

Influence et communication dans l'environnement international : le cas de la diplomatie non gouvernementale

Olivier Arifon, maître de conférences HDR en Sciences de l'information et de la communication, université Robert Schuman, Strasbourg

La société de l'information confronte les acteurs de la diplomatie à de nouvelles contraintes et leur permet en même temps de développer des nouveaux modes d'actions. En matière de stratégies d'influence, les organisations non gouvernementales, décidées à gagner de la légitimité et du pouvoir face aux Etats, cherchent à modifier les règles de la diplomatie. Cet article présente d'abord les caractères et les modes d'actions de la diplomatie non gouvernementale, les illustrent par un exemple pour dégager les stratégies d'influences mises en œuvre par ces acteurs.

Les ONG dans la recomposition de la diplomatie

Avec la société de l'information, qui permet les échanges d'information et accélère la communication¹, chaque acteur des relations internationales plus particulièrement les Chancelleries est directement confronté aux logiques respectives des autres acteurs que sont les médias, les entreprises, les structures politiques et religieuses et les organisations non gouvernementales (ONG). La diversité et la densité des canaux de communication et l'accélération du « temps médiatique », l'impératif du temps réel et la demande de transparence des pratiques, modifient les conditions d'exercice de la diplomatie et de l'information - communication. La question est de savoir pourquoi et comment le développement de la diplomatie non gouvernementale mené par les ONG modifie les rôles et places traditionnellement dévolus aux Chancelleries. La mise en place de stratégies d'influence ou les modifications des modalités de communication forment des facteurs de plus en plus complexes, pris en compte par chaque acteur dans des processus cumulatifs.

Les acteurs non gouvernementaux sont des personnes physiques ou morales, privées ou publiques, individuelles ou collectives qui apportent leurs contributions aux différents aspects de l'activité internationale. Ils oeuvrent dans les domaines humanitaires, de développement et de sécurité, souvent à l'avant garde des Etats. Qui sont ces acteurs de la scène internationale et comment peut-on définir leurs moyens d'actions ? Plus largement, qu'entend-on par diplomatie non gouvernementale ? Selon quels critères différencier diplomatie non gouvernementale et diplomatie parallèle ? Enfin peut-on évaluer les résultats des actions diplomatiques d'une ONG et selon quelles modalités ?

¹ Voir Commission nationale française de l'Unesco, *La « société de l'information », Glossaire critique*, Documentation Française, Paris, 2005.

La diplomatie des organisations non gouvernementales

La diplomatie non gouvernementale peut se définir comme des relations de partenariat ou de compromis entre des acteurs gouvernementaux (régaliens) et des groupes ou des réseaux de citoyens qui se constituent en acteurs collectifs². Ces derniers tentent de participer aux négociations internationales d'où émergent les droits et les règles qui peuvent contribuer à réguler des questions particulières ou plus largement les thèmes liés à la mondialisation et donner ainsi des objectifs constructifs et concrets à la communauté internationale. Ces acteurs donc cherchent à peser sur les stratégies diplomatiques des gouvernements et inventent une diplomatie non gouvernementale, devenue une composante reconnue de la diplomatie moderne.

Il est nécessaire de distinguer diplomatie non gouvernementale et diplomatie parallèle. Le terme de diplomatie parallèle a été inventé en 1981 par un diplomate des États-Unis, Joseph Montville, afin de décrire les efforts déployés par les particuliers et les organisations non officielles sur la scène internationale. Cette diplomatie repose sur l'idée que les autorités nationales ne peuvent à elles seules résoudre les conflits militaires ou de pouvoirs. Dans son sens habituel, la diplomatie parallèle retient que des actions discrètes, hors des actions des États, le plus souvent hors champ des médias, peuvent être menées pour faire avancer un dossier. Le recours à la diplomatie parallèle, dans son sens le plus juste, est aujourd'hui avancée lors des situations de négociation liées aux prises d'otages. D'une part, un État active ses moyens légaux et ses canaux officiels pour atteindre ses objectifs ; d'autre part, il peut missionner des tiers pour recueillir des informations où mener à bien des négociations.

Le point de vue d'Henri Rouiller d'Orfeuill, président de « Coordination Sud », plate-forme regroupant et fédérant une centaine ONG de développement, est intéressant. Selon lui, depuis quinze années, des avancées diplomatiques majeures ont été initiées par des ONG représentatives et indépendantes et ce dans tous les secteurs, social, environnement, politique ou commercial. Pour preuve, les avancées sur les prix du coton, les médicaments génériques, la Cour Pénale internationale, les mines antipersonnel ou « l'objectif du millénaire » de l'ONU. De plus, ces ONG sont reconnues comme acteurs sachant dialoguer avec l'opinion publique, les journalistes et les négociateurs spécialisés des rencontres internationales. La signature de la Convention sur l'interdiction des mines anti personnel, dite Convention d'Ottawa signée en 1997 est considérée comme la date de la reconnaissance par la diplomatie du savoir-faire des ONG. Une coalition d'ONG ayant réuni une pétition avait alors demandé qu'un traité interdise totalement les mines anti-personnel. Pour Henri Rouiller d'Orfeuill, « la négociation se gagne dans l'opinion publique »³, même si les critères de légitimité d'un projet pour des ONG sont différents de ceux d'un

² Guillaume Devin, *La diplomatie d'Etat vue par les ONG*, Les Diplomates, Samy Cohen (dir.), Autrement n°213, Paris, 2002, pp. 100-109.

³ Entretien du 22 décembre 2005.

gouvernement. La démarche des ONG en matière d'influence repose sur la notion d'acteurs collectifs internationaux ayant développé un dialogue avec la diplomatie « classique », c'est-à-dire institutionnelle et représentée par les Etats. Par définition, ces derniers agissent au nom d'intérêts nationaux et plus marginalement ou nom des questions d'intérêt général, par exemple à l'échelle d'aires régionales ou de la planète. Pour leur part, les ONG plaident au nom d'intérêts collectifs et des générations futures, sur des domaines comme la défense des médicaments génériques pour lutter contre le sida, la création de la Cour pénale internationale, le travail des enfants, la lutte anti-corruption... Les ONG se posent ainsi en instances de médiation et de mobilisation entre les institutions et les sociétés et populations.

Des caractéristiques à affirmer

Plusieurs points caractérisent la diplomatie non gouvernementale des ONG. La question des rapports de forces dans la communauté nationale et internationale est primordiale. En effet, il s'agit pour l'ONG de devenir légitime par sa stratégie et par ses actions, tout en gardant une marge de manoeuvre face aux Etats. Par contre, en droit, les ONG sont dans une situation paradoxale, facteur de tensions : « Elles sont actrices du droit international et non sujet du droit international. Elles ont un statut national et une vocation internationale. Elles ne bénéficient pas de la personnalité juridique internationale. Mais elles ont la volonté d'accès aux juridictions internationales⁴ ». C'est plus généralement la question de l'intérêt à agir d'une ONG qui est posée, dont « l'action est à la fois complémentaire et opposée à l'action des Etats⁵ ». C'est aussi la question – centrale – de la légitimité qui se pose. Pour y répondre, plusieurs moyens sont mis en œuvre.

Considérant que les Chancelleries n'ont plus le monopole de la décision et afin de développer leur influence en contournant lentement ces acteurs, les ONG intègrent dans leurs stratégies la sensibilisation, voire la conquête de l'opinion publique avec comme ressource, l'utilisation méthodique des médias. Par ce moyen, elles cherchent à disposer d'une crédibilité auprès du public dont elles jouent très consciemment, ce dernier constituant leur principale source de financement.

Le deuxième élément est lié au précédent et est reconnu par les autres acteurs. Les ONG ont structurellement une forte souplesse d'action, des capacités logistiques, humaines et techniques d'organisation de l'aide et des programmes sur le long terme. Ceci leur donne des compétences d'action et de réaction que n'ont pas toujours les Etats. Ces derniers peuvent devenir demandeurs ; Ainsi, le ministère des Affaires étrangères demande des rapports ou délègue l'exécution de missions à des ONG identifiées par la Mission pour la Coopération Non Gouvernementale (MCNG)⁶.

4 Soumy Isabelle, *L'accès des ONG aux juridictions internationales*, thèse Limoges, 2005.

5 Varela Marcelo Dias, « Le rôle des ONG dans le droit international de l'environnement », JDI 2005, p. 41-76 (42).

6 Entretien avec un fonctionnaire de la MGCN, 12 mai 2005. Ce service met en œuvre l'aide publique française au développement, dans une double perspective de solidarité et d'influence du service spécialisé.

Le troisième moyen tient dans la méthode d'action, à travers les départements « plaidoyers », procédure de recommandation et traduction du terme anglais *advocacy*⁷. Dans son principe, il s'agit de défendre des causes en fournissant des arguments, le plus souvent de nature juridique, auprès des décideurs. Cette démarche, inspirée des procédés anglo-saxons est de plus en plus en adéquation avec les procédures de régulation et de réglementation qui animent les espaces de négociation dans les relations internationales. Cependant, l'*advocacy* est une notion interne du droit anglo saxon et n'est pas à ce jour importée dans le droit international. Son usage et sa revendication se comprennent si l'on prend en compte les distinctions entre juridictions internationales qui utilisent la notion *d'amicus curiae* et les autres lieux non juridictionnels (organisations spécialisées, forums, sommets...) ou les procédures de sensibilisation et d'influence peuvent être considérées comme des actions d'*advocacy* (ce que confirme la définition en langue anglaise). Ces caractères conduisent alors vers la légitimation.

Une légitimation par le droit et par l'action

À côté d'actions contribuant à la conquête d'une certaine légitimité, trois approches différentes et donc trois définitions, ici brièvement résumées, servent de base pour comprendre la question de la légitimité juridique des ONG.

Juridiquement, la définition d'ONG découle de l'article 71 de la Charte des Nations unies de 1945, sur la base de laquelle une jurisprudence s'est progressivement établie, notamment grâce au Conseil de l'Europe qui définit les ONG de la façon suivante : « ensemble des organisations privées créées sans intervention publique, à buts non lucratifs et qui ont une activité internationale, c'est-à-dire dans plusieurs pays à la fois ». En 1986, le Conseil de l'Europe a affiné la notion en ajoutant un « I » pour International afin d'établir une reconnaissance réciproque du statut juridique des organisations internationales non gouvernementales (OING). Ces organismes sont supposés être représentatifs de communautés humaines.

Actuellement, il n'existe pas de définition juridique précise en droit international parce que les ONG sont toujours de droit national. Elles sont considérées comme internationales lorsqu'elles exercent leurs activités dans plus de trois pays. L'opinion publique identifie les ONG comme des défenseurs des valeurs communes. C'est d'ailleurs avec les médias que de telles représentations émergent, or cette définition réduirait le nombre des ONG à quelques dizaines. Enfin, un bref survol historique des rapports entre ONG et gouvernements montre que : « La « diplomatie des ONG » plonge ses racines profondément dans l'histoire européenne puis internationale et est très liée à la production de la démocratie⁸. » Notons ici que cette démarche s'inscrit dans une perspec-

⁷ “The act of pleading or arguing in favor of something, such as a cause, idea, or policy; active support.” The American heritage dictionaries. Notons que la langue anglaise distingue *advocacy* politique ou partisane et *advocacy* juridique.

⁸ Doucin, Michel, « Les diplomates contre les ONG ? », *Les Diplomates*, Samy Cohen (dir.), Autrement n°213, Paris, 2002, p. 87.

tive constructiviste des relations internationales⁹ et pose également en filigrane le débat entre démocratie représentative et démocratie participative. Enfin, les notions d'ONG et de société civile sont parfois confondues et cela pose problème et depuis quelques années, la notion de *stakeholders* (dépositaires d'enjeux) se développe pour désigner « l'ensemble de ces partenaires qui, auprès des gouvernements, sont parties prenantes des modes de gouvernance ou de régulation à l'oeuvre dans le monde¹⁰. »

L'un des signes de cette inscription est l'intégration au sein des Organisations intergouvernementales ou internationales des ONG, par exemple l'ECOSOC à l'ONU¹¹. Le Conseil de l'Europe a également mis en place une telle structure. Il en a été de même lors des éditions du Sommet mondial de la société de l'information. Reconnues et intégrées à une organisation internationale, les ONG ont développé des moyens d'actions de plus en plus complets, tirant ainsi parti des espaces et des ressources proposées par la société de l'information.

Les ONG dans la société de l'information

La communication se complexifie, comme se diversifient sources et modalités de diffusion de l'information, statuts et rôles des intervenants, ce qui soulève les questions suivantes : comment communiquer face aux médias ? Comment influencer ou contrecarrer les actions des acteurs étatiques ? Quel équilibre trouver entre communication envers l'opinion publique et recherche d'influence envers les autres acteurs de la diplomatie ?

Modalités des actions et des outils

Si les ONG sont connues et reconnues grâce à leur usage des médias en direction de l'opinion publique (Greenpeace en est un exemple éloquent), la tendance actuelle d'utilisation des médias est sensiblement plus complexe, ceci au nom de l'efficacité. La maîtrise des ONG des modalités de la société de l'information contribue à renforcer leur légitimation, combattant ainsi une de leur principale faiblesse, à savoir ne pas être sujet du droit international. Lucides, elles agissent aussi le plus en amont possible, sur le terrain de l'influence. Deux dimensions sont ici examinées : l'action des militants vers l'opinion publique et le travail en amont, lors de la formation du droit, avec le rôle tenu par les experts des ONG à leur service.

La famille de la solidarité internationale se compose d'un nombre important d'associations qui agissent en direction de l'opinion publique. Les modalités sont liées aux leviers proposés par la société de l'information. Les actions et utilisations des médias par les acteurs forment des straté-

⁹ Badie, Bertrand, Smouts, Marie-Claude, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Presses de Sciences Po, Dalloz, Paris, 1999.

¹⁰ Pouligny, Béatrice « Acteurs et enjeux d'un processus équivoque », *Critique internationale*, n°13, octobre 2001, p. 164.

¹¹ Le Conseil économique et social est l'organe de coordination des activités économiques et sociales de l'ONU. Les ONG se voyant octroyer un statut consultatif en vertu de l'article 71 de la Charte des Nations unies peuvent envoyer des observateurs aux séances publiques du Conseil, de ses commissions et sous-commissions ainsi que dans les conférences internationales. Source : www.un.org

gies de communication incluses dans cet ensemble et constituent aux yeux des militants un gage de démocratie, voire de démocratisation. Internet est ici en adéquation parfaite entre outil et usage. Les militants, par leurs actions de communication, contribuent à la popularisation des idées sur lesquelles repose la construction d'un « monde de solidarité ». Il y a cependant une distance entre le monde des militants et l'opinion publique, sensible à la fois aux problèmes de la vie quotidienne et à des préoccupations mouvantes, véhiculées notamment par la télévision. Parfois ces deux mondes se rejoignent comme ce fut le cas lors du Tsunami en Asie du sud. Les images, les témoignages, la présence de nombreux touristes occidentaux, l'absence de responsabilité humaine, la mobilisation des sauveteurs sous l'œil des caméras, a permis de soulever un élan de générosité. L'opinion publique est donc bien souvent utile en matière de diplomatie non gouvernementale car son adhésion est une des sources de légitimité et un relais de la capacité de pression envers les organismes décideurs.

Influencer : une technicité en amont

L'examen des stratégies des ONG internationales montre combien l'usage des médias et des technologies de l'information et de la communication est réel mais ne constitue qu'un élément d'une stratégie plus complète. Il convient aussi de prendre en compte les contributions des experts le plus en amont possible, situation où d'après plusieurs travaux, les résultats sont les plus probants¹².

Les ONG travaillent en effet avec des experts qui produisent des rapports et études nécessaires pour convaincre et argumenter. Avec la complexité et la technicité croissantes des questions traitées, le rôle des experts est de plus en plus décisif, car ils peuvent discuter à égalité avec les gestionnaires des dossiers, hauts fonctionnaires des administrations ou entreprises privées. Au cours des années, les experts deviennent souvent des référents, alimentant les réflexions des autres acteurs, à la manière des lobbyistes qui fournissent des arguments aux décideurs. De plus, le faible nombre d'experts et le travail en réseau facilite les contacts et la circulation de l'information entre ONG et administrations.

Comme le lobbying dans le secteur privé, acquérir de l'influence se fait en amont, lors de l'élaboration des normes. Intéressées par les ressources des ONG, les Etats et organisations internationales les consultent ou leur demandent des expertises. Or, les résultats et la lente formation des normes sont d'abord débattus lors des réunions entre experts, en comités ou en commissions spécialisées. Dans un second temps, elles apparaissent sur les agendas des politiques et donc sur celui des médias et deviennent des enjeux politiques et stratégiques. En prenant du recul, l'examen des différentes étapes des projets des ONG permet de voir que ces dernières ont pesé

¹² Par exemple, Debos Marielle et Goheneix Alice, « Les ONG et la fabrique de l' « opinion publique internationale », *Raisons politiques* 2005 – 3 (n°19), pp. 63-80.

par leurs actions de publicisation de certains enjeux et par l'inscription à l'ordre du jour de certains thèmes comme les médicaments génériques. On peut alors avancer l'idée que l'action d'une ONG internationale joue sur la temporalité d'un sujet en le portant à la connaissance d'un public, plus que d'un poids concret sur les processus de décisions. En d'autres termes, l'Etat ou l'Organisation internationale, sujet du droit reste un organe majeur pour les décisions finales, et contrairement à ce que pense l'opinion, manifestations et actions médiatiques forment l'aspect visible servant principalement comme facteur de pression sans en former cependant le facteur décisif.

2008 a fourni un exemple significatif avec les actions de Reporters sans Frontières (RSF) lors du passage de la flamme des Jeux olympiques de Pékin en Europe. Consciente de l'opportunité de l'agenda, l'association a mis au point une série d'actions destinées à alerter l'opinion publique et à tenter d'influencer la politique française sur la question des droits de l'homme en Chine. Simultanément, les émeutes de mars 2008 au Tibet et les opérations initiées par les tibétains en exil et les sympathisants de l'occident ont été d'une opportune synchronie¹³. Fort de ses informations et de son réseau, RSF a organisé, d'abord au mont Olympie près d'Athènes le déploiement d'une banderole lors du discours de représentant chinois pour la cérémonie de démarrage de la flamme le 30 mars. Lors du passage de celle-ci à Paris le 7 avril, deux actions différentes ont eu lieu. Des perturbations et incidents provoqués par les manifestants citoyens et par des associations pro Tibet et la mise en place par RSF d'une banderole aux menottes remplaçant les anneaux olympiques sur la façade de Notre Dame. Notons ici deux points : connaissant la sensibilité des médias à la question du Tibet et de la Chine à ce moment, RSF a agi en direction de l'opinion publique et non en direction du symbole qu'est la flamme. Ensuite, la confusion intervenue durant le parcours de la flamme est le résultat d'actions d'associations pro Tibet, indépendantes de la position et des objectifs de RSF. Le but de RSF était de montrer la position de la Chine et de tenter d'infléchir la participation - encore officiellement indécise à ce moment - du président Sarkozy à la cérémonie d'ouverture des Jeux et éventuellement celles des autres chefs d'Etat et de gouvernements de l'Union.

Les actions visaient à informer de la situation des droits de l'homme, à pointer la non tenue des engagements du gouvernement chinois sur la question et à signaler les procès en cours de blogueurs et intellectuels chinois au nom de la liberté d'expression.

Sur ce cas, tous les paramètres identifiés ci-dessus sauf un, sont ici réunis :

- Sensibilisation de l'opinion publique,
- Action politique et non violente, ne visant pas directement la flamme et les officiels chinois sur place,

¹³ Lenoir, Frédéric, *Tibet, le moment de vérité*, Plon, 2008

- Tentative de modification de l'action gouvernementale (avec en filigrane mise en avant d'une contradiction ente politique étrangère centrée sur les valeurs ou sur le réalisme),
- Recours au réseau d'experts, tels Human Rights Watch ou Amnesty International.

Cette action étant politique, le travail d'influence sur la conception de la norme au sens technique, était absent. On peut toutefois voir dans cette confrontation avec la Chine, une opposition entre normes universelles (et occidentales) selon les uns, relatives (et culturelles) selon les autres (Cf. les discours des dirigeants et intellectuels chinois, *China Analysis*, n°19 Mai juin 2008).

En termes de résultats, deux aspects sont à relever. Sur le plan français, l'action de RSF du 7 avril n'a pas modifié la position du gouvernement car Nicolas Sarkozy était bien présent à la cérémonie d'ouverture et cela même si le discours de la France « n'est ni audible, ni convaincant », selon Bernard Accoyer président de l'Assemblée nationale¹⁴. Concernant la Chine et sa politique, tout était prévisible. « Lorsqu'on lui demande s'il y a eu une surprise durant ces jeux, Clothilde Le Coz responsable du bureau Internet et libertés de RSF, répond que "malheureusement, tout était prévisible"¹⁵. En effet, le gouvernement chinois n'a rien cédé ni sur les droits de l'homme, ni sur le dialogue avec le Tibet et a terminé les Jeux en affirmant une réussite exemplaire, conforme aux idéaux de l'olympisme (Cf. le discours de Liu Qi, président du comité d'organisation lors de la cérémonie de clôture). Ceci montre les limites d'une diplomatie non gouvernementale, même si les questions politiques sont parmi les plus difficiles à faire évoluer. En outre, il convient de penser à la capacité de la Chine à poursuivre ses propres agendas.

L'action de RSF a eu en Chine un autre effet, constaté lors de notre déplacement de mai 2008 : celui de faire connaître l'ONG. Dans chacune des quatre villes traversées, les collègues universitaires ont posé des questions similaires : « Qui est RSF ? », « Pourquoi ce complot de la France envers la Chine ? », « Pourquoi le gouvernement français n'a t il pas interdit les actions des ONG et de RSF ? » Ces questions montrent d'ailleurs une conception radicalement différente de la communication et de la liberté d'expression exposée par ailleurs¹⁶.

C'est bien « l'entrée des sociétés dans l'arène internationale¹⁷ ». Cependant, il ne suffit pas d'utiliser les médias de manière la plus visible possible. Il ne suffit pas non plus d'avoir recours aux meilleurs experts, dont la légitimité est parfois incertaine. Il convient de garder à l'esprit combien la profusion d'informations de la société numérique agit sur la crédibilité et sur la confiance. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'il y a communication qu'il y a résultats, à court comme à long terme. Les nouvelles stratégies posent de nouveaux problèmes comme la hiérarchisation des problèmes selon l'agenda politique et non selon les nécessités sociales ou environnementales.

¹⁴ cité par l' AP, communiqué du 11 août 2008

¹⁵ Le Point.fr, du 26 août 2008

¹⁶ Arifon, Olivier, Ricaud Philippe, « La liberté d'expression, une spécificité occidentale ? Regards sur la Chine ». *Évolution de l'économie libérale et liberté d'expression*, M. Mathien, A. Kiyindou, (dir.), Bruylant, 2007, pp. 347-362.

¹⁷ Badie, Bertrand, *La diplomate et l'intrus*, Fayard, 2008.

L'impératif du temps réel conduit à des déséquilibres et efface parfois les questions en cours au profit d'autres, sans hiérarchie clairement identifiable.

Au final, les interactions entre les gouvernements et les ONG sont indispensables dans le cadre d'une diplomatie non gouvernementale. Celles-ci développent des dispositifs plus performants en termes d'efficacité de négociation lorsqu'ils œuvrent en coopération avec les Etats et les interventions croisées peuvent être bénéfiques, à condition qu'il y ait acceptation et appui mutuels. Cependant, les interactions s'initient au niveau national, puis au niveau européen pour les ONG européennes et enfin au niveau international. Ainsi, les ONG doivent s'organiser sur tous ces niveaux afin de construire des institutions ou des plates-formes d'acteurs collectifs internationaux.

Du point de vue des Sciences de l'information et de la communication, la communication des ONG, devenus acteurs à part entière de la diplomatie se concrétise d'une part par le recours aux médias, d'autre part par un mélange d'expertise et d'influence.

La capacité d'action des ONG est bien le résultat de ces deux facteurs, situation qui soulève cependant plusieurs questions : quelle est la représentativité des ONG, dont les membres ne sont pas élus et qui toutefois décident au nom de l'intérêt commun ? Peut-on considérer les actions d'*advocacy* comme une autre désignation du lobbying, puisque ces deux démarches sont similaires en registre et en esprit ? En d'autres termes, la clarification apportée sur les stratégies de communication des ONG à caractère internationale soulève des questions liées au droit, à la régulation, à la négociation et *in fine* à la communication.