

Diplomatie économique multilatérale et influence

Claude REVEL

Présidente-fondatrice d'IRIS Action et professeur affiliée à SKEMA Business School, intelligence économique et relations internationales.

La diplomatie économique multilatérale a pris une dimension véritablement nouvelle avec le développement de la mondialisation.

En premier lieu, son champ s'est considérablement élargi. Selon la définition de Bergeijk et Moons ¹, « la diplomatie économique consiste en un ensemble d'activités visant les méthodes et procédés de la prise internationale de décision et relatives aux activités économiques transfrontières dans le monde réel. [...] Elle a comme champs d'action le commerce, l'investissement, les marchés internationaux, les migrations, l'aide, la sécurité économique et les institutions qui façonnent l'environnement international, et comme instruments les relations, la négociation, l'influence ». Tous ces champs relèvent aujourd'hui au moins pour partie de la sphère multilatérale, qui s'est en outre élargie à d'autres sujets, comme nous le verrons. Sharp ² explique que la diplomatie actuelle est désormais « caractérisée par un multilatéralisme institutionnalisé croissant visant un ordre international plus fort, soit en améliorant la coopération entre États soit en

1. P. A. G. van Bergeijk, S. Moons, *Economic Diplomacy and Economic Security*, (éd. par C. Costa) Lisbonne, *New Frontiers of Economic Diplomacy*, 2008.

2. P. Sharp, "Who Needs Diplomats? The problem of Diplomatic Representation", dans J. Kurbalija *Modern Diplomacy*, Malte, *Mediterranean Academy of Diplomatic Studies*, 1998.

transcendant ce besoin » (ce que nous comprenons comme créant un degré ou des procédures supplémentaires pour y répondre).

La simple observation montre que la montée en puissance des marchés qui a découlé de notre mondialisation libérale ainsi que l'absence de gouvernance politique mondiale ont conduit à traiter la plupart des grandes questions planétaires selon un prisme économique et nécessairement multilatéral. Les lieux et formes de ce multilatéralisme ont beaucoup évolué et la diplomatie économique multilatérale traite aujourd'hui d'une grande diversité de sujets. Parallèlement, ce champ jadis réservé aux États s'est ouvert aux acteurs non étatiques. Dans la donne actuelle, ce sont ces acteurs qui ensemble définissent ce que selon la tradition française l'on pourrait appeler l'intérêt général mondial.

60 En deuxième lieu, la diplomatie économique multilatérale est impactée de plein fouet par trois caractéristiques de la mondialisation : des échanges internationaux matériels et immatériels qui ont explosé, entraînant une compétition elle aussi globale et en partie dématérialisée ; la nécessité de nouvelles règles du jeu pour les réguler ; et enfin, la transformation de notre société globale en société de l'information, avec des moyens de communication et d'expression immédiats et planétaires, qui induisent des modes de fonctionnement et de décision nouveaux, dont l'utilisation à grande échelle des techniques d'intelligence (au double sens du terme) et d'influence. Les pratiques multilatérales ont parfaitement intégré ces nouveaux paradigmes.

Mais il ne s'agit pas que de forme. Les règles et décisions multilatérales véhiculent des idées et des valeurs, dont elles organisent la mise en œuvre. Quelles sont aujourd'hui les idées et valeurs les mieux promues ? Quel est l'impact des nouveaux modes de décision multilatérale sur la définition de l'intérêt général ?

Expansion de la sphère multilatérale

Si en matière économique multilatérale on pense toujours à l'OMC et aux institutions dites de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale et ses « filiales »), il faut aussi compter avec les nombreuses institutions spécialisées, agences et programmes de développement des Nations unies concernant le travail, l'environnement, l'alimentation, le climat, l'énergie bien sûr, l'aide au développement et même la réduction de la pauvreté puisqu'il est aujourd'hui admis que celle-ci est liée aux investissements internationaux et à l'adaptation des marchés domestiques aux marchés mondiaux.

En outre, les institutions économiques régionales se sont multipliées, certaines comme l'OCDE ayant une influence au-delà des territoires de leurs membres, de même que les zones, associations et accords régionaux, sans oublier bien sûr l'Union européenne, certes institution sui generis beaucoup plus intégrée, avec ses règles internes mais aussi ses partenariats et accords économiques avec le reste du monde. Par parenthèse, ces organisations régionales ne sont pas un obstacle au multilatéralisme global mais au contraire un accompagnement et une forme de dissémination de son esprit et de ses valeurs fondamentales (actuelles). Enfin, à côté des institutions, se sont développées des structures de coopération de type groupes de pays (les G...), conférences ad hoc et sommets.

Dans tous ces lieux se déploient des stratégies économiques menées ou encadrées par des diplomates, en parallèle ou en partenariat avec des acteurs privés. Car dans le champ multilatéral, la diplomatie économique n'est plus réservée aux États.

Multiplication des acteurs multilatéraux

Le multilatéralisme est en principe un mode de relations entre États. Mais dans la dynamique libérale de notre mondialisation, les intérêts économiques et financiers privés dirigent de plus en plus de secteurs et se déploient dans les institutions internationales concernées. Ils y trouvent des ONG en contrepoint. Ces deux types d'acteurs font parfois eux-mêmes la règle ou la norme multilatérale. Cette évolution était anticipée³ mais les questions de concurrence des pouvoirs et de limites de souveraineté qu'elle pose – qui sont au cœur des problématiques de la crise actuelle – ne semblent pas avoir encore de réponse opérationnelle.

61

De grandes entreprises et banques, des fonds, des organisations non gouvernementales (ONG), sont devenus des acteurs mondiaux de premier plan et des interlocuteurs privilégiés des organisations internationales, les uns par leur poids financier, les autres par leur poids « moral » revendiqué et reconnu depuis les événements de Seattle, en novembre-décembre 1999 lors de l'ouverture du round de l'OMC. Ces événements furent un bel exemple d'influence sur l'opinion mondiale grâce aux technologies de l'information.

Les institutions internationales ont encouragé ce mouvement, pour disposer d'interlocuteurs agissant à leur niveau, mondial, les États étant limités par

3. Voir par exemple intervention de l'auteur au séminaire de l'Institut européen de géoéconomie (aujourd'hui Institut Choiseul) le 23 octobre 2001 sur « L'élaboration des normes et règles internationales: enjeux de pouvoir et de souveraineté » et article du même titre dans la revue *Géoéconomie*, n°23, automne 2002.

leurs intérêts territoriaux. Les entreprises multinationales et associations professionnelles internationales (du type Chambre de commerce internationale – CCI – ou World Business Council on Sustainable Development, WBCSD), les ONG et toute la myriade d'organismes de création d'idées (think tanks, forums, sommets réguliers de type Davos et autre instituts internationaux) sans oublier les syndicats internationaux de travailleurs sont ainsi devenus des « parties prenantes » très présentes et appréciées des institutions auxquelles elles fournissent des idées, arguments, positions, dans la plus pure tradition du lobbying américain.

62 Cette fonction normative des parties prenantes s'exerce aussi au sein d'organisations multilatérales privées, conduisant à la production de normes privées qui s'appliquent soit volontairement (chartes et codes professionnels), soit par leur reconnaissance publique (exemple des normes comptables et financières de l'IASB en Union européenne), soit encore par leur recommandation voire prescription (exemple de certaines règles de la CCI ou de contrats-types fortement conseillés ou demandés dans les appels d'offres multilatéraux). Ces normes et règles non contraignantes – qui peuvent aussi être publiques (par exemple les Principes directeurs et Codes de conduite de l'OCDE pour les multinationales) – sont appelées *soft law* et sont contrôlées non par des juges mais, médiatiquement, par des organisations de la société civile (c'est le *naming and shaming*, très facilité par l'information globale permise par Internet). Ajoutons-y le développement de la normalisation et de la certification privée, laquelle constitue une garantie ou un pré-contrôle utile d'un point de vue d'image et de compétition, ainsi que la production de normes-outils, notamment en matière de développement durable, devenue un véritable business pour quelques grands cabinets et associations.

La montée en puissance des acteurs privés n'est pas due qu'au poids des marchés. Elle procède d'une volonté multilatérale très suivie. Depuis la conférence de l'ONU de Johannesburg, en 2002, la participation du secteur privé est considérée comme une nécessité pour la recherche du développement durable: « Nous nous accordons à penser que dans le cadre de ses activités légitimes, le secteur privé dans son ensemble, c'est-à-dire les grandes entreprises comme les petites, a le devoir de contribuer à l'émergence de communautés et de sociétés équitables et durables ⁴ ». Cette orientation a été confirmée par le Global Compact, engagement volontaire lancé par le secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, en 2000, à l'adresse des entreprises et organisations multinationales.

4. Extrait du Plan d'action du sommet de Johannesburg, 2002.

Cette vision transfère clairement une part de la responsabilité souveraine des États, qui en principe sont seuls à régler les rapports sociaux, vers le secteur privé. Elle confie aux entreprises un nouveau rôle citoyen, sans rapport direct avec la recherche de profit qui est le fondement traditionnel de leurs activités et jusqu'alors la seule justification de leur existence. Encore faut-il que ce secteur privé soit « propre », irréprochable, le plus « légitime » possible : les règles de responsabilité sociale sont conçues dans ce sens.

Stratégies d'influence similaires

Les acteurs non étatiques participent ainsi au travail multilatéral à côté des États. Qu'on l'appelle influence, advocacy ou pour les entreprises business diplomacy, le but et la méthode de tous ces acteurs, publics et privés, sont les mêmes : impacter la prise de décision multilatérale par la proposition et la conviction. Ce mode de fonctionnement est dans son principe tellement éloigné du nôtre en France que nous avons (encore) tendance à systématiquement dénigrer ou soupçonner ce qui n'est qu'un mécanisme démocratique différent : l'expression argumentée de tous les intérêts fournit aux décideurs publics des informations et des propositions entre lesquelles celui-ci arbitre, puisqu'aussi bien les fonctionnaires (internationaux en l'occurrence) ne sont pas experts en tous domaines. La réalité peut naturellement être plus nuancée mais le principe est bien celui-là. C'est selon ces processus, à peine simplifiés, que des règles du jeu mondiales se mettent peu à peu en place, sans bruit pour la plupart.

63

L'expression « influence multilatérale » est devenue quasi-synonyme de « mode de décision multilatérale ». Les décisions et règles sont issues de confrontations de lobbies, publics, privés ou en partenariat. La montée en puissance des lobbies privés a permis de multiplier les sources d'information et de proposition mais a aussi relativisé le rôle des États membres qui se maintiendraient hors de ces pratiques d'influence. C'est ainsi que dans leurs activités de diplomatie économique, les États modernes les ont intégrées, à côté de modes plus régaliens. En même temps, sensibles aux accusations d'opacité, les organisations internationales ont développé des modes de consultation nouveaux, utilisant là encore les possibilités de l'Internet : par exemple, les consultations publiques sur le web systématisées par la Commission européenne avant toute grande décision, en amont parfois ou sur la base d'un livre vert. Ces consultations peuvent aussi être physiques comme le fait la Banque mondiale qui réunit les « parties prenantes », nom générique donné à tous ces acteurs nouveaux, sur les sujets globaux (éducation par exemple).

Pratiques de l'influence

L'influence va plus loin que le lobbying : elle repose sur des stratégies de relations et de conviction de long terme, de lancement d'idées, en amont de l'ouverture de discussions officielles et parce que celles-ci ont été anticipées (ou délibérément voulues), reposant sur des alliances entre acteurs clés, de préférence de natures diverses. Toute la gamme est ouverte, de la coordination entre État et entreprises, entre celles-ci et ONG ou think tanks, ou entre eux tous, ces acteurs étant si possible de nationalité différente. Les alliances sont évidemment variables dans le temps et selon les sujets. En mode défensif, il faut donc identifier en amont les doctrines et concepts nouveaux émis par nos partenaires concurrents. Il faut repérer ces actions de préférence avant même qu'elles ne soient parvenues dans les enceintes internationales.

S'appuyant sur une connaissance aussi parfaite que possible du « terrain de jeu », de ses risques, de ses menaces et de ses opportunités, l'influence est le stade le plus abouti de l'intelligence économique. Elle procède par des interventions ciblées et coordonnées. Il ne faut pas toujours réagir et se défendre, mais aussi prendre l'initiative. Beaucoup d'États se sont dotés de cellules qui au plus haut niveau orientent ces actions.

64

À noter que l'influence est liée à l'image, affirmation particulièrement vérifiée dans les enceintes multilatérales. La capacité d'influence d'un acteur est certes fonction d'abord de la pertinence de sa méthode et des contenus qu'il présente, mais elle peut être renforcée ou affaiblie par une image ou une réputation médiocres, qu'il s'agisse d'un État ou d'une entreprise. Pour ces dernières, y compris multinationales de très grande taille et puissance, l'image de leur pays d'origine peut constituer un avantage ou un inconvénient, selon les cas (voir les boycotts de filiales étrangères à la suite d'un discours ou d'un acte venant de leur État d'origine). La réciproque est moins vraie mais pas totalement absente. Les « marques » publiques et privées sont liées.

On ne peut traiter séparément la présence dans les organismes internationaux, l'expertise internationale, le rayonnement culturel. Ces champs s'appuient les uns les autres et doivent être conçus ensemble. C'est pourquoi les États modernes se dotent de stratégies d'amont qui les englobent tous. En pratique, trois principaux écueils sont à éviter. Le premier est de se focaliser sur l'outil : par exemple, soutenir l'expertise française auprès des institutions internationales n'est pas une fin en soi mais un outil des plus utiles qui doit être mis au service de priorités à long terme préalablement définies. Le second, fréquent en France, est de confondre rayonnement/influence et communication.

Enfin, la présence dans les enceintes multilatérales est nécessaire mais pas suffisante. Il est indispensable d'apporter du « contenu » et de le défendre de manière convaincante. En matière d'influence, fond et forme sont indissolublement liés. L'influence s'exerce volontiers par l'apport de concepts, techniques et moraux souvent liés, servis par une utilisation professionnelle des réseaux, réels et virtuels et par l'image. Le développement durable est le cas-type d'un concept hyperfécond, qui a permis des déclinaisons dans tous les domaines.

Quelles valeurs dans le « véhicule influence multilatérale » ?

Les stratégies d'influence multilatérale servent des intérêts et sont une forme de compétition internationale subtile et efficace, car elles portent non sur des actions mais sur la définition des règles du jeu de ces actions. Ce sont des batailles de l'information, qui renvoient à des problématiques d'intelligence et d'influence. Si l'on veut les jouer, et la France ferait bien de s'y atteler réellement, il faut comprendre que cette forme de compétition découle d'une première victoire de nos amis anglo-saxons, dont le modèle de décision publique est désormais appliqué au monde... Il convient d'y prendre part, pour développer nos propres positions, préalablement bien définies (stade le plus délicat).

65

La mondialisation a induit des compétitions immatérielles. On pense souvent à la recherche, mais on oublie parfois la concurrence des modèles politiques et économiques, des cultures au sens large, incarnées dans les systèmes de droit, d'enseignement, de protection sociale, les normes de tous ordres. Cette compétition concerne les États mais aussi, indirectement, les entreprises. Il s'agit « d'idées » mais au caractère et aux conséquences très opérationnels !

Les États-Unis, qui ont anticipé cette nouvelle donne et parfaitement joué des jeux d'influence publics-privés, ont déjà remporté des victoires essentielles et implanté au niveau international nombre de leurs visions et de leurs pratiques. Celles-ci ont le mérite d'exister et de promouvoir la démocratie comme principe et le droit comme mode d'organisation. Elles ont en revanche un défaut, celui d'être fondées sur une pensée unique et de pousser à la standardisation. S'est ainsi mis en place un nouvel « esprit des lois » que nous avons qualifié de libéralo-moral. La contribution des États européens reste à ce jour limitée, bien qu'on note par exemple que l'Allemagne a lancé à l'avant-dernier G20 une réflexion multilatérale de fond sur la *rule of law* mondiale. Le Brésil est très actif dans les enceintes multilatérales, où il développe des stratégies fondées sur les 20 priorités nationales qu'il a identifiées et patiemment mises en œuvre depuis trente ans. La Chine commence à développer des stratégies de *soft power*. Les Chinois ont patiemment « fait leur marché » normatif depuis quelques années, envoyant des

experts dans différents pays pour s'inspirer des meilleurs exemples, s'intéressant beaucoup par exemple au droit continental européen et pas seulement à la common law. Aujourd'hui, avec l'aide des think tanks qu'ils ont développés, le mouvement va s'inverser. Ils ont déjà commencé à déployer leurs propres normes dans divers produits de consommation comme la téléphonie, avec l'assurance que leur taille leur permettra un jour ou l'autre d'en faire des normes mondiales. Nous n'en sommes qu'aux prémises de l'influence normative au sens large que pourra un jour pas si lointain exercer la Chine, non seulement dans le champ industriel, mais aussi en matières environnementale, éthique, sociale, culturelle.

Conclusion

66

La diplomatie économique est bien plus large que l'appui aux contrats internationaux. À côté de la défense et de la promotion des produits et services, la compétition multilatérale des modèles, valeurs, standards et normes devient un objectif fort des diplomaties étatiques. Ces nouveaux défis impliquent un État à la fois en phase avec les acteurs économiques et sociaux et sachant fixer des priorités d'intérêt général à long terme et les tenir, quelle que soit la couleur du pouvoir en place. Quant aux méthodes, la compétition internationale et l'avenir de nos enfants ne se jouent pas seulement par la « guerre économique », mot réducteur des relations internationales, mais aussi par la « coopétition », mélange au cas par cas de coopération, d'alliances et de compétition la plus rude, en somme ce que les dirigeants américains appellent aujourd'hui smart power. Quel que soit leur nom, toutes ces stratégies sont d'abord fondées sur la production de pensée, fonction qui dans notre pays mérite d'être sérieusement réévaluée et mieux associée à l'action.

Résumé

Avec la mondialisation, le champ, les acteurs et les institutions de la diplomatie multilatérale s'élargissent et se multiplient considérablement, tandis que ses pratiques sont aujourd'hui impactées par la société globale de l'information et par les méthodes d'intelligence et d'influence. Les États ont dû s'adapter à cette nouvelle donne. L'intervention croissante des acteurs privés et associatifs pose des questions cruciales concernant la souveraineté des États et, surtout, le mode d'élaboration de la règle. Car il ne s'agit pas que de forme. Les règles et décisions multilatérales véhiculent des idées et des valeurs, dont elles organisent la mise en œuvre. Quelles sont aujourd'hui les idées et valeurs les mieux promues ? Quel est l'impact des nouveaux modes de décision multilatérale sur la définition de l'intérêt général (si ce terme a aujourd'hui une signification internationale) ?

Abstract

In our globalized world, the field of multilateral economic diplomacy is dramatically widening, while its key players and institutions are considerably increasing. In parallel, the impact of the globalized information society has enriched its practices with new intelligence and influence tools. States have been obliged to adapt themselves to this new order. Nevertheless, the growing multilateral private activities raise crucial questions on the limits of States sovereignty and even more, on the multilateral rule making methods. This is not only a matter of form. Multilateral rules and decisions are vehicles for ideas and values, of which they organize the implementation. What are today the best internationally promoted ideas and values? What is the real impact of these new decision making processes on the definition of general interest (if only this term has some international meaning)?