



Académie des Sciences d'Outre-Mer

Séance du 20 novembre 2020

**« Nouveaux acteurs des relations internationales,
nouvelles formes de diplomatie »**

Les acteurs non étatiques dans le cadre multilatéral

Jean-Marc de La Sablière, Membre de la 3^{ème} section - ASOM

Chères Consoeurs, chers Confrères,

Il me revient d'aborder maintenant l'action diplomatique des acteurs non-étatiques dans un cadre multilatéral. Le temps imparti étant limité, j'ai choisi de manière sans doute un peu arbitraire, de mettre l'accent sur les *Entreprises*, en évoquant l'Union européenne, et de centrer mon propos sur les ONG et les grandes *Fondations*, en analysant ce qui se passe aux Nations Unies et lors de grandes conférences sous l'égide de l'ONU. N'en tirez pas la conclusion que les ONG seraient peu actives à Bruxelles. Cela serait totalement contraire à la réalité. Elles sont nombreuses à agir quotidiennement dans ce cadre et à bénéficier du soutien financier de l'Union, pour remplir leur mission. N'en tirez pas non plus la conclusion que les entreprises ignorent l'ONU et ses institutions spécialisées. Le Pacte mondial voulu par Kofi Annan, qui identifie 10 valeurs



Académie des Sciences d'Outre-Mer

fondamentales à respecter par les sociétés, signé par des milliers d'entre elles, prouve le contraire. Entreprises et collectivités territoriales sont également présentes, nous le verrons, dans la lutte contre le réchauffement climatique.

1. L'Union Européenne

L'Union européenne est une entité toujours en devenir. Elle est aujourd'hui moins qu'une Fédération, mais plus qu'une institution régionale de coopération. Pour les grandes entreprises et les fédérations professionnelles, les sièges des institutions européennes sont devenus le lieu d'une activité indispensable à la défense de leurs intérêts, celle du lobbying. Pourquoi ? Parce que c'est à Bruxelles que sont établies bien des normes qui conditionnent leurs activités, parce que c'est la Commission européenne qui représente l'Union et ses États membres dans les négociations internationales commerciales, économiques, environnementales, et celles qui touchent à la sécurité des aliments. Il faut aussi avoir à l'esprit que la Commission ne dispose pas en interne de l'expertise nécessaire pour élaborer les propositions de Directives que les États membres doivent adopter et transposer dans leurs législations ou pour établir les Règlements directement applicables. Elle s'appuie donc très souvent sur des comités d'experts qu'elle crée. Des représentants de groupes d'intérêt - entreprises, organisations professionnelles - peuvent éventuellement être invités à participer à certains de ces comités, si un tel contact est jugé nécessaire. Parallèlement ont été créés des Agences dont le rôle est également important. Celle des médicaments, par exemple, a pour mission principale d'autoriser et de contrôler les médicaments dans l'Union européenne.

Pour participer, ou plutôt influencer ce tourbillon diplomatique d'une complexité déroutante pour beaucoup, le lobbying du secteur privé est mené



Académie des Sciences d'Outre-Mer

activement par plusieurs canaux, soit directement par les firmes et les organisations professionnelles, soit par des intermédiaires, des entités spécialisées ou des cabinets d'avocats. Les cibles sont essentiellement la Commission, ses groupes d'experts, les représentants des États membres aux différents niveaux de la préparation des décisions au sein du COREPER, les Agences et bien sûr le Parlement européen.

Si le lobbying est très actif à Bruxelles, il soulève parfois des soupçons et même des critiques au nom de l'éthique. Une certaine transparence a donc été imposée. L'instrument principal en est le *Registre* mis en place par le Parlement, adopté également par la Commission. En 2017, sur les 11 000 entités enregistrées, les organisations professionnelles et les entreprises représentaient près de 40% des inscrits. L'inscription sur ce *Registre*, d'abord volontaire, est devenu obligatoire pour établir des contacts avec ces deux institutions. En 2019, le Parlement européen, pour ce qui le concerne, est allé encore plus loin. Désormais, toutes les rencontres entre les groupements d'intérêt et des élus, acteurs clés du processus législatif - présidents de commission, rapporteurs par exemple, doivent obligatoirement être rendues publiques.

Cette mesure sera-t-elle étendue au Conseil, au moins à son Secrétariat général ? On peut l'imaginer car la transparence est devenue presque une fin en soi à Bruxelles, mais sans doute y a-t-il des limites à ne pas franchir pour ne pas nuire à l'efficacité du dialogue.

2. Les GAFAs et l'Europe

Je dirais quelques mots à ce stade d'une question parallèle qui intéresse bien sûr l'Europe, les problèmes posés par les GAFAs, ces grandes entreprises



Académie des Sciences d'Outre-Mer

américaines du monde de l'internet dont les patrons parlent directement aux chefs d'État et de Gouvernement. Leur puissance financière est considérable. Elles savent diviser pour mieux régner. Elles présentent bien des avantages, mais posent aussi bien des problèmes. Pendant des années, elles se sont abritées derrière le paravent de la liberté, pour faire prévaloir, par leur position dominante, leur *agenda*. Elles ont su naviguer au mieux dans l'Union européenne, jouant des failles du système, de ses faiblesses et de la division des États membres. Elles sont devenues un sujet de politique intérieure (élections américaines), comme des relations internationales, européennes, transatlantiques, sino-américaines et même mondiales. Les enjeux sont considérables sur les plans financier, moral, politique, des libertés publiques et de la sécurité. Les GAFAs sont désormais sur la défensive. Le débat est lancé aux États-Unis, y compris par des ouvrages. L'Europe commence à se réveiller : elle a établi un règlement de la protection des données, le RGPD. Des sanctions contre Apple et Google qui se chiffrent en milliards sont tombées, contestées devant la Cour européenne de justice. Certains GAFAs - c'est le cas de Google - se sont donc implantés dans le paysage bruxellois, exerçant un lobbying puissant et agressif pour défendre leurs intérêts.

Sans être devin, on peut prévoir qu'il y aura des évolutions dans les années à venir pour trouver des solutions à ces problèmes. Il semble que l'on s'oriente vers une autorégulation plus sérieuse des GAFAs, longtemps refusée par Facebook notamment ; une fragmentation d'Internet que le refus américain de certaines applications chinoises laisse entrevoir ; quelques démantèlements, sans doute, comme le propose le rapport récent d'enquête antitrust de la Chambre des Représentants. Enfin, une régulation des GAFAs qui en Europe ira au-delà du Règlement sur la protection des données ; peut-être y aura-t-il aussi un accord *à minima* sur la fiscalité, même si la route est parsemée d'embûches.



Académie des Sciences d'Outre-Mer

3. Les Nations Unies et Les grandes conférences lancées par l'ONU

L'association des acteurs non étatiques et notamment les ONG aux travaux des Nations Unies, organisation universelle interétatique, paraît aujourd'hui normale. Il faut y voir l'influence du monde occidental, mais il ne faut pas oublier que la Charte des Nations Unies elle-même, dans son article 71, prévoit que le Conseil économique et social peut consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence, c'est-à-dire, les questions économiques et sociales, les droits de l'homme, les libertés fondamentales. Au-delà du Conseil économique et social, les ONG ont aussi obtenu des espaces d'intervention à l'Assemblée générale, ainsi que dans le cadre des institutions spécialisées ou des Programmes des Nations Unies, comme le HCR ou le PAM (Programme Alimentaire Mondial). Enfin, depuis le début des années 90, certaines ont même réussi à se faire entendre au Conseil de sécurité sur les questions humanitaires, dans le cadre de débats très réglementés, car le Conseil entend rester maître de leur format et arrêter la liste des invités.

J'ajouterai qu'à l'ONU beaucoup se passe dans les couloirs, les salons, les salles propices aux discussions sans témoin. Les ONG sont des acteurs, certes secondaires, mais parfois très actifs de cette vie quotidienne. Leurs contacts informels avec bien des Missions permanentes, pas seulement des Missions occidentales, mais également des Représentations latino-américaines, africaines et même asiatiques, sont fréquents. A cela s'ajoute la création dans les années 90, à l'initiative de l'Ambassadeur du Venezuela, Diego Arria, des rencontres informelles entre les 15 membres du Conseil de sécurité et des ONG, souvent présentes sur le terrain dans des situations de crises ou de conflits. Ces réunions sont organisées à l'initiative d'un membre du Conseil, souvent le



Académie des Sciences d'Outre-Mer

président en exercice ; elles sont annoncées dans le journal des Nations Unies. C'est dire qu'elles ont une existence quasi officielle.

Examinons rapidement maintenant la contribution de ces ONG. J'en vois plusieurs dont l'importance varie selon les sujets.

- Il y a d'abord l'information du Secrétariat des Nations Unies et des délégations. Prenons l'exemple des droits de l'homme. Bien sûr, certains Gouvernements contestent le rapport des ONG, surtout lorsque les exactions qu'ils commettent y sont dénoncées. Mais le plus souvent, les informations émanant des plus importantes d'entre elles, Amnesty international par exemple, bien documentées, ont une vraie crédibilité ; elles sont donc prises en compte implicitement ou explicitement, par le Haut-commissaire siégeant à Genève, par les Rapporteurs désignés par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, ainsi que par les instances chargées d'assurer le suivi des grandes conventions. Dans quelques cas exceptionnels, cette fonction d'information est même officialisée. Des ONG présentes sur le terrain sont ainsi, sous certaines conditions, associées au « Mécanisme d'observation et de surveillance » sur les violations des droits des enfants dans les situations de conflits armés, mis en place en 2005. Plus généralement, les plus grandes ONG disposant d'équipes très professionnelles à New-York et Genève, n'hésitent pas à faire état des informations qui leur parviennent de leurs équipes sur le terrain, dans leur dialogue avec les Missions.
- Les ONG ne se contentent pas d'informer. Elles tentent bien sûr d'influencer les discussions à l'ONU, et notamment l'action diplomatique des délégations des



Académie des Sciences d'Outre-Mer

États démocratiques. Le dialogue qu'elles entretiennent avec les négociateurs, toujours dans le domaine des droits de l'homme ou de l'action humanitaire notamment, peut être confiant, sans qu'il y ait de confusion des rôles. Je l'ai souvent expérimenté avec elles, comme avec le CICR, lorsque l'on touchait au droit humanitaire. Mais leur rôle va au-delà. Certaines sont capables de mener de vraies campagnes avec l'aide des médias, pouvant déboucher sur le lancement de négociations majeures et exercer une influence dans les couloirs sur les projets discutés. On cite souvent le rôle qu'elles ont joué dans le lancement de la négociation sur la Cour pénale internationale. On peut citer également la campagne menée par Handicap international et d'autres ONG dans le cadre d'une Coalition anti-mines, qui a été déterminante dans le lancement des négociations en vue de l'interdiction de l'emploi, du stockage et de la production des mines anti personnel. La Convention d'Ottawa leur doit beaucoup.

- En aval, elles peuvent aussi contribuer à l'évaluation du suivi de certains accords internationaux par leurs rapports. Dans son ouvrage récent, Rouge carbone, Laurent Fabius, ancien président de la COP 21, souligne d'ailleurs que dans l'affaire du réchauffement climatique, le manque d'évaluations fiables constitue une des grandes lacunes actuelles. C'est pourquoi, ajoute-t-il, un certain nombre d'initiatives sont déterminantes, parmi lesquelles il cite, en premier lieu, celles prises par des ONG, mais aussi des entreprises, des associations, des syndicats et d'autres afin d'apprécier régulièrement les situations, développer des indicateurs de résultats, publier ceux-ci...
- A la valeur ajoutée, qui leur est reconnue, pour évaluer l'état du réchauffement et l'efficacité de certaines décisions, on peut ajouter la mission d'alerte qu'elles se sont données, également importante sur le même



Académie des Sciences d'Outre-Mer

sujet. C'est « l'effet Greta » sur lequel compte d'ailleurs le Secrétaire général de l'ONU. Lors du sommet de San Francisco de 2019 qui a réuni des acteurs non étatiques, Antonio Guterres a été jusqu'à appeler la société civile à réclamer des comptes aux dirigeants sur l'insuffisante application de l'accord de Paris.

- L'addition de l'action des États et celle de certains acteurs non étatiques est enfin souvent soulignée dans la lutte contre le réchauffement climatique, au point que certains parlent même de **partenariat**. Le système y pousse en tout cas. Dès lors qu'il n'a pas été possible de parvenir à un accord universel contraignant, en vue de relever le défi auquel est confronté le monde, il a bien fallu se rabattre sur des engagements politiques solennels des États, dont l'addition et le renouvellement régulier à la hausse devraient permettre de réaliser les objectifs fixés, à savoir un réchauffement limité à 2% et, si possible, à 1,5% depuis le début de l'ère industrielle. Pour accroître les chances de réussite, ceux qui ont conçu la réaction internationale fondée sur des engagements, ont imaginé aussi d'associer, souvent dans des Coalitions, des collectivités territoriales, des entreprises, des entités non étatiques, dont les choix peuvent peser dans le domaine énergétique. Cela marche assez bien. Il n'est pas anodin de constater que le retrait des États-Unis de l'accord de Paris et la politique anti-transition énergétique de Donald Trump pendant quatre ans, n'ont pas empêché des États, comme la Californie, des grandes villes, des entreprises de prendre des mesures visant à réduire les émissions de CO2 drastiquement. Cela explique que les engagements de réduction américains, pris en 2016 pour 5 ans, aient été partiellement atteints.



Académie des Sciences d'Outre-Mer

Ce partenariat existe aussi dans le secteur de la Santé où des grandes fondations, comme celle de Bill et Melinda Gates, sont très actives et où les secteurs public et privé interviennent souvent en coopération dans les mêmes structures : Fonds mondial de lutte contre les trois grandes maladies, Alliance mondiale pour les vaccins (GAVI). Enfin, dans le domaine du secours aux réfugiés et personnes déplacées, au-delà du CICR, l'action des ONG est considérable, souvent coordonnée avec le PAM ou le HCR. La Fondation IKEA participe par exemple aux programmes du HCR dans 16 pays.

Ces exemples montrent qu'il y a bien, dans certains domaines, une évolution dans la conduite des affaires multilatérales qui intègrent désormais la participation des acteurs non étatiques. Cela conduit d'ailleurs ces derniers à demander parfois, dans des zones très dangereuses, la protection des Nations Unies. L'importance de ces acteurs, nous l'avons vu, est variable, mais elle peut soulever, lorsqu'elle est vraiment très significative, deux questions :

- En premier lieu, la coordination entre les Institutions internationales, les États et les entités non étatiques puissantes, souvent jalouses de leur indépendance, est-elle aisée ? La réalité est qu'elle ne l'est pas toujours. Cela dépend en fait des secteurs. Lorsqu'il a fallu, il y a quelques années, face à l'importance des besoins, réfléchir à une réforme globale de l'aide aux réfugiés et personnes déplacées pour accroître son efficacité, le seul moyen d'avancer a été d'organiser un sommet qui s'est tenu à Istanbul, réunissant le secrétariat de l'ONU dans sa fonction de coordination, les agences et programmes des Nations Unies, les États, l'Union européenne, le CICR et les grandes ONG. Les débats ont été intéressants, mais aucune politique commune n'ayant pu être définie, les résultats ont été mitigés. Des idées fortes et



Académie des Sciences d'Outre-Mer

simples ont cependant été identifiées dont les uns et les autres pourront s'inspirer dans leur action.

- Deuxième question, et je conclurai sur ce point mon intervention sur le niveau multilatéral. N'y a-t-il pas le risque si des acteurs non étatiques sont vraiment très puissants dans un secteur, qu'ils concurrencent une institution internationale, au point de la marginaliser ? La question est parfois posée dans le domaine de la santé que je viens d'évoquer. Il ne semble, tout compte fait, que la puissance de grandes fondations philanthropiques actives dans ce secteur, de même que le développement du partenariat public-privé dans des structures en dehors de l'OMS, s'est révélé bénéfique pour les populations du Sud. L'OMS doit cependant rester assez forte et veiller, dans le cadre de réformes indispensables, à approfondir son action dans des domaines, comme le renforcement des systèmes de santé, où son avantage comparatif est évident.