

Cahier de recherche

## Les organisations non gouvernementales face à la mondialisation

Anne-Marie Robert, M.A.  
Anthropologie

Mars 2008



Laboratoire d'étude  
sur les politiques publiques  
et la mondialisation

# LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES FACE À LA MONDIALISATION

Anne-Marie Robert, M.A.

## Résumé

Alors que les relations transnationales sont marquées par la mondialisation, des acteurs non étatiques transforment les structures et processus qui contribuent à l'établissement des normes et politiques d'un système de gouvernance de plus en plus « mondial ». Le présent document vise à mieux faire comprendre les modes d'évolution et l'influence des organisations non gouvernementales (ONG) en tenant compte de la dichotomie local-international. Les nouvelles caractéristiques de l'action et des stratégies transnationales de ces organisations seront également examinées de près.

## TABLE DES MATIÈRES

1. UN ENVIRONNEMENT MÉTAMORPHOSÉ PAR LA MONDIALISATION .....	3
2. LA MONTÉE EN FORCE DES ACTEURS NON ÉTATIQUES ET NATIONAUX .....	5
3. LES ONG DANS UN MONDE EN MUTATION .....	6
3.1. DES DÉFINITIONS DISCORDANTES, UNE NÉCESSITÉ DE CLARIFICATION .....	6
3.2. UNE ÉVOLUTION PARALLÈLE À CELLE DE LA MONDIALISATION .....	7
4. DIFFÉRENTES VISIONS DES ONG FACE À LA MONDIALISATION .....	9
5. DES RÔLES ET DES MODES D'ACTION DIVERSIFIÉS .....	11
6. DU LOCAL AU MONDIAL : L'INFLUENCE DES ONG .....	15
7. LA LÉGITIMITÉ .....	19
8. LA RESPONSABILITÉ .....	21
CONCLUSION .....	23
BIBLIOGRAPHIE .....	25

## Acronymes

CONGO	Conférence des organisations non gouvernementales ayant un statut consultatif auprès des Nations Unies
IFI	Institutions financières internationales
OIG	Organisation internationale gouvernementale
OING	Organisation internationale non gouvernementale
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONNG	Organisations nationales non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
OSBL	Organisation sans but lucratif
OSC	Organisation de la société civile
SLNG	Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

« Si naguère les grandes réunions et conférences internationales étaient presque exclusivement l'apanage des gouvernements, il serait impensable maintenant que ces manifestations aient lieu sans l'apport de vos idées, de vos moyens de communication et de mobilisation. Si naguère la gouvernance ne concernait que les gouvernements, à l'heure actuelle, la société civile est intégrée à différentes structures mondiales de gouvernance [...] Si naguère le contrôle et l'application des lois étaient pour l'essentiel du ressort des gouvernements, aujourd'hui la société civile est souvent à l'avant-garde de ceux qui veillent à faire respecter les accords internationaux [...] Et si naguère c'étaient les gouvernements qui fixaient les programmes, aujourd'hui c'est vous qui avez inscrit des questions nouvelles à l'ordre du jour. »

— Kofi Annan (Nations Unies 2006)

## 1. Un environnement métamorphosé par la mondialisation

La mondialisation entraîne son lot de transformations dans la gouvernance mondiale et implique une adaptation des acteurs qui l'incarnent. Elle constitue en effet un phénomène complexe, qui traverse tour à tour des phases de ralentissement et de progrès au fil des époques (Baudrand 2002). À la faveur de l'évolution des relations internationales depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ce phénomène connaît une accélération caractérisée par la libéralisation du commerce, l'émergence de nouvelles technologies de l'information et des communications, des flux migratoires accrus, l'intégration d'ensembles géopolitiques et économiques et la mise en application de nouvelles normes internationales (OIT 2004). Le mouvement s'est accentué dans les années 1970, parallèlement au processus de décolonisation, puis intensifié de nouveau au cours des années 1990, qui furent ponctuées par l'effondrement de l'URSS, la fin de la Guerre froide, la crise de l'ordre mondial établi par l'accord de Bretton Woods, l'apparition de nouvelles formes de régulation transnationales, la révolution des technologies de l'information et des communications et la montée en puissance d'acteurs non étatiques. Tous ces changements participent à l'évolution de la gouvernance mondiale où s'inscrivent également des mouvements anti et altermondialistes. Ces cheminements historiques ont entraîné d'importantes modifications de l'ordre mondial et des stratégies déployées par les acteurs, étatiques ou non, en matière de relations internationales.

Par ailleurs, certains mécanismes de la mondialisation, qui se sont renforcés avec le temps ont contribué à accroître les menaces d'envergure mondiale, comme les pandémies ou les problèmes environnementaux et de sécurité. En l'absence d'un gouvernement mondial pour résoudre des problèmes d'une telle ampleur, la nécessité de réformer les institutions actuelles (ONU, IFI) s'est imposée dans l'espoir d'élaborer de nouveaux modes collectifs de régulation.

Le fait que la gestion de certains problèmes, relevant traditionnellement des États, doive se pratiquer à un autre niveau, contribue également à transformer la gouvernance mondiale. Celle-ci se déploie sur de multiples paliers, du local au planétaire. Les systèmes novateurs conçus à l'échelon international sont ensuite mis en application au niveau national et ils se répercutent localement. Le niveau local tentera en retour d'influencer l'ordre du jour à l'échelon mondial en allant y défendre ses intérêts.

Simultanément, se déploie ce que Carnoy et Castells (2001) désignent sous le terme d'« État-réseau », de concert avec des organisations internationales gouvernementales (OIG) et des organisations internationales non gouvernementales (OING) (Reimann 2006, p. 47). L'irruption de la mondialisation comme élément transfigurant les modes de gouvernance est porteuse de nouvelles luttes axées sur la détermination des principes, règles et systèmes qui gouverneront le monde (Florini 2004, p. 73).

C'est ainsi que la Commission sur la gouvernance mondiale (Commission on Global Governance), établie en 1992, s'intéresse au processus en cours d'élaboration, qui vise la mise en place de structures permettant de pallier les faiblesses des États, impuissants à régler seuls des problèmes de portée planétaire, ignorant les frontières. Cette situation suppose la mise en œuvre de politiques et de moyens communs, comme l'exprime la Commission (1995) :

« La gouvernance est la somme des pratiques par lesquelles individus et institutions, tant privées que publiques, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu, par lequel les conflits d'intérêts peuvent être surmontés et une démarche coopérative mise en œuvre. La gouvernance inclut tant des institutions et des régimes formels juridiquement contraignants que des arrangements informels soit souscrits par des individus et des institutions, soit ressentis comme de leur intérêt ».

La gouvernance mondiale constitue donc un système d'ajustement entre des acteurs aux intérêts diversifiés :

« ... l'ensemble des institutions, mécanismes, rapports et processus officiels et informels à l'œuvre dans et entre les États, les marchés, les peuples et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, et à travers lequel les membres de la communauté internationale définissent leurs intérêts collectifs, fixent leurs droits et leurs obligations et règlent leurs différends. »  
(Weiss et Thakur)

La gouvernance mondiale est caractérisée par l'implication de divers paliers décisionnels; les acteurs ont la capacité de naviguer d'un niveau à l'autre, et l'action collective repose sur une certaine coordination. Elle représente une situation d'interdépendance des pouvoirs associés à cette forme d'action, où une mise en commun des efforts est nécessaire pour résoudre les problèmes. Tel est l'environnement transformé où les acteurs étatiques et non étatiques doivent déployer leurs activités.

## 2. La montée en force des acteurs non étatiques et nationaux

Par suite des changements issus du processus multidimensionnel de mondialisation et de révolution de la gouvernance mondiale, on assiste à la montée en puissance d'acteurs non étatiques sur la scène internationale. Arts (2003) en recense plusieurs catégories : les organisations internationales gouvernementales (OIG), les organisations internationales non gouvernementales (OING), les entreprises multinationales, les regroupements scientifiques. L'action des organisations de la société civile présente un intérêt particulier. La prolifération des ONG est liée de près aux mécanismes ayant favorisé la mondialisation, la transformation des relations internationales et l'émergence d'une forme de gouvernance mondiale à multiples niveaux. Leur nombre n'a cessé de croître et justifie l'attention qu'on leur apporte. La recherche sur leurs activités et stratégies se développe au même rythme : « Transnational network formation and the role that NGOs play in these networks is a growing area of academic investigation » (Yanacopoulos 2005, p. 107).

Outre le rôle croissant de ces acteurs sur le plan international, dans un système de gouvernance à niveaux multiples, on constate aussi la mobilisation et le rôle accru d'intervenants *nationaux* à l'égard d'enjeux d'envergure internationale : entreprises, gouvernements infranationaux (ou sous-nationaux) (entités fédérées<sup>1</sup>, villes, régions), syndicats, organisations professionnelles, société civile. Ces derniers engagent de plus en plus d'actions transnationales. Cela leur permet de renforcer leur capacité à influencer l'ordre du jour des relations internationales, de même que le processus de négociation lié à l'élaboration de politiques de portée mondiale.

Dans ce contexte, certains tracent le portrait d'un État soumis, ou en phase de déclin, face à des décisions prises à l'échelle supranationale et à l'intervention soutenue d'entités non étatiques dans les relations internationales. D'autres souligneront la transformation de la responsabilité et de la légitimité propres des différentes parties impliquées. Dans un modèle de gouvernance mondiale englobant de multiples niveaux, la question de la légitimité et de la responsabilité des différents acteurs est d'autant plus importante qu'elle conditionne leur capacité d'influencer et leurs choix stratégiques quant à la manière d'exercer cette influence.

Devant ces deux phénomènes (la forte intervention d'acteurs non étatiques et les efforts d'acteurs nationaux en vue d'influencer les mécanismes de la mondialisation), nous nous pencherons sur les transformations touchant les ONG nationales. L'objectif est de mieux comprendre comment leur présence locale-internationale leur permet d'évoluer dans le cadre de la mondialisation.

La montée en force de ces acteurs n'a cessé de s'intensifier depuis les années 1990 et la fin de la Guerre froide, modifiant du coup l'échiquier des relations internationales. Dans un monde où l'interdépendance s'accroît sans cesse et où des enjeux débordent

---

<sup>1</sup> L'expression « entités fédérées » signifie ici les États membres d'une fédération.

dent les frontières, il importe de bien cerner les conditions de l'action transnationale de ces acteurs et leur rôle dans le déploiement de stratégies locales et internationales, en réponse aux révolutions engendrées par la mondialisation et aux nouveaux modes de gouvernance mondiale. La portée des transformations en cours demeure difficile à circonscrire et passe, entre autres, par une meilleure connaissance des moyens de réaction du « local », premier lieu où se concrétise l'impact de la mondialisation.

Nous ferons d'abord état des repères de l'évolution des ONG sous l'effet de l'amorce d'une gouvernance mondiale qu'elles subissent et influencent tout à la fois. Puis, nous analyserons les caractéristiques de ces ONG afin de saisir la nature de leurs rôles, de leurs activités et de leur influence en ce qui a trait à l'élaboration de politiques d'envergure mondiale. Enfin, nous examinerons brièvement les retombées de ces transformations sur la légitimité et à la responsabilité de ces organisations, fondements de leur influence.

### **3. Les ONG dans un monde en mutation**

#### ***3.1. Des définitions discordantes, une nécessité de clarification***

Les ONG disposent d'une structure permettant de rassembler certains membres de la société civile autour d'enjeux communs, en vue d'une action collective. La signification du terme « organisation non gouvernementale » varie. Certains y substituent, de manière indifférenciée, la notion d'organisation de la société civile (OSC), alors que d'autres ne font pas la distinction entre ONG nationales et organisations internationales non gouvernementales (OING) ou organisations de type intergouvernemental (comme l'UNESCO<sup>2</sup>). D'autres encore, plus rarement, établissent une différence claire entre OING et ONNG (organisation nationale non gouvernementale). Au sein de certaines institutions, on débat de la pertinence de remplacer le vocable d'ONG par celui d'organisation sans but lucratif (OSBL), afin d'exclure de ce champ les entreprises à but lucratif (Deacon 2005, p. 441).

Sous la bannière « ONG » sont regroupées toutes sortes d'organismes : groupes humanitaires, organisations caritatives, médias alternatifs, groupes de défense des droits liés au genre, à la culture ou à l'orientation sexuelle, etc. L'étendue des catégories fluctue selon les auteurs (Arts 2003, p. 199). Certains réservent le terme aux organisations pacifistes, tandis que d'autres y incluent les groupes terroristes. Si l'objet du présent document n'est pas d'effectuer une typologie de ces organisations, il n'en demeure pas moins que la clarification des termes demeure importante.

---

<sup>2</sup> UNESCO, Organisations non gouvernementales et fondations : [http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL\\_ID=32927&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=32927&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)



Le flou entourant cette notion laisse en effet place à une interprétation très large de ce que peut recouper le mot ONG et favorise certaines dérives. Plusieurs auteurs soulignent l'utilisation de ce vocable à des fins de dissimulation par des groupes dont les intérêts peuvent se révéler fort éloignés du bien public, comme en témoigne l'émergence d'un florilège de désignations :

« [...] GONGOs (governmental NGOs), BONGOs (business NGOs), QUANGOs (quasi-NGOs) and, my personal favourite, MANGOs (Mafia-front NGOs). A good case can be made for a new term: TANGOs, describing the 'charitable' groups that channel money to terrorists. » (Florini 2004, p. 76)

Nous retiendrons la définition suivante : « private, nonprofit, non-violent pressure groups that pursue certain public aims and that, directly or indirectly, seek to influence political outcomes » (Arts 2004, p. 499-500), ce qui permet d'inclure les syndicats et fédérations de travailleurs qui, à titre d'exemple, partagent avec d'autres groupes de la société civile « a common desire to inject social justice into the WTO framework of trade rules » (He et Murphy 2007, p. 708). Le terme ONG désigne ici, de manière très large, tout regroupement d'individus à caractère associatif, sans but lucratif, dont l'action peut s'exercer tant au niveau local que transnational.

### **3.2. Une évolution parallèle à celle de la mondialisation**

« Since the mid-1990s, civil society has emerged as a viable 'third sector' with the capacity to make important contributions to debates about balancing the global governance of economic integration with social justice. » (He & Murphy 2007, p. 711)

L'évolution des ONG s'est effectuée parallèlement aux avancées de la mondialisation. La fin de la Seconde Guerre mondiale marque le début d'une période de prolifération d'ONG, mises sur pied notamment en vue de restaurer l'ordre dans les pays dévastés par la guerre. Traditionnellement, les ONG actives au niveau international étaient spécialisées soit dans des enjeux « macro », universels, par exemple la question des droits humains, soit dans des domaines directement liés au développement et à l'aide humanitaire. Dans ce dernier cas, leur implication se concrétisait surtout par l'apport de fonds et de services sur le terrain, ce qui n'excluait cependant pas des actions de sensibilisation auprès des institutions et de la population des États donateurs (Elliot, Kar et Richardson 2007, p. 2).

La création d'ONG s'est accrue dans les années 1970, coïncidant avec le processus de décolonisation et de développement international. Plus récemment, les politiques des États donateurs et des OIG ont favorisé l'implantation massive de telles organisations dans les pays en développement (Reimann 2006, p. 45) – une mesure qui fut au centre des efforts de consolidation de la société civile. Conjugés au renforcement des capacités et au développement de nombreux pays, puis, au fil du temps, à la promotion d'une approche partenariale avec les organisations homologues, ces efforts ont permis

d'établir des réseaux de soutien et de représentation citoyenne, une force d'action et de revendication pour les plus démunis. Cette situation s'avère favorable aux relations entre les ONG des pays riches et leurs vis-à-vis des pays moins favorisés, qui sont ainsi plus à même de former des alliances en vue d'objectifs transnationaux.

Les ONG ont commencé à se regrouper durant les années 1990, à mesure qu'étaient mises en place les règles présidant à la mondialisation. Du point de vue de la société civile, ce phénomène pouvait être menaçant, tant en raison de certaines des visées déclarées que du processus fermé et du manque de transparence des mécanismes à l'œuvre. La demande des ONG d'être associées à l'élaboration de normes internationales concernant les enjeux économiques constitue leur réponse aux inquiétudes suscitées par l'extension de la portée de ces normes à un nombre de plus en plus grand de domaines, qu'on pense, par exemple, aux conséquences des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur la culture, la santé et l'éducation (Elliot, Kar et Richardson 2007, p. 2).

Un certain nombre d'éléments novateurs justifient l'intérêt porté à l'étude des ONG dans un contexte de mondialisation et de gouvernance à multiples niveaux :

- **leur expansion croissante** : le nombre d'ONG, tant nationales qu'internationales, a augmenté de manière exponentielle au cours des dernières décennies et leur capacité de réseautage et d'influence leur permet de plus en plus de développer et de soutenir des objectifs transnationaux (Iriye 1999, p. 423; Iriye 1999, p. 434; Reimann 2006, p. 45; Florini 2004, p. 73);

- **la progression de leur action vers le niveau supranational** : parallèlement à la croissance d'ONG orientées vers l'international et des OING (Iriye 1999, p. 423), on assiste à l'implication d'ONG nationales et locales sur la scène internationale;

« An 'institutional expression' of this trend has been the acceptance of 'non-international' NGOs as observers and participants at UN meetings and organisations since the middle-1980s (Willets 1996a, b). As a consequence, the movement has built up very complex local-global links and networks around the world, with which it has created its own niche in international diplomacy (Princen & Finger 1994). » (Arts 2004, p. 502);

- **la transformation de leurs structures d'alliance** : le déploiement des ONG en réseaux et en coalitions, avec leurs homologues étrangers ou d'autres types d'acteurs, est amplifié par les mécanismes de la mondialisation. Le développement des technologies de l'information et des communications, bien qu'inégal dans les différentes régions du globe, a éliminé les distances et offert de nouvelles possibilités aux ONG en termes d'échanges d'information, de gestion et d'organisation, de manière beaucoup plus rapide qu'auparavant, et ainsi facilité le réseautage et la planification d'actions transnationales ou de portée mondiale (Elliot, Kar et Richardson 2007, p. 2);

- **le déploiement de leurs rôles** : dans la dernière décennie (1990-2000), de nombreuses ONG ont acquis un profil plus important par leur implication au sein de réseaux

transnationaux. L'évolution des niveaux d'action et la transformation des structures d'alliance des ONG leur donnent l'occasion, que certaines utiliseront suivant leurs objectifs et priorités, de passer de la mobilisation ou de la prestation de services au niveau local, au militantisme international à l'égard de l'élaboration de nouvelles normes de portée mondiale (Hudson 2001, p. 331-332);

- **la modification de leurs caractéristiques** : l'ensemble des transformations précitées, tant de la structure d'alliance que des rôles, activités et niveaux d'intervention des ONG, suscite de nouvelles questions relativement à leur légitimité et à leur responsabilité;

- **la détermination de nouvelles cibles** : la détermination de cibles d'envergure internationale caractérise plusieurs mouvements en cours (Bramble 2006, p. 302). En ce qui concerne les thèmes ciblés, il convient de noter l'intérêt de certaines ONG, traditionnellement préoccupées par les questions de droits humains, de solidarité internationale ou de politiques sectorielles (environnement, santé), pour les politiques commerciales. Ces organisations se sont intéressées à de nombreux enjeux liés au commerce international et à l'OMC (Hudson 2001, p. 331; Dür et De Brièvre 2007).

Toutes ces transformations illustrent les modes d'adaptation des ONG à un monde en mutation. Les OING sont devenues de plus en plus présentes au sein des institutions internationales et dans les États. Les ONG dont la mission comporte un volet international ont pris de l'ampleur. Pour leur part, les ONG nationales et locales ont davantage de possibilités d'entreprendre une action transnationale ou de transposer, sur la scène mondiale, leurs préoccupations nées des effets locaux de la mondialisation. C'est ainsi que certaines ONG, dont les activités étaient le plus souvent cantonnées au niveau national ou local, ont pris une place de plus en plus importante dans les processus de gouvernance mondiale.

#### 4. Différentes visions des ONG face à la mondialisation

Comment articuler les relations entre les divers acteurs à l'œuvre aujourd'hui sur la scène internationale, compte tenu de l'impact de la mondialisation et des transformations de la gouvernance mondiale ?

Il est possible d'envisager l'apport des ONG dans la mondialisation selon une logique *verticale*. Suivant cette représentation, les ONG interviennent en tant qu'éléments favorisant l'organisation de la société civile. Cela permet d'opposer, à une mondialisation menée par des instances supranationales, la vision de la société civile sur les principes et ajustements nécessaires à la réduction des effets pervers de cette dernière. Si on peut effectivement observer une opposition entre les forces qui soutiennent une mondialisation « top-down » (de haut en bas), transférée à partir du niveau supranational, et celles qui favorisent plutôt une mondialisation « bottom-up » (de bas en haut), diffusée à partir de la base mobilisée en ce sens (He et Murphy 2007, p. 713), ce modèle ne suffit cependant pas à expliquer l'ensemble des mutations des ONG face à la mondialisation.

Dans son analyse, parmi les concepts de « politique de résistance » ou de « politique de gouvernance » face à la mondialisation, Maignashca (2003) inclut cet axe vertical dans la mesure où on peut y distinguer les mouvements de forces que l'on qualifierait de « dominantes », représentant l'élite, et d'autres que l'on désignerait comme « dominées », représentant la base.

En effet, certains privilégient la vision d'un monde surtout soumis à « l'influence des dominants », où les relations internationales sont le terrain d'action des élites : gens d'affaires, politiques et fonctionnaires, médias (Maignashca 2003, p. 7). Selon une autre thèse, que nous pourrions appeler « l'influence de la base », la montée des mouvements sociaux constitue un révélateur de la nécessité d'une gouvernance plus juste dans le cadre de la mondialisation. Cette vision découle du constat de certains analystes pour qui les acteurs non gouvernementaux parviendraient, suivant les situations, à saper l'autorité de l'État, mais également à pallier ses lacunes.

La thèse de Maignashca (2003) permet aussi d'intégrer un axe *horizontal* où les ONG peuvent choisir d'agir selon une « politique de résistance », en périphérie du système, ou une « politique de gouvernance » – elles revendiquent alors une place ou un droit de parole au centre même des instances qui élaborent les règles et normes auxquelles les mécanismes de la mondialisation sont soumis.

Hors de la dichotomie dominant-dominé, une autre proposition tient compte des limites de chaque type d'acteurs au sein d'un système de gouvernance à niveaux multiples et dont les frontières s'estompent. Elle met en évidence un troisième axe, l'axe *transversal* : elle s'attache à explorer les *modes de coopération* entre les acteurs non étatiques et les promoteurs plus traditionnels de la gouvernance mondiale que sont les États et les OIG (Brassett, Higgot, Clark, dans Maignashca 2003, p. 9). Certains souligneront ainsi que les acteurs non gouvernementaux, plutôt que de se cantonner en périphérie des institutions de la gouvernance mondiale, peuvent augmenter leurs chances de succès en s'associant de plus près aux gouvernements qui en sont membres (Maignashca 2003, p. 8). Ce mode de coopération conjuguerait l'influence des dominants et l'influence de la base. Les modèles de déploiement des ONG en réseaux ou en coalitions transnationales (Yanacopulos 2005) mettent également en évidence cet axe transversal d'évolution, qui comporte lui-même plusieurs niveaux.

En tant qu'organisations dynamiques et stratégiques, les ONG peuvent se doter de réseaux transnationaux, mais aussi constituer des coalitions avec d'autres types d'acteurs (Yanacopulos 2005, p. 94-95). Cette forme d'action accessible aux ONG nationales permet de tracer un tableau des relations entre acteurs, là où se manifeste l'impact de la mondialisation - le local - plutôt qu'à sa source - l'international - (Maignashca 2003, p. 22). Cela étant, il importe de préciser que la séparation entre les ONG locales ou nationales et les ONG internationales n'est pas si nette. Certaines ONG locales et nationales ont en effet transporté des enjeux locaux au niveau *global*, mobilisé des intérêts locaux vers le niveau *global* et bâti des réseaux « glocalisés ». Il s'ensuit que le local, le national et le *global* ne sont plus des domaines exclusifs (Arts 2004, p. 508).

C'est la capacité des ONG à naviguer sur les différents axes et niveaux de gouvernance qu'Arts met en évidence : elles peuvent choisir d'attirer l'attention de l'opinion publique sur les effets de la mondialisation concrétisés au plan national, tout comme de porter leurs enjeux nationaux auprès de forums internationaux.

« 'Think globally, act locally' has been their famous slogan. [...] They also propagated political action to combat these problems at different levels, including the global one. Consequently, they upgraded their action radius, expanding their slogan to 'thinking and acting globally, as well as locally'. » (Arts 2004, p. 500-502)

Il existe donc un ensemble d'acteurs avec lesquels les ONG exercent, aux côtés d'autres intervenants, une pression accrue sur les gouvernements et les instances internationales en vue de les amener à modifier leurs politiques ou leurs positions par rapport à différents enjeux et principes devant soutenir le système international. « Hence, the local-global nexus operates in two ways, from the global to the local as well as from the local to the global. In either way, the national level has become 'sandwiched'. » (Arts 2004, p. 501-502)

D'autres éléments peuvent être proposés pour comprendre les transformations en cours, la configuration de ces dernières dépendant, notamment, des limites dans lesquelles seront définis les concepts de mondialisation, d'ONG ou de gouvernance. Dans le présent document, deux éléments clés doivent être retenus. D'abord, la *capacité structurante* des ONG, qui leur permet d'organiser les intérêts des masses (He et Murphy 2007, p. 711; Maignashca 2003, p. 19) et de s'allier, sous forme de coalition, avec d'autres partenaires (Yanacopulos 2005). Ensuite, leur capacité à évoluer tant sur l'axe *vertical* (de la base vers le sommet) (Falk dans He et Murphy 2007, p. 713) qu'*horizontal* (de la périphérie vers le centre) (Maignashca 2003) ou *transversal* (à différents niveaux et suivant différentes configurations) (Arts 2004; Yanacopulos 2005), caractéristiques de la gouvernance mondiale actuelle. Ainsi s'expliquent les motifs et les manières par lesquels les ONG ont adapté leurs rôles et modes d'action pour faire face à la mondialisation.

## 5. Des rôles et des modes d'action diversifiés

À la faveur de leur participation à divers regroupements et instances, les ONG remplissent plusieurs rôles plus ou moins formels et développent des modes d'action particuliers.

En matière d'**information**, tant auprès des décideurs que de l'opinion publique, l'apport des ONG est très important. Elles disposent d'une expertise technique dans plusieurs domaines et s'attachent à présenter un point de vue original, souvent différent des options privilégiées par les groupes d'intérêt dominants et les pouvoirs en place (parfois l'industrie, parfois l'État). Elles ont développé une approche critique. À ce chapitre, elles

travaillent à la conscientisation aux menaces économiques, écologiques et aux dérives sécuritaires : leur position de « chien de garde » face à la mondialisation et leur spécialisation dans certains domaines leur ont permis d'acquérir une expertise novatrice, comme ce fut le cas au départ pour la cause environnementale (Elliot, Kar et Richardson 2007, p. 2). Elles ont aussi un rôle préalable à jouer en matière de **recherche**.

Quant aux enjeux au cœur de leur action, les ONG font de la **sensibilisation** auprès du grand public et des représentants du gouvernement. Elles portent une attention particulière non seulement aux objectifs, mais aussi à leur processus de réalisation, ayant le souci de s'assurer de la **démocratisation** de ce processus. À cet égard, elles cherchent également à démocratiser le modèle de gouvernance mondiale en émergence, grâce à divers projets, et appuient les initiatives en ce sens. C'est ainsi que plusieurs ONG approuvent le projet d'un parlement mondial comme lieu d'expression des « voix citoyennes » dans les affaires mondiales<sup>3</sup>.

Les ONG mènent également des activités de **surveillance** relativement à leur mission : elles guettent les développements et les tractations des autres acteurs impliqués. Elles ont également une fonction que l'on pourrait qualifier d'« **incubateur** », en ce sens qu'elles mettent en place des moyens et techniques permettant de renforcer la base même de leur mouvement. Elles transmettent à leurs homologues la manière d'adapter ces moyens et de les déployer. Elles jouent un rôle important dans l'élaboration et le transfert de connaissances, la mise au point de structures organisationnelles et le lancement d'actions de résistance ou d'intégration. En termes de contenu, plusieurs ONG développent des activités d'éducation de la société civile sur les enjeux émergents, ce qui favorise le dialogue. Elles soutiennent également des activités de développement de la société civile, incluant le transfert de techniques nécessaires à l'implantation et au soutien d'ONG. D'un point de vue stratégique, plusieurs s'investissent aussi dans la formation des activistes, en organisant des séances d'information ou des séjours d'entraînement. En de telles occasions, il est possible de transmettre les rudiments de l'organisation d'événements transnationaux, de la tenue de forums citoyens, des méthodes de mobilisation ou des techniques de sensibilisation efficaces, en profitant des leçons tirées de l'expérience de chaque groupe participant. Ce dernier élément rappelle la fonction d'**organisation**, qui se situe aussi au cœur des activités des ONG.

Si besoin est, les ONG assument un mandat de **dénonciation** de certaines pratiques (« naming and shaming », Ron 2005, p. 559) et de **mobilisation** pour les contrer. Pour certaines ONG dotées d'une expertise appréciable quant aux enjeux en cause, il est également possible d'exercer un rôle de **validation** directe (par exemple, certification accordée à certains produits « équitables » ou « éthiques ») ou indirecte (participation aux côtés d'autres acteurs pour faire profiter ces derniers de leur légitimité « morale »).

Les ONG choisissent divers objectifs, missions et priorités et n'exercent pas forcément tous les rôles mentionnés précédemment avec la même intensité. De fait, l'organisation

---

<sup>3</sup> « La Campagne pour la création d'une Assemblée parlementaire des Nations Unies (APNU) est un réseau mondial de parlementaires et d'organisations non gouvernementales œuvrant pour la représentation des citoyens aux Nations Unies. » <http://fr.unpacampaign.org/index.php>

sous forme de coalition permet d'unir des ONG possédant différentes expertises pour chacun de ces rôles et de les conjuguer en complémentarité. Ce type d'alliance permet d'éviter un dédoublement des actions et favorise une meilleure économie des ressources. De même, si d'autres catégories d'acteurs se joignent à la coalition, leurs qualités pourront permettre de pallier les faiblesses des ONG et vice-versa. Le modèle de coalition, s'il exige que chacun cède une part d'autonomie au profit du groupe, permet d'utiliser les ressources et les forces de chacun de manière optimale au profit d'intérêts communs.

Ce modèle présente plusieurs avantages dans un système de gouvernance à multiples niveaux :

« Single-issue networks are conducive to setting up powerful campaigns, such as debt cancellation campaigns, landmine banning campaigns and dam campaigns. The reason for this is that they focus on one issue that is easily understood while coalitions aim to deal with broader issues that are complex and have many causes. This is not to say that coalitions do not engage in campaigns – quite the opposite. What it does mean is that coalitions require a way to link a single issue to the broader aims of the coalition. Oxfam used the term 'wedge' to describe this linking. [...] In addition to using campaigns as a wedge to larger issues, the coalition structure allows for multi-level coordinated campaigns. [...] that is difficult for most individual NGOs to accomplish, because of the time required to coordinate such a campaign. Coordination is an essential skill for managing multi-level campaigns. » (Yanacopulos 2005, p. 106)

En vue de transposer leur mission sur la scène internationale, les ONG ont lancé des **actions** particulières, qu'elles articulent en fonction de leurs objectifs, ressources et idéologies. Certaines de ces actions viseront l'intégration des structures de gouvernance en place, d'autres porteront une protestation à un niveau périphérique, suivant les propositions de Maignashca (point 4). Dans certains cas, le mode d'action privilégié consiste en un transfert, à un niveau plus élevé, de pratiques déjà bien ancrées au niveau local et dont la diffusion est facilitée par les réseaux transnationaux et les technologies des communications. C'est ainsi que des actions traditionnelles des mouvements de revendications, comme le boycott ou les manifestations, sont pratiquées simultanément en plusieurs lieux du globe grâce à la coordination établie par ces organisations. Les méthodes utilisées par un groupe, lorsque efficaces, sont susceptibles d'être rapidement copiées d'un pays à l'autre. Les liens se nouent entre organisations membres de différents pays et les échanges sont favorisés par un meilleur accès aux déplacements internationaux et aux télécommunications (Bramble 2006, p. 303). Le potentiel de diffusion des rapports et des décisions augmente au même rythme que les nouvelles technologies de l'information et des communications.

En comparaison, la tenue de contre-sommets et de forums sociaux parallèles aux forums économiques d'autres acteurs constitue une pratique plus récente. Le lancement d'un Forum social mondial en riposte au Forum économique mondial de Davos a suscité la création de forums sociaux de portée continentale ou locale. Ce faisant, les ONG ont contribué à l'instauration de nouvelles tribunes mondiales, articulées en fonction de leurs

idéaux de démocratisation et de partage (Bramble 2006, p. 289), ce qui leur a permis de jeter des ponts entre différents objets de protestation.

L'on pourrait qualifier ces pratiques de contestation de « périphériques » ou d'« auto-exclusives » par rapport au système dominant des relations internationales, en ce sens qu'elles rassemblent surtout les « convertis » afin de favoriser réseautage et échanges entre initiés plutôt qu'avec d'autres acteurs. Les ONG peuvent choisir, en complémentarité, de tisser des relations d'un autre ordre en vue de participer directement aux négociations et de tenter de modifier les processus et les extrants, de l'intérieur même du système. Il importe de noter que cette volonté d'établir des mécanismes de collaboration n'est pas l'apanage des ONG – leurs succès ont amené les instances internationales à s'intéresser à elles et à rechercher leur coopération, inscrite selon des modalités variables dans différents textes et accords.

Si le souhait de certaines organisations internationales d'instaurer des mécanismes de concertation avec les ONG n'est pas nouveau, il n'a fait que croître au cours des dernières années. Cette concertation a connu plusieurs modifications quant à la forme et au processus. De simples rencontres réunissant ONG, porte-parole des milieux d'affaires et représentants de ministères impliqués dans les négociations commerciales ont parfois évolué vers un processus de consultation formel. Cela s'explique notamment par l'ampleur des manifestations menées par les ONG et de leur impact dans l'opinion publique, particulièrement en ce qui avait trait aux dossiers de libéralisation du commerce.

« At the European level, the European Commission initially sought informal consultations with the newly mobilised groups during the negotiations on a multilateral agreement on investments in 1998 (Walter 2001). From November 1998 onwards, the Commissioner for trade, Sir Leon Brittan, approached NGOs during the preparations for a new trade round. In fact, the European Commission delegation to the WTO ministerial conference in Seattle for the first time included representatives not only from traditional trade constituencies but also from NGOs (WWF 2002). » (Dür & De Brièvre 2007, p. 85)

L'institutionnalisation de ces pratiques a permis à certaines ONG, jusque là cantonnées au statut de critiques extérieurs, de se hisser au rang de partenaires dans le processus d'élaboration des politiques. On relève trois formes de relations formelles entre les organisations des Nations Unies et les ONG : la consultation, l'accréditation, l'association. Les bases de ces relations sont formulées dans la résolution 1996/01 du Conseil économique et social des Nations Unies. Les collaborations peuvent se doubler de contacts informels de nature diverse, selon les organes concernés : il existe une grande variété de dispositifs propres à chaque agence.

Par ailleurs, certaines organisations auparavant plus réfractaires au dialogue avec les ONG ont fait preuve d'une certaine ouverture. Les manifestations de Seattle en 1999 ont marqué un tournant historique, conduisant à l'institutionnalisation de la consultation des ONG par l'OMC (le "Civil Society Dialogue" vise à la fois les ONG et les entreprises). En 2001, cette structure fut révisée pour inclure de nouveaux groupes et de nouveaux enjeux (Dür et De Brièvre 2007, p. 85). Enfin, des organismes qui consultaient les ONG



dans quelques domaines précis ont élargi les possibilités d'intervention à d'autres domaines.

Ainsi, non seulement des instances supranationales se sont-elles adaptées à la présence des ONG, mais ce changement d'attitude a entraîné de nouvelles pratiques consultatives dans le processus d'élaboration des politiques supranationales. Bien que non exhaustifs, ces exemples permettent d'avoir un aperçu de la variété des relations qu'entretiennent les ONG avec différents acteurs sur le plan supranational. Si l'inclusion des ONG dans l'élaboration des politiques n'est pas aussi complète que l'existence d'un mécanisme formel pourrait le laisser supposer (Dür et De Brièvre 2007, p. 86), elle constitue cependant un pas en avant vers leur intégration dans les structures de gouvernance mondiale. Il s'agit d'une reconnaissance de leur contribution et, d'un point de vue pragmatique, de l'intérêt que peut représenter leur collaboration pour arrêter certaines décisions.

## **6. Du local au mondial : l'influence des ONG**

L'influence croissante de la société civile sur la gouvernance mondiale et sur l'action des États a fait l'objet de nombreuses interprétations. Cependant, cette influence est-elle significative au moment d'élaborer des politiques publiques d'envergure mondiale ? Quelle est sa portée par rapport à l'influence d'autres acteurs ?

En réponse à ces questions, les recherches aboutissent à des résultats différents (Arts 2003; Arts 2004; Breton-Le Goff 2001; Dür et De Brièvre 2007; He et Murphy 2007; Hirst 1997; Hudson 2001; Reimann 2006; Reinicke 1998; Sending et Neumann 2006). D'abord, un clivage important marque le degré d'influence des ONG du Nord par rapport à celui des ONG du Sud. De plus, le type de gouvernement (démocratique ou non) de chaque État déteint fortement sur la capacité des ONG à se transposer à d'autres niveaux. Enfin, leur influence varie également en fonction du type de politiques, sociales ou commerciales, faisant l'objet de négociations, ou des instances où ces dernières se déroulent, puisque chacune agit différemment avec les ONG.

En prenant conscience que plusieurs des problèmes matérialisés aux niveaux national et local découlaient des politiques internationales (Florini 2004, p. 75), les ONG qui concentraient auparavant leur intérêt sur les politiques nationales ont été amenées à développer des systèmes de surveillance des institutions financières internationales, des processus d'intégration économique et des accords bilatéraux et multilatéraux, et même des normes et des organismes internationaux. Elles cherchent aussi à prévoir comment ces accords sont susceptibles d'affecter la législation nationale.

« First, in a survey of a sample of groups registered in the Civil Society Dialogue database of the EU's DG Trade, of 24 NGOs for which we gathered this information, twelve (50%) declared that they started to monitor EU trade policy in 1995 or later. Only seven groups (29%) monitored EU trade policy before 1990, three of which are consumer groups, which in most countries were set up and financed by public actors. The response from traditional trade constituencies reveals a very different picture: of 20 that we asked, 14 (70%) monitored EU trade policy before 1995 and 11 (55%) before 1990. » (Dür & De Brièvre 2007, p. 84)

Lorsque l'élaboration de politiques se fait au niveau continental ou mondial, les ONG peuvent tenter d'influencer les organes décisionnels par leur secrétariat ou d'autres instances leur permettant une forme de participation, ou grâce à leur lien avec des OING. Une autre option consiste à former un réseau d'appui avec des ONG transnationales ou une coalition d'intérêts, nationaux et transnationaux, pour influencer les acteurs gouvernementaux qui, eux, ont un pouvoir de négociation sur la scène internationale (Elliot, Kar et Richardson 2007, p. 11; He et Murphy 2007, p. 715; Yanacopoulos 2005, p. 93). De telles alliances transnationales, pour être efficaces, nécessitent toutefois un certain consensus entre les parties prenantes.

Le recours à la coalition autorise aussi une action en amont de l'élaboration des politiques. Une fois regroupées suivant ce modèle, les activités de recherche, d'information, d'organisation, de mobilisation, d'intervention, etc. pourront être coordonnées de façon à favoriser une ouverture concernant un enjeu particulier et à l'inscrire à l'ordre du jour, suscitant la mobilisation des acteurs. Ce choix exige une bonne préparation quant à l'organisation de l'alliance, notamment par la mise sur pied de structures adaptées à une action « multi-niveaux » et transnationale : « By organising themselves locally as well as globally, and through the internet, i.e. by building up 'virtual' and 'glocalised' networks, NGOs have contributed to a new model of organizing and strategising in the global informational society » (Arts 2004, p. 502-503).

Les actions lancées par de telles alliances viseront à obtenir une masse critique d'appui. Les ONG locales, près de la base de la population, peuvent toucher les gens de leur milieu en leur expliquant les répercussions de la mondialisation, contrairement aux OING, qui abordent parfois des enjeux perçus comme plus éloignés des citoyens. Le mouvement altermondialiste épouse cette démarche.

« It could be argued that, due to the ICT-revolution, this multi-level mobilisation capacity of social movements has increased (Hajnal 2002). A dramatic expression of this trend has been the so-called anti- or other-globalisation movement, initially organized around thematic, local and regional groups. These have intensively communicated through the internet in preparing protest marches at global meetings of international institutions, such as the WTO, World Bank, IMF, G7/8, World Economic Forum and EU Seattle, Washington, Nice, Quebec, Genoa, Davos, etc. (Dale 2001; Fisher & Ponniah 2003; Starr 2000). Although this movement is much broader and, in general, much more radical than the NGOs referred to above, many of these have nonetheless established

links with them (such as Greenpeace, Oxfam and Amnesty International). »  
(Arts 2004, p. 502)

Après avoir constitué cette masse critique et éveillé l'intérêt de l'opinion publique et des autorités, il devient alors possible de porter l'enjeu à l'attention des décideurs et des instances appropriées. L'influence des ONG quant à la mise à l'ordre du jour est susceptible de varier selon les enjeux et acteurs en cause, mais elle a néanmoins été démontrée. Pour ne citer qu'un exemple :

« The ICFTU, and the individual trade unions and NGOs supporting the campaign, played an important role in putting the labour standards issue on the agenda at the WTO, primarily by applying political pressure to developed country governments. Their campaigning activities also resulted in selected trade union representatives gaining a place on national delegations to WTO ministerial conferences. The campaign reveals that NGOs have the capacity to influence the WTO agenda, while the participation of trade unions in national delegations is indicative of an important evolving process whereby some sections of civil society are becoming insider policy-making participants at the WTO. »  
(He & Murphy 2007, p. 716)

La politisation des enjeux peut ainsi se faire simultanément aux niveaux national et international (Arts 2004, p. 507), car l'action des ONG est susceptible d'entraîner une redéfinition du lieu de traitement de tels enjeux, ainsi que de transférer des questions auparavant considérées de responsabilité locale ou nationale à l'échelon régional ou même mondial. Avec l'essor du mouvement altermondialiste, directement issu de la réaction à la mondialisation, la capacité de réseautage et de mobilisation fut encore plus rassembleuse et bien utilisée. Des enjeux qui relevaient du niveau national sont désormais aussi traités à l'international (par exemple, la question de la culture devenue « diversité des expressions culturelles ») et d'autres, habituellement réservés à l'international, impliquent dorénavant la responsabilité du niveau local (par exemple, la menace de pandémies entraînant la nécessité de développer des plans à l'échelle internationale, hémisphérique, nationale et locale).

Outre la question du palier approprié, se pose aussi le choix de l'instance adéquate pour traiter de certains enjeux – autre élément où les ONG pourront intervenir avec l'aide d'autres acteurs. « The NGO campaign also demonstrates that civil society actors are beginning to challenge the WTO's lack of mechanisms for NGO participation by lobbying within other international policy arenas in order to demand that WTO agreements provide social protection for the vulnerable » (He & Murphy 2007, p. 721).

Alors que certaines actions plus traditionnelles des ONG dans la sphère internationale visaient à influencer les politiques internationales grâce à des pressions dirigées vers les responsables de politiques étrangères nationales, ces ONG cherchent maintenant à élaborer et à diffuser leur vision du bien public en vue de le transformer en bien public mondial. À cette fin, elles pourront développer des actions en faveur de l'internationalisation de principes établis au niveau local ou national ou de politiques nationales exemplaires. Des thèmes qui renvoyaient auparavant aux juridictions et respon-

sabilités des États véhiculent un réaménagement des intérêts locaux et globaux (Arts 2004, p. 502). Il devient ainsi complexe de déterminer quel niveau est le plus adéquat pour traiter de tel ou tel enjeu (Elliot, Kar et Richardson 2007, p. 30).

Les recherches démontrent l'influence des ONG en matière d'élaboration de politiques pour ce qui est du contenu d'instruments légaux (accords, ententes, chartes), tout en insistant sur la nécessité de ne pas la surestimer (Arts 2004, p. 500; Arts 2004, p. 505; He et Murphy 2007, p. 720-727; Florini 2004, p. 76; Dür et De Brièvre 2007). Si les ONG parviennent à influencer l'élaboration et l'implantation de politiques dans l'arène internationale, leurs succès sont surtout associés à des éléments précis des accords, alors que la majeure partie de ces textes continue d'être arrêtée par d'autres acteurs (Arts 2004, p. 500).

Les ONG sont souvent appelées à jouer un rôle dans la définition des principes sous-jacents à l'élaboration de politiques (bien public mondial) et à la délimitation des enjeux de nouvelles politiques et des concepts appropriés (Arts 2004, p. 504). Il en va ainsi de la définition même du problème (He et Murphy 2007, p. 727) et du choix de l'arène où il convient de le traiter. Un exemple intéressant à cet égard est celui des Coalitions pour la diversité culturelle, qui ont influencé les discussions et les travaux ayant mené à l'adoption et à la ratification de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles à l'UNESCO. Elles ont ainsi réussi à ancrer cet enjeu dans une enceinte autre que l'OMC, tout en affirmant et protégeant une vision différente de la culture. Depuis septembre 2007, 42 coalitions nationales se sont regroupées au sein d'une Fédération internationale des Coalitions pour la diversité culturelle en tant que membres fondateurs et se sont dotées d'un mandat précis sur la scène internationale. Le dynamisme des mouvements nationaux est à la source de ce succès international<sup>4</sup>.

Cela étant, les succès des ONG sont moins évidents aux autres étapes du cheminement des politiques. Leur influence sur les négociations commerciales et sur l'élaboration de politiques de cette nature demeure limitée, même si elles ont profité de la mise en place de structures de consultation mieux adaptées, d'une visibilité accrue et d'un meilleur accès aux décideurs (Dür et De Brièvre 2007, p. 92). L'influence des ONG demeure également plus difficile à démontrer en ce qui concerne les effets et résultats des accords et ententes (He et Murphy 2007, p. 717; Arts 2004, p. 503). He et Murphy soulignent, à titre d'exemple, que la capacité des ONG d'influencer certains accords n'entraîne pas forcément l'atteinte de leur objectif plus large, qui consiste à rendre équitables les politiques commerciales internationales. Pour avoir un effet d'entraînement plus fort, suggèrent-ils, c'est à une échelle différente, au-delà des simples alliances et coalitions, qu'il faudrait établir un « contrat social global » afin de modifier le système en profondeur et de réaliser ce type d'objectif.

---

<sup>4</sup> À titre d'exemple, au Québec, la Coalition sur la diversité culturelle fut fondée en 1998 par les principales associations québécoises du milieu culturel à l'occasion de la bataille contre le projet d'Accord multilatéral sur les investissements (AMI). Elle s'est élargie en 1999 aux principales associations professionnelles du monde de la culture au Canada et a développé un plan d'action à la fois national et international, déployant ses efforts aux côtés d'autres coalitions nationales similaires. Site consulté : [www.cdc-ccd.org](http://www.cdc-ccd.org)

Bien qu'elles puissent influencer à des degrés variables le processus d'élaboration des politiques internationales et nationales, les ONG ne sont responsables ni de leur mise en œuvre, ni de leur application. Cette responsabilité revient aux États signataires d'accords internationaux et aux entités sous-étatiques chargées de leur mise en œuvre, en fonction de leurs champs de compétence. Si elles ne peuvent exercer toute l'influence souhaitée quant à l'implantation des politiques, il convient de souligner que les ONG jouent un rôle déterminant dans le suivi de ce processus; leur surveillance à cet égard est cruciale.

Parallèlement à l'influence exercée par les ONG en général et au rôle croissant des ONG nationales par rapport à des enjeux d'envergure mondiale, les questions liées à la légitimité et à la responsabilité de ces organisations se multiplient.

## 7. La légitimité

« L'idée de gouvernance exprime, enfin, la transformation de la problématique de la légitimité. Aujourd'hui, la légitimité d'une action, d'une politique ne peut s'appuyer sur la seule approbation du peuple concerné; elle doit être entérinée également par les autres gouvernements, par les opérateurs financiers, par les organisations non gouvernementales (ONG), par l'opinion publique mondiale. [...] Ainsi, coexistent deux légitimités, la légitimité établie inscrite dans l'État, la légitimité "sauvage" d'une société mondiale en gestation. L'idée de gouvernance indique qu'aujourd'hui tout pouvoir en place doit tenir compte de ces deux légitimités. » (Moreau Desfarges 2000, p. 702)

La mondialisation est marquée par une recomposition des enjeux de légitimité propres à ses acteurs et les ONG n'y échappent pas. Contrairement aux États, les ONG n'ont pas le statut de sujets de droit international, même si elles ont acquis un pouvoir d'influence croissant tant auprès de l'opinion publique que des organisations supranationales. Le rôle des ONG en tant que sources d'initiatives novatrices et d'importantes contributions à l'amélioration de la vie des personnes est reconnu aussi bien par les citoyens que par les États et les organismes supranationaux. Cette reconnaissance est, dans une certaine mesure, gage de légitimité. Plusieurs ONG tirent aussi une part de leur légitimité des principes moraux ou éthiques dont elles se réclament. Leur compétence est admise et certains textes prévoient depuis longtemps les manières d'y recourir :

« Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation. » (Nations Unies 1945)

Elles ont acquis une légitimité de fait suffisante pour être acceptées comme partenaires et gagner une reconnaissance institutionnelle, par exemple par le Service de liaison non

gouvernemental des Nations Unies (SLNG), qui favorise les partenariats avec les organisations non gouvernementales. Des structures comme la Conférence des organisations non gouvernementales ayant un statut consultatif auprès des Nations Unies<sup>5</sup> (CONGO) servent aussi à favoriser la participation des ONG aux débats et à la prise de décisions au sein de l'ONU.

Devant l'importance de l'évolution de ces acteurs dans l'élaboration de politiques mondiales, certains défendent l'idée d'une légitimité juridique pour les ONG. Il faudrait toutefois en déterminer les modalités, ce qui peut s'avérer fort complexe, surtout en tenant compte des implications tant pour les ONG que pour les ONNG exerçant une part de leur action sur la scène transnationale. D'autres soutiennent plutôt que tout État ou institution donnant la parole à ces ONG se trouve en fait à céder une parcelle de sa propre légitimité. Si seuls les gouvernements démocratiques sont dépositaires de la légitimité issue de leur élection en vue de représenter l'intérêt public, certains soulignent que :

« Même si la démocratie représentative demeure la seule méthode légitime de prise de décisions collective, la démocratie active, en participation, revêt de plus en plus d'importance. La société civile, qui a la possibilité d'exprimer les intérêts des citoyens, de dialoguer directement avec les gouvernements et de participer directement aux grands débats politiques, nationaux et internationaux, peut ainsi faire le lien entre la théorie et la pratique de la démocratie. »  
(Nations Unies 2006)

Cet argument est admis par plusieurs, qui rappellent que la légitimité ne se limite pas à la représentativité et que la valeur accordée à la participation des ONG repose plutôt sur leur rôle d'entrepreneurs politiques ainsi que, précisément, sur leur capacité à influencer l'opinion publique et les autres acteurs (He et Murphy 2007, p. 713).

Ainsi, la légitimité *de facto* que ces organisations ont réussi à gagner constitue déjà un facteur confortant leur expertise et leur influence. Il est envisageable que certaines formes d'ONG ou de regroupements d'ONG, définis de manière plus précise, puissent bénéficier d'une légitimité juridique dans le futur.

---

<sup>5</sup> Les principaux objectifs de cette Conférence sont d'assurer la présence des ONG aux Nations Unies lors des débats entre les États membres sur des questions d'intérêt général et de faciliter les discussions sur de telles questions. Les membres de CONGO sont des organisations non gouvernementales nationales, régionales et internationales disposant d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC), mais CONGO est également ouverte aux ONG simplement associées au système des Nations Unies et ne possédant pas le statut consultatif.  
<http://www.ngocongo.org>

## 8. La responsabilité

« Pour l'avenir, je vois pour la société civile un rôle quasiment illimité, mais qui vous donne à l'égard de ceux et celles que vous représentez des obligations solennelles. Vous exercez de plus en plus d'influence, mais vous devez l'exercer en toute responsabilité. »

— Kofi Annan (Nations Unies, 2006)

Dans l'élaboration de politiques de portée mondiale ou lors de l'évaluation de l'impact de ces politiques « macro » au niveau local, les ONG se posent le plus souvent en gardiennes et protectrices du bien public. En ce sens, elles s'intéressent à la responsabilité politique et administrative des États, tout comme à la responsabilité des entreprises et à la responsabilité collective de l'humanité sur les grandes questions liées à la gouvernance mondiale, qu'il s'agisse, par exemple, du devoir d'intervention en cas de génocide ou de la dégradation de l'environnement. Les ONG peuvent faire office de catalyseur à l'égard de ces questions, qui prennent une importance d'autant plus grande que l'interdépendance s'accroît dans le monde.

Ce rôle de « conscience morale » ne dispense pas les ONG d'assumer leurs propres responsabilités (Florini 2004, p. 76). Considérant la grande diversité d'organisations regroupées sous ce terme et les dérives précédemment évoquées (point 3.1), certains supposent que les ONG représentent avant tout une communauté d'intérêts, même si elles se consacrent à la défense du bien public. On s'attend de leur part à un degré de transparence exemplaire et à un processus de reddition de comptes adapté à ceux qu'elles entendent représenter. C'est avant tout envers leurs membres que s'exerce la responsabilité des ONG, autour des notions de transparence et d'équité, mais aussi envers leurs partenaires en ce qui a trait au respect des normes et des processus lorsqu'elles choisissent d'intervenir au sein même des instances de concertation. Cela est particulièrement important pour les ONG nationales liées à d'autres, sous forme de réseaux et de coalitions, où il est difficile de savoir précisément qui représente quoi. Quant à leur rôle de surveillance des instances internationales, des États et du secteur privé, il apparaît encore plus important pour leur crédibilité d'exercer correctement leurs responsabilités auprès de leurs commettants.

## CONCLUSION

Les tendances et les thèses mentionnées précédemment (point 4) montrent que les ONG agissent à la fois selon une « politique de résistance » et une « politique de gouvernance » (Maiguashca 2003) face à la mondialisation, en se positionnant en périphérie de cette dernière par leur fonction critique, et au centre du processus par leur implication dans la définition de l'ordre du jour international, des enjeux à défendre, des principes qui les soutiennent, des instances concernées et du processus à développer. Les ONG peuvent situer leur action à différents niveaux et c'est ce qui leur permet de déployer des stratégies convenant à une diversité d'enjeux. En ce sens, elles constituent une force complémentaire à celle des autres acteurs, bien qu'elles puissent aussi choisir de s'y opposer, et représentent un atout dans l'élaboration d'une structure de gouvernance mondiale.

L'influence des ONG demeure toutefois limitée et conditionnelle à leur capacité de rassembler à leurs côtés d'autres acteurs, gouvernementaux ou non. L'établissement de relations de partenariat avec les États ou avec les entités sub-étatiques, plus près des réalités locales, peut susciter un soutien mutuel entre ces entités. Cela n'exclut toutefois pas le risque de re-composition des intérêts, c'est-à-dire la possibilité d'alliance entre ces acteurs autour d'une cause bien précise, mais d'une opposition à propos d'une autre question. Bref, s'il est possible pour les ONG de pallier les faiblesses de certains États, ces derniers continuent de gérer les relations transnationales des acteurs non étatiques, bien plus que leur comportement n'est affecté par ces derniers, comme le rappelle Arts. Pour autant, l'éventuelle collaboration entre les ONG et les autres acteurs permet à chacun de combler les lacunes de l'autre dans un système de gouvernance à multiples niveaux et d'en tirer profit. Si, pour les ONG, l'avantage de la collaboration avec d'autres acteurs se traduit par l'optimisation des ressources et l'accès à des cercles décisionnels traditionnellement plus restreints, du point de vue des autres acteurs, le bénéfice de la coopération avec les ONG est peut-être finalement le mieux schématisé par le propos suivant : « Vous pouvez dire et faire des choses que nous ne pouvons dire ni faire » (Kofi Annan, Nations Unies, 2006).

Au vu de la progression des rôles, des formes d'action et de l'étendue de l'influence des ONG ainsi que de l'effacement de la frontière entre OING et ONNG, il apparaît important d'examiner la nature des relations dynamiques et symbiotiques entre ces acteurs et d'autres acteurs nationaux dont l'influence évolue face à la mondialisation, ainsi que les États et les OIG. Les ONG ont à leur compte plusieurs succès dans l'amélioration des principes et processus présidant au développement de la mondialisation, de même que des victoires intéressantes sur plusieurs dossiers et enjeux. Cela étant, l'évaluation des coûts d'option, voire des effets pervers liés à différents modes de collaboration, par rapport à l'ampleur de l'influence exercée, constitue un domaine à approfondir. Il conviendrait également d'accorder une attention accrue aux conditions qui permettraient aux ONG d'atteindre leur objectif souvent le plus fondamental : rendre le système mondial plus équitable. Il y a là un défi de taille pour la recherche, tant en ce qui concerne l'action des ONG que les modes de collaboration entre divers pouvoirs et instances à l'heure de la mondialisation, afin qu'à travers de telles formes d'organisation, les membres de la société civile puissent bien être acteurs, et non sujets, des transformations du système mondial.



## BIBLIOGRAPHIE

Arts, Bas. « Non-State Actors in Global Governance, A Power Analysis », version provisoire d'une communication présentée lors de la réunion 2003 de l'ECPR (Consortium européen de recherches en sciences politiques), atelier 11 : The Governance of Global Issues – Effectiveness, Accountability, and Constitutionalization, Édinburgh, Écosse, du 28 mars au 2 avril 2003.

Arts, Bas. « The Global-Local Nexus: NGOs and the Articulation of Scale », *Tijdschrift voor Economische en sociale Geografie*, vol. 95, n° 5 (2004), p. 498-510.

Baudrand, Vincent. *Les éléments-clés de la mondialisation*, Levallois-Perret, France : Éditions Studyrama, collection Principes, 2002.

Bramble, Tom. « Another World is Possible », article de participants à des forums sociaux altermondialistes tenus en Australie, *Journal of Sociology*, vol. 42, n° 3 (2006): 287-309.

Breton-Le Goff, Gaëlle. *L'influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux*, Éditions Yvon Blais, collection Mondialisation et droit international, 2001

Carnoy, Martin et Manuel Castells. « Globalization, the Knowledge Society, and the Network State: Poulantzas at the Millenium », *Global Networks*, vol. 1, n° 1 (2001):1-18.

Chandler, David. *Global Civil Society: Contested Futures* (London), New York : Routledge, collection Routledge Advances in International Relations and Politics, 2005.

Colás, Alejandro. *International Civil Society: Social Movements in World Politics*, Cambridge, UK : Polity, 2002.

Commission on Global Governance. *Global Governance, Our Global Neighborhood*, rapport de la Commission sur la gouvernance mondiale, Oxford University Press, 1995.

Cox, Robert W. *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, New Haven, Yale University Press, 1974.

Cox, Robert W. *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Tokyo : United Nations University Press, 1997.

Cox, Robert W. « Civil Society at the Turn of the Millenium : Prospects for an Alternative World Order », *Review of International Studies*, 25, 1999.

Deacon, Bob. *The Governance and Politics of Global Social Policy, Social Policy and Society*, Cambridge University Press, vol. 4, n° 4 (2005):437-445.

Dür, Andreas et Dirk De Bièvre. « Inclusion Without Influence? NGOs in European Trade Policy », *International Public Policy*, vol. 27, n° 1 (2007):79-101.

Dür, Andreas et Dirk De Bièvre. « The Question of Interest Group Influence », *Journal of Public Policy*, vol. 27, n° 1 (2007):1-12.

Elliot, Kimberly Ann, Debayani Kar et J. David Richardson. « Assessing Globalization's Critics: "Talkers are no Good Doers???" », in *Challenges to Globalization: Analyzing the Economics*, (2007):17-37.

Erskine, Toni (éd.). « Can Institutions Have Responsibilities? Collective Moral Agency and International Relations », atelier conjoint spécial BISA/ISA : Can Institutions Have Morals? (2000: University of Cambridge), Houndmills, Basingstokes, Hampshire: Palgrave Macmillan, *Global Issues*, 2003.

Erskine, Toni. « Introduction: Making Sense of 'Responsibility' in International Relations – Key Questions and Concepts », in Erskine, Toni (éd.), « Can Institutions Have Responsibilities? Collective Moral Agency and International Relations », *Global Issues*, Palgrave Macmillan (2003):1-16.

Florini, Ann. « Is Global Civil Society a Good Thing? », *New Perspectives Quarterly*, vol. 21, n° 2 (2004): 72-76.

Harbour, Frances V. « Collective Moral Agency and the Political Process », in Erskine, Toni (éd.), « Can Institutions Have Responsibilities? Collective Moral Agency and International Relations », *Global Issues*, Palgrave Macmillan (2003):69-83.

He, Baogang et Hannah Murphy. « Global Social Justice at the WTO? The Role of NGOs in Constructing Global Social Contracts », *International Affairs*, vol. 83, n° 4 (2007):707-727.

Hirst, Paul Q. *From Statism to Pluralism : Democracy, Civil Society, and Global Politics*, London : UCL Press, 1997.

Hudson, Alan. « NGOs' Transnational Advocacy Networks: from 'Legitimacy' to 'Political Responsibility'? », *Global Networks*, vol. 1, n° 4 (2001):331-352.

Iriye, Akira. « A Century of NGOs », *Diplomatic History*, vol. 23, n° 3 (été 1999):421-435.

Maignashca, Bice. « Governance and Resistance in World Politics », *Review of International Studies*, vol. 29, S1 (2003):3-28.

Moreau Desfarges, Philippe. « G7-G8 » et gouvernance économique mondiale, *Annuaire français des relations internationales*, volume 1, 2000.

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001192.pdf>

Organisation des Nations Unies. *Rapport du groupe des personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile*, 58<sup>e</sup> session, point 59 à l'agenda – Renforcement du système des Nations Unies, 11 juin 2004.

[http://www.un-ngls.org/Final\\_report - HLP.doc](http://www.un-ngls.org/Final_report - HLP.doc)

Organisation des Nations Unies. *Rapport sur l'enquête effectuée sur les relations entre les Nations Unies et la société civile*, octobre 2003.

[http://www.un-ngls.org/survey\\_report.doc](http://www.un-ngls.org/survey_report.doc)

Organisation des Nations Unies. *Rapport du Secrétaire général en réponse au rapport du groupe des personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile*, 13 septembre 2004.

<http://www.un-ngls.org/edited%20advance%20report%20of%20SG%20on%20Cardoso.pdf>

Organisation des Nations Unies. *Charte des Nations Unies*, article 71, chapitre X – Conseil économique et social, , 26 juin 1945.

<http://www.un.org/french/aboutun/charte/chap10.htm>

OIT (Organisation internationale du travail). *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, 2004.

Paolini, Albert J., Anthony P. Jarvis et Christian Reus-Smith (éd.) *Between Sovereignty and Global Governance: the United Nations, the State, and Civil Society*, Basingstoke : Macmillan, 1998.

Reimann, Kim D. « A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs », *International Studies Quarterly*, vol. 50, n° 1 (2006):45-67.

Reinicke, Wolfgang H. *Global Public Policy: Governing Without Government?*, Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 1998.

Rengger, Nicholas. « On 'Good Global Governance', Institutional Design, and the Practices of Moral Agency », in Erskine, Toni (éd.), « Can Institutions Have Responsibilities? Collective Moral Agency and International Relations », *Global Issues*, Palgrave Macmillan (2003):207-217.

Ron, James. « Transnational Information Politics: NGO Human Rights Reporting, 1986-2000 », *International Studies Quarterly*, vol. 49, n° 3 (2005):557-587.

Scholte, Jan Aart. « Civil Society and Democratically Accountable Global Governance », *Government and Opposition*, vol. 39, n° 2 (2004):211-233.

Sending, Ole Jacib et Iver B. Neumann. « Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power », *International Studies Quarterly*, vol. 50, n° 3 (2006):651-672.

Secrétaire général des Nations Unies. « Pour l'avenir, je vois pour la société civile un rôle quasiment illimité », SG/SM/10626 - ONG/605 - PI/1737, Département de l'information, Service des informations et des accréditations, Nations Unies, New York : 08/09/2006.

<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006/SGSM10626.doc.htm>

Secrétaire général des Nations Unies. Rapport du Secrétaire général sur les « Arrangements et pratiques régissant l'interaction des organisations non gouvernementales dans toutes les activités du système des Nations Unies », doc. A/53/170 du 10 juillet 1998 pour la 53<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies.

Weiss, Thomas G. et Ramesh Thakur. *The United Nations and Global Governance: An Idea and its Prospects*, University of Indiana Press (à paraître sur le site de The United Nations Intellectual History project : <http://www.unhistory.org>).

Yanacopulos, Helen. « The Strategies that Bind: NGO Coalitions and their Influence », *Global Networks*, vol. 5, n° 1 (2005):93-110.



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lien de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État, et sur les politiques publiques au Québec, et ce sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité. Il est apparu essentiel de répondre à cette préoccupation des impacts de la mondialisation sur la vie des institutions, des entreprises et de la société québécoise.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, vous pouvez contacter :

Claudia Gaudreau, technicienne du Laboratoire  
Téléphone : (418) 641-3000 poste 6864  
leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site internet : [leppm@enap.ca](mailto:leppm@enap.ca)