennies. Permet aux responsables politiques de déplacer à un niveau supranational la responsabilité de leur inaction, des réformes à entreprendre – parfois impopulaires – ou encore des échecs des politiques nationales. Gouvernance :



politique managériale des entreprises récupérées par les États pour s'assurer que les « Accords pour le minimum environnemental » (AME étant l'acronyme officiel pour « Accords multilatéraux d'environnement ») ne viennent pas gêner l'Organisation pour la commercialisation du Monde. »

Le 30 août 2002, en plein sommet de Johannesburg, le *WWF International* a produit un communiqué de presse signalant combien il était préoccupé par le peu d'avancées obtenues sur les questions de commerce, d'énergie, d'eau potable, de biodiversité, des déchets toxiques et des zones maritimes.

À côté de ce rôle connu de mobilisation de l'opinion publique, les ONG assument, depuis dix ans, un rôle moins visible de gestion de programmes de développement durable. Bien que le WWF soit l'ONG la mieux reconnue dans ce rôle, de nombreuses ONG peuvent avoir à jouer un rôle localement ou nationalement pour encadrer la mise en œuvre de ce type de politique publique. Ainsi, en janvier 2005, le conseil régional de Bretagne a mobilisé les ONG de solidarité internationale et d'environnement pour mettre en place des filières sans OGM entre la région et le Brésil, et, dans le cadre de sa toute nouvelle politique de développement durable, se risque à soutenir Greenpeace dans sa mobilisation contre l'importation d'OGM. Pour l'instant, tout dépend du bon vouloir des autorités locales ou nationales pour lancer des actions de développement durable ; il n'empêche que les ONG et les associations locales sont les premières mobilisées en cas d'initiatives, qui prennent essentiellement la forme de campagnes d'information ou encore de sensibilisation des opinions. Cette fois, l'objectif consiste moins à faire du tapage qu'à convaincre les populations et à mettre en œuvre le calendrier des mesures. Ainsi voit-on les ONG devenir des partenaires indispensables quant à la diffusion des programmes qu'elles ont d'abord appelés de leurs vœux.

Par leurs entrées dans des arènes internationales, les ONG, inféodées ou non aux bailleurs de fonds, sont toutes contraintes à un certain discours d'expertise. Elles doivent faire remonter les revendications locales dans les catégories reflétant une terminologie institutionnelle : peuples autochtones, femmes, protection des droits. Pour forcer le trait, même les plus contestataires adoptent une rhétorique libérale des droits, ordonnent la réalité en diffusant les identités construites dans des institutions internationales. Il n'empêche que les ONG ont inventé un rôle de traduction des problèmes environnementaux en un langage scientifico-militant (diagnostic de la réalité, construction de problématiques) qui les légitime autant à l'égard des institutions que de certains réseaux de protestation (démonstration scientifique du danger que court la planète). Ainsi, si les pratiques des acteurs restent loin des idéaux des principes de développement durable, les ONG travaillent l'opinion en réactivant perpétuellement la teneur des principes proclamés à Rio par l'information, l'expertise ou la formation d'un certain type d'élite intellectuelle.

Rappelons que les ONG transnationales disposent de bureaux en divers points de la planète, ce qui, de manière originale dans un contexte d'articulation Nord/Sud, leur permet de développer un rôle de socialisation des élites savantes du Sud. En

promouvant des programmes de protection, en soutenant certaines recherches scientifiques, elles intègrent dans leurs équipes du personnel des pays du Sud qui connaît alors une forme de socialisation en intégrant les revendications et les représentations des grandes ONG. Les contestations de développement durable sont en effet portées par une élite intellectuelle du Nord et du Sud, souvent formée au multiculturalisme grâce à des réseaux de recherche transnationaux comme ceux sur la biodiversité. Cette socialisation et cette sociabilité renforcent la conviction des acteurs dans leurs ambitions et les éloignent des revendications plus populaires – même si elles peuvent ponctuellement se rejoindre, comme lors de la manifestation des « paysans sans terre » à Johannesburg, en 2002. Le rôle de ces ONG internationales a certainement des effets sur une forme de mondialisation des élites militantes et scientifiques.

Au final, les ONG ont donc pris, en dix ans, un poids financier et symbolique qui les a transformées en interlocutrices dans les négociations et les conférences internationales, en actrices informant l'opinion publique sur les enjeux internationaux, ou encore en gestionnaires de programmes de développement durable. Bien entendu, la rapidité de ces évolutions a été accompagnée par son lot de difficultés. Les ONG doivent faire face à une crise de croissance et à de nombreuses critiques, les plus virulentes portant sur leurs rôles, qui apparaissent plus relever de la catégorie de « contre-feu » que de la véritable force d'action.

■ Avec Johannesburg, le blues des ONG contestées

Les espoirs de Rio envolés, le Sommet du développement durable de Johannesburg a été marqué par le pessimisme des ONG. Un vent de contestation s'est manifesté à travers certains discours marquant la porosité entre une forme de protestation altermondialiste et des prises de position des ONG. Il apparaissait qu'une division du monde se jouait, sur fond de domination des États-Unis et d'un ordre économique décidé à l'OMC. La déception a réuni autant les environnementalistes que les plus prompts à développer une forme de contestation de la division du monde. Les ONG se sont pourtant accordées d'une seule voix sur le peu d'avancée environnementale, et elles ont ajouté – même pour les plus conservationnistes d'entre elles – que, sans le volet social, le développement durable ne pouvait pas être en bonne voie.

Cette unanimité ne doit cependant pas faire oublier que certaines ONG du Sud réclament d'abord plus de développement économique pour leur société et une sévérité accrue à l'égard des pollueurs du Nord. Elle ne doit pas faire oublier non plus que les ONG du Nord, non anglophones, ont du mal à faire entendre leur



expertise dans les médias. Elle ne doit pas finalement gommer la crise d'identité que les ONG traversent depuis quelques années.

■ La crise d'identité des ONG

Si, par la thématique du développement durable, les ONG ont réussi à diffuser des modes de représentation qui ont pu former la base de revendications altermondialistes, il ne faut pas en conclure qu'elles représentent uniformément un pôle de contre-pouvoir ou de contestation. Au tournant du XXI^e siècle, dans un contexte d'internationalisation des groupes d'intérêt, de démultiplication des espaces publics et dans un environnement de contestations altermondialistes, l'ambiguïté de l'expression « développement durable » justifie des actions antagonistes.

Cet aspect a été notamment visible lors de la préparation du Sommet du développement durable, à Johannesburg, avec l'intrusion des intérêts économiques dans la gestion de la gouvernance mondiale. Participer à des sommets, où la confusion entre intérêts privés et publics est constante, a été diversement assumé par les ONG dont les positions oscillent entre celle du WWF, très conciliant vis-à-vis des intérêts des entreprises (v. encadré), et celle de Greenpeace, qui conteste la « façade verte » des entreprises affichant le développement durable dans leur communication (v. aussi chapitre 5).

WWF et entreprises : l'alliance renforcée

WWF et entreprises : la face externe

Sous le slogan « Bon pour la nature, bon pour les affaires ! », l'organisation a lancé en 1998 un programme nommé « *Conservation Partners* », visant à nouer « des relations novatrices et avantageuses avec de nombreuses compagnies dignes de confiance ». Cela permet aux entreprises associées de « valoriser leur image de marque et leurs produits en s'associant à la notoriété mondiale du logo Panda », tout en versant en retour de précieuses redevances ou des apports financiers réguliers et importants. Ce partenariat prend de nombreuses formes qui sont difficilement classables puisqu'il peut s'agir de programmes qui consistent à conseiller les entreprises, à mener des actions de *lobbying* direct ou encore à construire des actions de terrain en collaboration avec elles. Le partenariat avec les organisations de la sphère marchande se décline selon plusieurs modalités. L'organisation a tout d'abord lancé le *Corporate Club*, qui permet à des entreprises locales de fournir des fonds au WWF pour mener des actions de terrain dans le pays d'implantation de l'entreprise. En retour, le WWF propose aux membres de l'entreprise de participer à des événements spéciaux sur l'environnement et autorise cette dernière à valoriser son partenariat auprès de ses clients. Dans un même ordre d'idées, elle propose le *Corporate Supporter*. Si une organisation peut prouver certaines pratiques environnementales et accepte de fournir des fonds au WWF, l'ONG propose en

retour que l'entreprise affiche clairement son partenariat, ce qui lui permet de renforcer la communication sur son produit et d'augmenter le nombre de ses clients.

Dans le cadre de ce programme de collaboration avec les entreprises, le WWF a signé des conventions de partenariat avec Canon, Olgivy and Mather et, plus récemment, avec Lafarge, dernier exemple qui illustre le mieux ce type d'association. Lancé en 2000, ce partenariat avec le *leader* mondial des matériaux de construction s'est focalisé sur un objectif visant à aider l'entreprise à « relever [ses] propres standards ainsi que les standards communs à [son] industrie ». Concrètement, le WWF et Lafarge collaborent sur plusieurs fronts, et notamment sur la réhabilitation des carrières et l'élaboration d'indicateurs de performance environnementale visant à évaluer la production des déchets et le degré de recyclage, la consommation de l'énergie et les émissions de dioxyde de carbone. En contrepartie, l'entreprise a fourni son appui financier à un programme mené par l'UICN et le WWF pour la restauration des paysages forestiers.

Signalons aussi que, dans le cadre de cette stratégie, le nombre de produits de consommation courante disposant du label WWF ne cesse d'augmenter. L'organisation est ainsi présente sur la montre Swatch Adamastor, vendue sur cinq continents pour marquer l'année internationale de l'océan, sur les emballages du chocolat bio Cémoi, sur ceux des enveloppes en papier recyclé La Couronne, fournies avec un sachet gratuit de graines d'arbres à planter ou encore avec des « fèves WWF » vendues pour l'Épiphanie 2002. Ces pratiques, qui rapportent de plus en plus d'argent au WWF, placent l'organisation dans une logique consistant à privilégier son développement structurel. « Les entreprises en particulier jouent un rôle de plus en plus important dans les problématiques liées à l'environnement, et il est essentiel d'établir des partenariats avec les acteurs clés de certains secteurs si nous voulons garantir les financements dont nous avons besoin ». Si, dans la plupart des cas, les fonds de l'organisation sont investis dans des programmes de conservation, on peut s'interroger sur l'impact de ces collaborations sur les pratiques des entreprises impliquées.

WWF et entreprises : la face interne

Le conseil d'administration décide des stratégies du *WWF International*, mais aussi de 80 % de celles des bureaux nationaux et de la totalité de celles des bureaux du Sud. Compte tenu du poids de cette instance sur les stratégies d'action de l'ONG, il est important d'observer de plus près le profil de ses membres, et ce d'autant plus qu'un règlement des statuts du WWF adopté le 22 mai 1984 précise qu'une majorité d'entre eux doivent être des représentants des secteurs de l'industrie, des relations publiques et des communications. Trois éléments apparaissent clairement à l'observation de la liste des membres du conseil d'administration : tout d'abord, l'influence des bureaux nationaux des pays industrialisés sur les décisions stratégiques de l'ONG ; ensuite, les liens marqués avec le monde aristocratique ⁽¹⁾ et la sphère publique ; enfin, et en continuité avec les modalités d'action initiale de l'ONG, le rôle important de personnalités issues des sphères marchandes et publiques sur les politiques et les normes adoptées par le WWF.

Si l'on s'intéresse au dernier point, il apparaît que presque la moitié des membres du conseil d'administration de *WWF International* sont présidents, vice-présidents ou directeurs d'entreprises commerciales ou industrielles. Ce fait est fondamental puisque les profils professionnels et les types d'entreprise rencontrés sont significatifs du champ d'action environnemental du WWF. En



2002, on trouve ainsi, dans le conseil d'administration, le président-directeur général de *Aqua International*, ancien directeur de l'Agence de protection de l'environnement américaine sous le Président George Bush. Cette entreprise, créée en 1997, s'affiche comme mobilisatrice de fonds privés américains pour investir principalement dans la privatisation de l'eau. On trouve aussi le président et vice-président de *Alireza Group*, ensemble de sociétés saoudiennes actives dans les domaines du pétrole, du commerce, de la construction, de la restauration, des assurances ou du *management* hospitalier. Le premier est aussi vice-président de la banque *Saudi Cairo*, directeur de la société d'investissement *Arabian Gulf* et président de *National Pipe Company*, entreprise spécialisée dans la fabrication de tuyauteries destinées à l'industrie et au transport de l'eau dans les pays du Sud. Il est enfin directeur du conseil d'administration de *Shell transport*, l'une des principales branches du groupe *Royal Dutch Shell*, leader dans la production de gaz naturel et le plus gros détaillant de carburants et de lubrifiants automobiles dans le monde, premier sur le marché des bitumes, des gaz de pétrole liquéfié ou des carburateurs et l'une des plus grandes entreprises pétrochimiques mondiales. On trouve également le directeur de *Roche Group Basel* – l'une des plus importantes multinationales pharmaceutiques au monde et la première en Europe –, le président-directeur général de *Sephora* – l'une des premières multinationales de cosmétiques – ainsi que le directeur de *McKinsey & Company* et le vice-président de *Boston Consulting Group*. Cette liste non exhaustive illustre bien le fait que les membres du conseil d'administration entretiennent des liens étroits avec des entreprises représentatives des processus de mondialisation des échanges et d'un productivisme marchand à l'origine des problèmes environnementaux contemporains.

⁽¹⁾ Les membres de différentes familles royales européennes s'investissent depuis longtemps et traditionnellement dans les organisations protectrices de la nature. Le prince Bernhard des Pays-Bas et le prince Philip, duc d'Édimbourg, ont ainsi aidé à la création du WWF et se sont succédé à la présidence de l'organisation internationale. La reine Noor de Jordanie est également membre du conseil d'administration de cette ONG.

Les ONG ont dû, au fil des dernières décennies, apprendre à gérer des programmes environnementaux de plus en plus lourds, tout en bataillant dans une arène internationale en mutation. Cela a participé de l'ambiguïté de leur rôle et de la variété de leurs positions. Ces dernières sont en effet multiples car liées à leur culture organisationnelle, qui brouille les interprétations des principes du développement durable en allant d'une « bonne gouvernance » de l'environnement à la diffusion d'une critique sociale du libéralisme. Cette confusion se renforce avec la crise existentielle du secteur des ONG.

Au moment où elles semblent avoir réussi une entreprise de longue haleine, menée depuis la conférence de Stockholm, en imposant la question de l'environnement puis du développement durable sur les agendas internationaux et, par effet de top/down, jusqu'au niveau local, les ONG font pourtant face à une forme de crise d'identité et de croissance. Les plus anciennes s'étoffent au point de devenir de véritables entreprises transnationales ; les plus récentes se multiplient au point de brouiller l'identité première des ONG. Des contestations apparaissent en interne et en externe. Au moment de la préparation du sommet de Johannesburg, on a finalement vu les

ONG affirmer leurs rôles transnationaux tout en relevant le défi consistant à essayer des critiques sur leur légitimité.

■ Quelle légitimité pour les ONG ?

La diversité des rôles investis par les ONG depuis une décennie ne doit pas faire oublier que leur légitimité continue de poser question dans un contexte d'institutionnalisation forte et de centralisation renforcée. Les critiques se multiplient. Tout d'abord, une ligne de fracture se dessine entre les « grosses » ONG, qui peuvent mobiliser la ressource de la langue (l'anglais) et les ressources médiatiques et financières, et les autres. Les ONG européennes et du Sud ont pu déjà constater avec amertume, à Johannesburg, leur position secondaire. En outre se pose la question de la place des ONG dans les mouvements de contestation. Les rapports distanciés avec le monde syndical, qui, pourtant, porte également le développement durable (par exemple, la CFDT en France ¹²), ou avec le mouvement altermondialiste interrogent en interne les ONG environnementalistes, qui soutiennent des causes de plus en plus sociales et économiques. Au Forum social mondial de Porto Alegre, en janvier 2005, Greenpeace et Oxfam proposaient ainsi de se regrouper sur la question de la lutte contre la pauvreté.

En externe, les ONG sont contestées par les États qui peuvent critiquer leur tendance à une forme d'ingérence proche de celle de l'humanitaire, par les firmes multinationales, qui remettent en cause leur représentativité (quelle opinion publique ? quel poids en membres ?), et par les mouvements de contestation, qui soulignent en revanche leur institutionnalisation croissante. Ainsi, les ONG, porteuses d'espoir à Rio, soutenues par le credo de l'émergence de la société civile, se retrouvent qualifiées de carriéristes, d'entrepreneuses en mobilisation, d'organisations sans légitimité démocratique. Bien que toutes ces critiques proviennent d'abord de leurs détracteurs (États, firmes multinationales), des voix en interne s'élèvent pour exprimer l'incompréhension face à des modes de fonctionnement quasi bureaucratiques. En 2005, les ONG connaissent une crise de croissance. Ayant à gérer cette double identité de gestionnaires et d'aiguillons du développement durable, elles se trouvent concurrencées par des firmes multinationales, des États, des institutions se réclamant du développement durable dans les arènes internationales, sans réformer fondamentalement leurs pratiques. Et, en rappelant l'oubli du « volet social », certaines d'entre elles,

(12) En France, la CFDT semble être le syndicat le plus réceptif en matière de développement durable. Lors des plates-formes, en particulier altermondialistes, la Confédération paysanne et certains syndicats brésiliens évoquent le développement durable à propos de revendications foncières. De façon générale, les syndicats restent toutefois circonspects à l'égard de la notion de développement durable et de son utilisation dans le cadre de stratégies de « verdissement » des politiques publiques sans volonté réelle de changement structurel.



créatrices de la notion, endossent le rôle dit d'« intégriste » face à une « environnementalisation » a minima du développement durable.

*
* *

Par leur participation à certains événements internationaux et à la rédaction de textes clés, les ONG environnementalistes et conservationnistes ont fortement contribué à la construction – durant les années soixante-dix – puis à l'imposition – durant les années quatre-vingt – de la notion de développement durable. À la suite de cette période, la conférence de Rio a représenté une date clé pour le développement durable et une date charnière pour les ONG. À partir de 1992, sous l'effet de la mutation du contexte international, celles-ci ont en effet définitivement assumé un nouveau rôle d'articulation des intérêts du Nord et du Sud. Cette thématique n'est certainement pas nouvelle, mais, le contexte politique s'étant transformé, les ONG se sont trouvées investies de nouvelles missions, avec l'espoir, pour certaines d'entre elles, d'ajouter à la problématique environnementale un volet social.

Une décennie plus tard, le bilan reste très mitigé. Les ONG ont renforcé leurs rôles dans la diffusion d'expertise ou encore la capacité à produire des mobilisations médiatiques. En revanche, elles sont souvent critiquées pour leurs implications dans les programmes de développement durable, pour leur participation à une gouvernance où cohabitent des intérêts contradictoires comme celui des firmes multinationales « verdissant » leurs actions sans modifier leurs pratiques sociales. En même temps, cette thématique du développement durable a réussi à produire un terreau favorable à un mouvement altermondialiste, à diffuser des revendications pour de nouveaux droits et normes internationaux, à faire remonter dans les sommets environnementalistes des contestations sociales, voire anti-libérales. Cette prise de conscience de la nécessité du développement durable a touché une certaine élite éduquée gravitant dans les institutions supranationales qui, partageant une socialisation commune et des réseaux de sociabilité, peut articuler les intérêts du Nord avec ceux du Sud. Enfin, et paradoxalement, c'est sans aucun doute parce que le développement durable n'a été, pour l'heure, qu'anecdotiquement mis en place que les mouvements de contestation de la mondialisation ont, en revanche, aussi bien réussi.