

La place de la société civile dans les organisations internationales : quelle stratégie pour la France au XXI^{ème} siècle ?

Olivier de Frouville

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Membre du Groupe de travail des Nations sur les disparitions forcées ou involontaires

Ce cycle de conférence a pour objet de faire le point sur le rôle et la participation de la France aux organisations internationales. Cette intervention poursuivra par conséquent trois objectifs : tout d'abord livrer quelques réflexions sur le thème particulier qui nous occupe, à savoir la place de la « société civile » dans les organisations internationales ; ensuite évaluer la contribution de la France dans ce domaine ; enfin, et à la lumière de cette expérience, formuler quelques conclusions et recommandations pour le futur.

Mais tout d'abord, je me vois obligé de passer par une étape préliminaire indispensable, qui est celle de la définition du sujet lui-même, et en particulier des termes « société civile ». Et cette question – toute formelle en apparence – va me conduire à poser les bases du cadre théorique dans lequel j'aimerais situer ma réflexion.

Propos préliminaires : définition et cadre théorique

Chacun sait que l'expression « société civile » est polysémique, pour la simple et bonne raison que si son utilisation est constante dans toute l'histoire de la philosophie politique, sa signification n'a cessé de varier¹. On peut aujourd'hui d'emblée exclure la signification qui, dans l'Antiquité, puis dans les théories du contrat social, était la plus courante, à savoir la société civile comme « état civil », opposé à l'état de nature, ou autrement dit la communauté de personnes organisées politiquement. Selon cette signification, la société civile est assimilée

¹ V. Pierre-Marie Dupuy, « Le concept de société civile internationale. Identification et Genèse », in . Gherari, S. Szurek, *L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international ?*, Paris, Pedone, 2003, pp. 5-18. V. également dans le même ouvrage la contribution de Sandra Szurek, « La société civile internationale et l'élaboration du droit international », pp. 49-75, qui dégage deux « fonctions » du concept de société civile internationale : une fonction descriptive d'une réalité et une fonction prescriptive correspondant à un projet de transformation du droit international. Pour une mise en perspective historique et philosophique : Benoît Frydman, « La société civile et ses droits », in B. Frydman (dir.), *La société civile et ses droits*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 1-18 et dans le même ouvrage, v. notamment : Laurent Jaffro, « La transformation du contractualisme et les origines de la société civile », pp. 39-55 ; Nicolas Giovannini, « Hegel et la "Bürgerliche Gesellschaft" », pp. 57-79. Pour une synthèse, v. l'ouvrage de Gautier Pirotte, *La notion de société civile*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2007.

à l'Etat ou, à tout le moins, à une société organisée par un pouvoir de contrainte institutionnalisé. Aujourd'hui, presque plus personne ne reprendrait cette définition à son compte. Selon une deuxième acception, issue de la philosophie hégélienne, la société civile est ce qui n'est pas l'Etat et comprend par conséquent non seulement les acteurs privés de l'économie mais également les « citoyens », c'est à dire les membres d'une communauté politique agissant en tant que tel, que ce soit individuellement ou collectivement. Une troisième signification identifie la société civile comme « tiers secteur » distinct à la fois de l'Etat et des acteurs privés de l'économie. Autrement dit la société civile réunit l'ensemble des « citoyens », c'est à dire l'ensemble des personnes privées qui font un usage – le plus souvent collectif – de leur liberté politique au sein d'un espace public². C'est la signification qui sera privilégiée dans le cadre de cette étude.

Pourquoi préférer cette signification à la seconde ? Il y a deux raisons principales à cela. La première est presque intuitive : cette signification correspond aujourd'hui au « sens commun », pour la simple et bonne raison qu'elle décrit mieux le phénomène que nous avons à l'esprit lorsque nous parlons généralement de la « société civile ». Et cette formation du « sens commun » qui définit le phénomène est imputable tout autant aux acteurs eux-mêmes (qui s'auto-incluent ou s'auto-excluent de la catégorie) qu'aux observateurs que nous sommes qui ne trouvent rien à redire à cette façon qu'ont les acteurs de se mettre en scène.

La deuxième raison est plus profonde, en ce sens où elle renvoie à la structure des rapports de pouvoir dans notre monde globalisé. Ce que l'on appelle mondialisation correspond fondamentalement à l'accélération du processus d'expansion du modèle économique libéral à l'échelle planétaire. Dans ce contexte, les Etats, qui constituaient au XIXème et au début du XXème siècle – c'est à dire à l'apogée du développement du droit international moderne – les

² En ce sens, la définition donnée par Jürgen Habermas dans *Droit et démocratie*, déjà adoptée dans notre étude consacrée à la contribution de la société civile au processus de la Cour pénale internationale : « La Cour pénale internationale : une humanité souveraine ? », *Les Temps Modernes*, septembre-octobre-novembre 2000, n° 610, pp. 257-288, p. 260 note n° 11 : « A la différence de ce qui se passait encore chez Marx et dans le marxisme, ce qu'on appelle aujourd'hui société civile n'inclut plus (...) l'économie régulée par les marchés du travail, les marchés des capitaux et des biens et constituée par le droit privé. Au contraire, son cœur institutionnel est désormais formé par ces groupements et ces associations non étatiques et non économiques à base bénévole qui rattachent les structures communicationnelles de l'espace public à la composante « société » du monde vécu. La société civile se compose de ces associations, organisations et mouvements qui à la fois accueillent, condensent et répercutent en les amplifiant dans l'espace public politique, la résonance que les problèmes sociaux trouvent dans les sphères de la vie privée. Le cœur de la société civile est donc constitué par un tissu associatif qui institutionnalise dans le cadre d'espaces publics organisés les discussions qui se proposent de résoudre les problèmes surgis concernant les sujets d'intérêt général. (...) de tels tissus associatifs (...) forment (...) le substrat organisationnel de ce public général, pour ainsi dire issu de la sphère privée, constitué de citoyens qui cherchent à donner des interprétations publiques à leurs expériences et à leurs intérêts sociaux et qui exercent une influence sur la formation institutionnalisée de l'opinion et de la volonté. » J. Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. Rainer Rochlitz et C. Bouchindhomme, Paris, Gallimard, p. 394.

principaux centres de pouvoir, ont dû céder progressivement une place croissante aux acteurs transnationaux de l'économie qui animent et développent le capitalisme mondial. La perte d'autonomie des Etats provient donc aujourd'hui tout autant de la globalisation des défis et des menaces – qui fait qu'il est impossible d'y apporter des réponses sur une base strictement nationale – que du fait que les Etats n'ont plus en main les instruments pour apporter les réponses appropriées, ayant perdu tout contrôle sur les facteurs structurant de l'économie mondiale. Si les Etats sont encore, de manière ponctuelle, en mesure de remettre le navire à flot – par exemple en renflouant les banques – ils ne sont plus à la barre. Et la chose la plus angoissante aujourd'hui – en ces temps de crises économique et financière – est sans doute que précisément, il n'y a aucun capitaine pour diriger le navire. Celui-ci est à la dérive, guidé seulement par le vent, c'est à dire par les forces auto-générées de l'économie mondiale.

Le monde globalisé se trouve donc structuré par l'action de pouvoirs relevant de deux catégories bien distinctes, quoiqu'entretenant parfois des rapports de proximité qui ne laissent pas d'inquiéter : les pouvoirs étatiques ou interétatiques (lorsque les Etats agissent de manière collective, à travers les organisations internationales notamment) ; et les pouvoirs économiques dont la puissance est accrue par le développement et la généralisation de l'économie libérale mondialisée. Face à ces deux pouvoirs agissants, la société civile et ses composantes s'identifient comme des tiers-pouvoir, jouant essentiellement le rôle de *contre-pouvoir*³.

Essayons d'aller un peu plus loin dans la schématisation de cette relation triangulaire entre l'Etat, le « Marché » et la société civile.

A l'échelle globale, les Etats comme les acteurs économiques sont des êtres collectifs qui agissent toujours en fonction d'un intérêt collectif. Non qu'ils soient incapables d'adopter une représentation de l'intérêt général à l'échelle globale : mais cette perspective ne sera prise en compte que si, au cas par cas, dossier par dossier, elle converge avec l'intérêt collectif qui constitue la contrainte indépassable de leur action. Une différence de taille existe toutefois entre les Etats et les acteurs économiques : les premiers sont des acteurs politiques par nature et les seconds par extension. La fonction de l'Etat est de servir les intérêts de la *polis* nationale ; la fonction des acteurs économiques est de servir leurs propres intérêts privés, mais la satisfaction de ces intérêts passe nécessairement par la réalisation d'un projet politique, porté implicitement par le libéralisme économique, à savoir celui d'un Etat minimal

³ Pour une description de la société civile comme « contre-pouvoir », v. Ulrich Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Essais », 2003

oligarchique et d'une société d'agents économiques auxquels une autonomie publique (la *liberté des Anciens*) est théoriquement reconnue, mais qui, pratiquement, ne font usage que de leur autonomie privée (la *liberté des Modernes*).

Les relations entre les Etats et les acteurs économiques ne peuvent donc qu'être ambivalentes : d'un côté, les Etats ont besoin des acteurs privés pour continuer à exercer le peu d'autonomie qui leur reste dans un processus de mondialisation qui s'auto-entretient et qui ne paraît pas pouvoir être freiné et encore moins contrecarré ; d'un autre côté, l'expansion de l'économie capitaliste réduit d'autant l'autonomie des Etats qui se voient, quant à eux, contrecarrés dans l'accomplissement de leurs fonctions d'intérêt public. Désormais, ça n'est plus le Marché qui est réglementé par l'Etat, mais l'Etat qui est réglementé par le Marché. En situation de huis clos, l'Etat est forcé d'en passer par les conditions du Marché s'il veut pouvoir réaliser ses fonctions. On en arrive à un schéma apparemment circulaire qui ressemble fort à un cercle vicieux et qui explique en partie la dynamique du modèle capitaliste : l'Etat n'œuvre le plus souvent dans l'intérêt général qu'en convergence avec les intérêts collectifs privés des acteurs économiques, qui eux-mêmes convergent avec la réalisation du projet politique porté par le libéralisme économique. L'autonomie politique de l'Etat en est d'autant limitée : que l'intérêt général aille à contre-courant du projet de société capitaliste, et toute action dans ce sens est *a priori* compromise⁴.

Dans ce jeu⁵, la société civile brise le huis clos entre l'Etat et le Marché. La société civile et les organisations qui la composent forment un tiers-pouvoir apte à redonner sens au Politique dans une ère de globalisation.

D'une part, en effet, la Société civile est constituée de personnes privées agissant en tant que citoyens de la *polis* et faisant usage de leur liberté politique à cette fin : leurs conceptions et leurs actions ont donc pour principe et pour fin déclarée l'intérêt général de la *polis*, tel quel celui-ci a été défini par les Etats eux-mêmes dans les instruments juridiques internationaux.

⁴ Certes, le phénomène des organisations internationales est de nature à infléchir quelque peu cette dynamique, en raison de la présence en leur sein d'une composante intégrée (le secrétariat) qui pèse de tout son poids pour orienter les activités de cette dernière en direction de la réalisation des fins globales qui leur sont assignées par leurs actes constitutifs. Toutefois, les maîtres du jeu et de la décision restent les organes intergouvernementaux, dont la marge de décision reste limitée. Par ailleurs, les moyens matériels des organisations internationales demeurent insuffisants, tant qu'elles doivent compter uniquement sur leur budget régulier, prélevé sur les contributions des Etats. Mais le recours aux financements privés met les organisations internationales face aux mêmes contraintes que les Etats.

⁵ La métaphore du « jeu » est adoptée par Ulrich Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir...*, *op. cit.*, qui en fait le ressort de sa « nouvelle théorie critique d'un point de vue cosmopolitique » : les différents acteurs de la mondialisation sont représentés comme prenant part à un « méta-jeu » de la politique mondiale, recouvrant à la fois l'ancien jeu de la politique westphalienne et le « nouveau jeu », dont le principe repose sur la modification des règles du jeu par les acteurs.

D'autre part, la société civile revêt un caractère transnational et, contrairement à l'Etat, du fait de cette transnationalité même, se trouve à même d'articuler les intérêts généraux correspondant aux différents niveaux de décisions : local, national et global. Pour le dire autrement : là où l'Etat et les acteurs économiques *agissent en fonction d'un but* constitué par la réalisation d'intérêts collectifs partiels à l'échelle globale (pouvoir téléologique), la société civile s'attribue une fonction purement instrumentale, tendant à favoriser la formulation de politiques globales en conformité avec les buts et les principes fixés dans les normes internationales (pouvoir instrumental) ; là où l'Etat reste en priorité concentré sur les échelons locaux et nationaux, la société civile établit un lien transnational entre ces différents niveaux d'action et se trouve dès lors en mesure de résoudre les conflits potentiels entre les différents niveaux et de réaliser une synthèse entre différentes formulations de l'« intérêt général ».

La société civile se trouve donc en position d'assurer la défense et la promotion de l'intérêt général global. Pour autant, la société civile n'a pas pour fonction d'assurer elle-même les fonctions publiques tendant à la réalisation de cet intérêt général global : elle compte à la fois sur l'Etat (et les organisations internationales) et sur les acteurs économiques, en tant que pouvoirs téléologiques, pour opérer cette réalisation.

En tant que telle, son action relève nécessairement d'un paradoxe. D'un côté en effet, les organisations de la société civile constituent les seuls acteurs en mesure de défendre sans ambivalence ni ambiguïté une conception de l'intérêt général à l'échelle globale. D'un autre côté, la société civile n'aspire pas à former un gouvernement mondial. Si son action traduit une *demande de politique*, elle ne cherche pas à assumer la responsabilité de la décision politique. Autrement dit, bien qu'étant mieux en position que l'Etat ou les marchés de défendre et de promouvoir ce qu'Habermas a appelé *une politique intérieure à l'échelle globale*, la société civile n'entend se substituer ni à l'Etat ni aux acteurs économiques comme instances de décisions politiques. Ceci s'explique par le fait que, contrairement à l'Etat ou à acteurs économiques, la société civile trouve son fondement et sa fin dans l'exercice des droits politiques : sa finalité est purement procédurale et non substantielle. Encore une fois, la société civile constitue un pouvoir *instrumental* et non *téléologique*, là où pour l'Etat et le Marché, l'exercice des droits politiques n'est qu'un moyen au service de la réalisation d'un but, constitué par un intérêt collectif partiel⁶.

⁶ Et il s'agit d'une condition même de son existence en tant que société civile : Guy Haarscher met à cet égard en exergue le caractère à la fois original et central d'un principe d'« auto-limitation » propre aux mouvements contemporains de la société civile : « La société civile et le concept d'auto-limitation », in Benoît Frydman, *La société civile et ses droits*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 147-180 et en part. 155 : « L'auto-limitation signifie

Face aux Etats et face aux acteurs économiques, la société civile constitue donc essentiellement un contre-pouvoir. Mais cette description pourrait être interprétée de manière réductrice, si on ne montrait pas en quoi ce contre-pouvoir est systématiquement déterminant dans les processus de décision à l'échelle globale.

Dans le cadre d'une étude sur le « processus de la Cour pénale internationale », j'avais déjà essayé de mettre en lumière *in concreto* ce rôle clé de la société civile dans un processus de décision intergouvernemental. Pour ce faire, j'avais recouru à un concept clé, celui de dédoublement fonctionnel tel que développé par Georges Scelle :

« L'observation du phénomène de dédoublement fonctionnel à travers l'exemple du processus de la CPI amène (...) à réviser des visions simplistes sur l'opposition entre la société civile et les Etats au sein des instances internationales. Nombre d'Etats sont aujourd'hui prêts à appuyer des initiatives et des projets qui visent à brider leur souveraineté. (...) Mais c'est à la seule condition que les intérêts qu'ils ont à défendre en priorité, ceux de la collectivité dont ils ont la charge, ne soient pas directement mis en cause. Il en résulte une inévitable versatilité des positions d'un dossier à l'autre : un Etat « pilote » sur un projet qui ne le gêne en rien sera, dans le même temps, un Etat « souverainiste » dans une autre négociation dont les résultats risquent de l'affecter directement. Dans ce jeu, les ONG jouent d'une certaine manière l'élément stabilisateur, en ce qu'elles localisent, pour chaque négociation, les Etats « pilotes » potentiels et canalisent leur puissance normative en vue d'atteindre leurs objectifs propres. Les ONG ne se contentent donc plus d'une action revendicative. Il ne s'agit plus seulement pour elles de manifester à

donc (...) un parti pris *légaliste* : ne pas user de la violence révolutionnaire dans un combat contre... les effets pervers de cette même violence. La société civile ne s'identifie pas au nouvel Etat (démocratique) à naître, elle joue un rôle différent. En tentant d'imposer au pouvoir le respect des règles de l'Etat de droit, *elle se soumet elle-même à ces règles*. Ou bien, plus précisément encore, si les membres de la société civile peuvent parfois violer la loi pour faire progresser leur cause, c'est dans les *(auto)-limites* très strictes qu'impose la théorie de la *désobéissance civile*. Celui qui décide de transgresser l'interdit légal pour défendre une cause joue sur la dimension symbolique du combat : il n'exerce pas la violence sur autrui mais la prend pour ainsi dire sur lui-même en acceptant d'avance la sanction (il viole délibérément la loi en adhérant totalement – à l'inverse du révolutionnaire – à l'Etat de droit). » V. dans le même sens et dans le même ouvrage la contribution de Philippe Laurent, « L'émergence d'une société civile internationale », pp. 161-180, et en part. p. 175 : « La société civile ne possède pas la légitimité politique et législative que confèrent les processus démocratiques basés sur des élections libres. Encore une fois, elle doit s'autolimiter et laisser le dernier mot au politique. Ce n'est d'ailleurs qu'en abandonnant toute prétention au pouvoir politique, en évitant d'être juge et partie, qu'elle peut garder efficacement son rôle, en amont, dans l'appel, et en aval, dans le suivi des décisions, et, de façon plus générale, qu'elle peut assurer un regard critique crédible sur le respect constitutionnel des procédures. »

l'extérieur du bâtiment où se tiennent les négociations, voire d'empêcher les délégués gouvernementaux d'entrer, comme ce fut le cas à Seattle. »⁷

Il semble que l'on puisse appliquer par analogie le même schéma aux relations entre société civile et acteurs économiques. Comme l'Etat, l'entreprise privée peut être amenée à se placer dans une position de dédoublement fonctionnel – c'est à dire à se penser comme organe de la communauté internationale agissant dans l'intérêt de cette communauté – dans les hypothèses et sur les questions où la poursuite d'un tel intérêt ne contredit pas ses intérêts propres. La société civile joue ici le même rôle stabilisateur, en favorisant l'émergence d'une conscience et d'un intérêt communautaire à l'échelle globale et en faisant pression pour limiter la capacité de nuisance des acteurs qui perçoivent la poursuite de cet intérêt général comme contrecarrant la réalisation de leurs objectifs⁸.

La société civile peut, dans certaines circonstances, constituer la force conduisant l'ensemble des acteurs – publics et privés – à se mettre autour d'une table pour faire converger leurs actions vers la réalisation de l'intérêt général. Par son action la société civile produit des synthèses transversales – entre acteurs de différentes nature et entre différents niveaux d'action – qu'elle seule est en mesure de susciter, en raison de sa position particulière d'interface à entrées multiples.

La notion de « contre-pouvoir » doit donc être comprise au sens large, dans le cadre d'une conception du droit et de la démocratie fondée sur la communication. Selon cette conception, développée par Jürgen Habermas, l'édiction de la règle n'est pas le produit d'un acte de volonté mais d'un processus de délibération au sein d'un espace public structuré, délibération à laquelle prennent part l'ensemble des « pouvoirs » et des « contre-pouvoirs ». La société civile joue donc un rôle équivalent à la presse et aux média en général, à tout le moins lorsque ceux-ci ont fait usage critique de leur liberté d'expression, au-delà de leur fonction de communication de l'information. De ce point de vue, la phrase d'Habermas selon laquelle la

⁷ « La Cour pénale internationale. Une Humanité souveraine ? », *Les Temps modernes*, n°610 La souveraineté, automne 2000, pp. 257-288 et ici, pp. 275-276.

⁸ Certains auteurs soulignent ainsi l'importance de l'action de la société civile en direction du *consommateur*. V. Ph. Laurent, « L'émergence d'une société civile internationale », in B. Frydman, *La société civile et ses droits...*, *op. cit.*, p. 177 : « Mais ce qui fait la toute puissance aujourd'hui du marché – sa déconnexion des régulations politiques et son accroche atomisée auprès du consommateur/décideur – est aussi sa faiblesse. Si le Marché peut anticiper, statistiquement sans grand risque, un comportement économique rationnel des acheteurs, la même attitude pourrait se révéler plus hasardeuse dès lors que ces acheteurs ajoutent des valeurs éthiques à leur motivation économique d'achat. Les effets liés à l'envahissement de la vie quotidienne par la rationalité économique ne sont pas unidirectionnels ; en retour, le Marché se fragilise et peut devenir particulièrement sensible à des comportements « irrationnels » ou à des boycotts. » Et Ulrich Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation*, *op. cit.*, not. p. 34, pour qui le contre-pouvoir que représente la société civile mondiale « repose sur la figure du *consommateur politique*. »

société civile est constitué par un tissu d'associations non économiques qui « rattachent les structures communicationnelles de l'espace public à la composante "société" du monde vécu » est particulièrement éclairante : au même titre que les médias, la société civile permet de médiatiser l'expression multiple et en grande partie illisible émanant directement de la société – ce que l'on appelle généralement l'« opinion publique » – pour rendre celle-ci utilisable aux fins de la délibération publique et de la prise de décision politique dans l'espace public⁹.

Ces propos préliminaires ont permis d'expliquer la raison pour laquelle on privilégiera ici le sens de l'expression « société civile » comme « tiers secteur » distinct à la fois de l'Etat et des acteurs privés de l'économie. Cette explication a également permis de préciser une partie du cadre théorique dans laquelle s'inscrit la réflexion menée ici sur la place de la société civile dans les organisations internationales. Il est maintenant temps d'aborder directement cette question, avant de s'intéresser à la contribution spécifique de la France.

I – Réflexions sur la place de la société civile dans les organisations internationales

La question de la place de la société civile suscite de nombreuses controverses que l'on ne peut pas ignorer. Des voix critiques se font entendre qui mettent en cause la participation des ONG aux travaux des organisations internationales, questionnant en particulier leur « légitimité » et leur « représentativité ». Certains semblent ainsi penser que la société civile n'a tout simplement pas sa place dans les organisations internationales, impliquant ainsi que les seuls acteurs légitimes seraient les Etats eux-mêmes. Ces critiques sont un bon point de départ pour la réflexion (§ 1) en ce qu'elles aident sans doute à articuler les bases conceptuelles à partir desquelles il devient possible de concevoir la participation de la société civile aux organisations internationales (§ 2).

§ 1 – Bref examen des discours critiques de la participation de la société civile aux organisations internationales

On se bornera ici à l'examen des deux formes de critiques les plus souvent rencontrées. Une première critique se fonde sur l'idée selon laquelle la société civile serait en fait un instrument de réalisation du projet de mondialisation libérale de l'économie. Un deuxième courant met

⁹ Sur la théorie du droit d'Habermas, v. notre contribution « Une conception démocratique du droit international », *Revue européenne des sciences sociales (Cahiers Vilfredo Pareto)*, t. XXXIX, 2001, n°120, pp. 101-144 et B. Frydman, « Habermas et la société civile contemporaine », in B. Frydman, *La société civile et ses droits*, *op. cit.*, pp. 123-144.

en cause la *légitimité* de la société civile à participer à la délibération menée au sein des organisations internationales.

1. *Le risque d'instrumentalisation*

Certaines critiques de la société civile perçoivent les organisations de la société civile comme des sous-produits de la mondialisation libérale. Les ONG sont vues comme s'opposant à l'Etat et comme participant à son affaiblissement. Cette critique concerne en fait les organisations opérationnelles de terrain, actives essentiellement dans le domaine du développement ou de l'action humanitaire d'urgence. Le développement et la professionnalisation de ces organisations est en effet consécutif de l'extension du modèle néo-libéral à l'échelle mondiale, et n'est pas dénué d'ambivalences. La faillite du *Nouvel Ordre Economique international*, l'échec des politiques de développement menées dans les années 60 à 70 a conduit à l'imposition du « consensus de Washington » aux pays en développement : dans ce contexte, les Etats ont été forcés de se recentrer sur leurs « missions régaliennes » et de renoncer à toute action publique sur le terrain et de l'économie et du social, laissant le champ libre aux acteurs de l'économie et aux acteurs sociaux¹⁰. Dans certains cas extrêmes, la faillite pure et simple des Etats et les situations de conflits prévalant sur leur territoire ont conduit les organisations internationales, assistées des ONG, à assumer directement les fonctions étatiques de base¹¹. Un véritable « marché » de services s'est développé, ouvrant la voie à la création de nombreuses ONG, forcées progressivement de rentrer en concurrence les unes et avec les autres et de se regrouper en agrégats compétitifs¹². D'une certaine manière, les ONG poursuivant des idéaux internationaux sont prisonnières du cadre imposé par l'économie, et en deviennent insensiblement les animatrices zélées.

¹⁰ V. Antonio Donini, « The bureaucracy and the free spirits : stagnation and innovation in the relationship between the UN and NGOs », *Third World Quarterly*, vol. 16, n° 3, 1995, pp. 421-439 et ici p. 427 : « Although the expansion of the role of NGOs in the North-South relations may simply be part of the larger, worldwide growth of the non-profit sector, it does seem that an important restructuring in the functioning of significant sectors of society, particularly weaker Third-World societies, is taking place. NGOs are now increasingly assuming state-type functions, such as the provision of public services, in areas like health and education to an extent that was unimaginable only a decade ago. One explanation of this shift is that it represents a lasting legacy of Reaganism-Thatcherism in the sense that it is an application of laissez-faire and anti-state ideology. »

¹¹ V. notamment, pour une étude de terrain, Nadège Ragaru, "Les avatars de l'aide internationale dans les Balkans", *La Revue internationale et stratégique*, 40, hiver 2000-2001, p. 49-68.

¹² Antonio Donini, *op. cit.*, p. 429, soulignant de manière pertinente la distinction fondamentale à opérer, sur ce point, entre les ONG de *plaidoyer (advocacy)* et les ONG humanitaires ou de développement : « While advocacy NGOs do not seem to run the risk of being expelled from the ever-expanding marketplace of ideas—civil society seems capable of absorbing unlimited competition of ideas and movements on all fronts—the market for operational NGOs is a very real one: the composition for finite and potentially contracting resources is increasingly tough. The explosion of humanitarian needs in the last five years seem to have resulted in a contradictory process of polarisation and concentration in the NGO community. »

En réalité, une telle critique doit amener à procéder à une distinction fondamentale entre deux types d'organisations : des organisations opérationnelles mais qui conservent parallèlement leur rôle critique de contre-pouvoir ; et les organisations qui ont abandonnées cette dernière fonction pour se concentrer sur leur activité de fournisseur de service. Ces dernières doivent en réalité être prises pour ce qu'elles sont vraiment : non des organisations de la « société civile », au sens où nous avons défini ce terme, mais des délégataires d'un service public international « assumé » par les organisations internationales ou les Etats nationaux dans les Etats en crise¹³. Autrement dit, tant qu'une organisation conserve sa liberté d'expression critique et en fait usage en se positionnant dans le débat public sur des sujets qui relèvent de son expertise, elle continue de faire partie de la « société civile ». Mais elle perd au contraire cette qualité lorsqu'elle abandonne toute ambition de produire un discours critique sur la base de sa propre expérience, pour se contenter de mener des missions opérationnelles.

2. L'absence de légitimité

Cette critique se fonde sur les présupposés de la théorie dominante fondée sur le « modèle vattellien »¹⁴ du droit international. Suivant cette théorie, les Etats sont les seuls sujets originaires du droit international, dotés en tant que telle de la plénitude des compétences. Seuls les Etats ont par conséquent la légitimité nécessaire – en tant qu'entités également souveraines – pour être titulaires du pouvoir normatif à l'échelle internationale. Les autres acteurs ne peuvent au mieux qu'être *habilités* par les Etats à édicter du droit (les sujets *dérivés* du droit international que sont les OI) mais ils ne disposent en eux-mêmes d'aucune autonomie. Il en résulte que les acteurs de la société civile, de même d'ailleurs que les entreprises, ne peuvent jamais se voir reconnaître qu'un rôle très subsidiaire dans la formation et dans la mise en œuvre du droit international. En tout état de cause, ces acteurs sont toujours suspects : à partir du moment où seul l'Etat est légitime à prendre des décisions, la présence des organisations privées au sein des organisations internationales ne peut être comprise que comme une tentative d'influence indue, voire une atteinte à la « démocratie internationale ». Le mythe représentatif transposé à l'échelle internationale ne fait que renforcer ce soupçon :

¹³ A cet égard, ces organisations privées relèvent à la fois du pouvoir étatique et du pouvoir de l'économie et sont assimilables aux entreprises privées commerciales assurant des missions de service public international pour le compte des Etats ou des organisations internationales. Sur l'association des entreprises à la fonction régulatrice de l'Etat, v. Hervé Ascensio, « Rapport introductif », in Habib Gherari et Yann Kerbrat, *L'entreprise dans la société internationale*, Paris, Pedone, 2010, p. 20.

¹⁴ V. notamment O. de Frouville, « Droits de l'Homme et théorie démocratique du droit international », séance de clôture du séminaire de recherche « Droits de l'Homme et droit international » des professeurs Pierre-Marie Dupuy et Franco Francioni, Institut universitaire européen de Florence, 11 décembre 2006, pp. 6-8, disponible sur : <http://www.frouville.org>

l'Etat étant le seul représentant légitime du « peuple », toute autre instance collective se voit quasiment privée de toute source de légitimité. La seule légitimité que l'on reconnaît aux organisations privées est, à la limite, leur « expertise ». Mais celle-ci n'autorise rien de plus que de leur conférer un statut « consultatif » - c'est à dire en réalité un statut qui donne le droit aux Etats et aux organisations internationales de les instrumentaliser lorsqu'ils le souhaitent, en vue de réaliser les objectifs qu'ils se sont fixés.

Une théorie du droit international fondée sur la Souveraineté conduit donc à une impasse lorsqu'on cherche à fonder juridiquement le phénomène – facilement observable – de participation active des organisations privées aux travaux des organisations internationales. La question se pose par conséquent – ici comme ailleurs – de savoir quelle théorie alternative est en mesure de rendre compte de ce phénomène. En l'état, il semble que seule la théorie de la discussion soit en mesure de relever ce défi. Seule la théorie de la discussion permet en effet de concevoir le phénomène du Droit sans Souverain, qui plus est dans une perspective globale et non nationale ou inter-nationale. Rappelons simplement que la théorie de la discussion formulée par Habermas permet de situer la source de la légitimité du droit dans le droit lui-même : c'est la procédure démocratique elle-même qui fait de la norme juridique non seulement une norme valide sur le plan formel, mais également une norme légitime au regard du principe fondamental d'auto-législation. La norme juridique est légitime, autrement dit, parce que ses destinataires peuvent se penser en même temps comme en étant les auteurs.

L'élaboration d'un droit *global* implique l'édiction d'une *législation globale*, ce terme étant entendu dans son sens matériel et non formel, c'est à dire une norme qui se donne pour but la poursuite de l'intérêt général à l'échelle planétaire. Or l'édiction d'une telle norme n'exige pas d'ériger un nouveau *Souverain* à l'échelle internationale : dans la perspective de la théorie de la discussion, elle exige seulement de constituer un espace public de discussion à l'échelle globale, organisé autour d'un certain nombre d'institutions qui permettent aux idées, aux contributions de diverses nature de circuler et d'être librement discutées. Quant aux instances de décision elles-mêmes, elles peuvent très bien continuer à être identifiées aux Etats et aux organisations de type interétatique : il n'y a aucun inconvénient – et il peut même y avoir beaucoup d'avantages – à ce que formellement, les sujets disposant d'une compétence plénière au sein de l'ordre juridique continuent à remplir leur fonction de point d'imputation, que ce soit au titre de l'édiction des actes juridiques, ou bien au titre de la responsabilité en cas d'illicéité de ces actes. Cela n'affecte en rien la légitimité du droit lui-même, à partir du moment où, en amont de la décision, a eu lieu une discussion libre des idées et des

contributions, permettant à tous les acteurs concernés de prendre part à la réflexion, et à partir du moment où la décision elle-même est le fruit de cette discussion et la formulation d'un certain consensus – et non le produit d'une *décision arbitraire prise a posteriori*.

Certes, il peut toutefois être intéressant de mettre en place des instances de décision décloisonnées, à partir du moment où plusieurs acteurs de différentes nature ont une part égale en tant que points d'imputations dans l'ordre juridique global, en raison de leur participation à égalité aux processus d'élaboration des normes et des décisions et à leur mise en œuvre, mais également lorsqu'ils sont susceptibles de voir leurs responsabilités respectives engagées en cas d'illicéité.

Si l'on prend la peine de se placer dans le cadre de la théorie de la discussion, les questions ressassées de la « légitimité » des organisations de la société civile prennent dès lors un nouveau sens. Dans un modèle fondé sur la Souveraineté, on était dans l'impasse, car il était de toute évidence impossible d'établir la légitimité d'acteurs autres que l'Etat, seul l'Etat étant jugé à la fois comme intrinsèquement légitime (parce que Souverain) et potentiellement représentatif. Dans le cadre du modèle de la discussion, la légitimité à la participation des processus politiques n'est plus fondé ni sur l'autonomie politique, ni sur la représentativité : elle réside plus simplement dans la seule qualité de la contribution apportée par l'acteur. La « légitimité » d'une organisation de la société civile à participer peut être issue de sa représentativité ; elle est surtout jaugée à l'aune de sa pertinence et de son utilité dans le débat¹⁵.

Ce schéma théorique permet, on le voit, d'envisager sans difficultés conceptuelles, la participation pleine et entière de la société civile, mais également, le cas échéant des acteurs privés de l'économie mondialisée. Elle permet surtout de théoriser la pratique de cette participation telle qu'on peut l'observer dans les organisations internationales.

§ 2 – Modalités de participation de la société civile aux organisations internationales dans la perspective de la théorie de la discussion

Il faut tout d'abord observer et interpréter brièvement l'évolution de la pratique dans le cadre des statuts traditionnels de *consultation*, avant d'envisager les nouveaux modes d'interventions et de participations apparus dans la pratique récente.

¹⁵ V. la formule lapidaire, mais significative de Philippe Laurent, « L'émergence d'une société civile internationale », in B. Frydman, *La société civile et ses droits...*, op. cit., p. 175 : « La société civile ne possède pas de légitimité [démocratique, ndla], elle la confère. »

1. Evolution de la pratique des statuts de consultation

La modalité classique de participation de la société civile dans les organisations internationales est parfaitement illustrée par le statut consultatif des ONG auprès du Conseil économique et social (ECOSOC)¹⁶. D'autres organisations créées en même temps ou après l'ONU ont mis en place le même type de régime juridique. Il faut ajouter qu'au-delà des « statuts consultatifs » formels se sont développés, sur une base *ad hoc*, des modes de participation comparables, quoiqu'offrant *a priori* un espace plus réduit de participation aux ONG : c'est le cas à New-York, pour la participation des ONG aux travaux de l'Assemblée générale, dont la présence est les interventions sont décidées sur une base *ad hoc* – et au Conseil de sécurité, avec la fameuse *formule Arria*¹⁷.

Si on lit la résolution 96/31 de l'ECOSOC, on s'aperçoit rapidement que la perspective dans laquelle s'inscrit ce statut de consultation est purement *instrumentale* : les ONG se voient accorder un accès physique et un droit de parole relatif aux Nations Unies pour *servir* les fins des Nations Unies. Autrement dit, elles sont là parce qu'elles sont en mesure d'apporter une contribution qui pourra être mise à profit par les Etats et par l'organisation pour réaliser des fins qui leurs sont propres. Il n'est nullement prévu que les ONG puissent participer à la définition de ces fins, et encore moins qu'elles puissent avoir un quelconque rôle dans le processus de décision.

La pratique institutionnelle aux Nations Unies montre à quel point cette perspective instrumentale est totalement dépassée. Dans la plupart des domaines de compétence de l'ONU et des organisations internationales, les ONG et plus largement les organisations de la société civile jouent un rôle majeur à tous les stades des processus décisionnels et de mise en œuvre. Je ne vais pas ici m'étendre sur les exemples que chacun connaît bien¹⁸.

¹⁶ Résolution du Conseil économique et social 96/31 du 25 juillet 1996.

¹⁷ Sur la *formule Arria*, v. la fiche d'information rédigée par M. James Paul, directeur du *Global Policy Forum* : <http://www.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council-0-82/40088.html> et, du même auteur, plus largement sur les modes d'intervention des ONG en direction du Conseil de sécurité : <http://www.globalpolicy.org/security-council/ngo-working-group-on-the-security-council/40406.html#meeting>

Dans le même esprit, au sein de la Commission de consolidation de la paix, v. les « Directives provisoires relatives à la participation de la société civile aux réunions de la Commission de consolidation de la paix soumises par le Président à l'issue de consultations officieuses », 7 juin 2007, doc. PBC/1/OC/12. Pour un plaidoyer en faveur d'une participation accrue de la société civile aux travaux de la Commission, v. la contribution de Renske Heemskerck, *Program Coordinator Interaction and Advocacy* au Centre européen pour la prévention des conflits, qui constitue le Secrétariat international d'une vaste coalition d'ONG nationales et internationales, le « Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés » (GPPAC) : « La Commission de consolidation de la paix et l'engagement de la société civile », *Forum du désarmement*, 2007, n° 2, pp. 19-30.

¹⁸ V. notamment, couvrant plusieurs secteurs de compétence, Corinne Clavé, « Les modes de participation des acteurs non étatiques aux processus de décision des organisations internationales », in Nicolas Angelet et al., *Société civile et démocratisation des organisations internationales*, Gent, Academia Press, 2005, pp. 9-71. Dans

Je citerai seulement ici le cas de la *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, entièrement négociée dans le cadre de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU¹⁹. Dans ce processus, les ONG ont été à l'initiative du projet de convention, ont participé pleinement aux travaux du Groupe de travail de rédaction, avec droit d'intervention, participation aux réunions informelles, droit de distribuer des propositions écrites etc. Et aujourd'hui, à travers la *Coalition internationale contre les disparitions forcées*, les ONG contribuent à promouvoir la ratification universelle de la Convention et sa mise en œuvre sur le plan national, notamment par l'adoption de lois d'application²⁰.

Est-ce à dire que les Etats sont marginalisés : non ! Dans le domaine des droits de l'Homme – question très politique par nature – les Etats sont très présents, et je dirais même que, selon un paradoxe apparent, la politisation de la question s'est plutôt renforcée depuis le début des années 2000 et en particulier depuis la création du Conseil des droits de l'Homme – alors que celui-ci a été créé pour se substituer à une Commission des droits de l'Homme condamnée unanimement parce que trop « politisée ». Dans la logique de cette re-politisation, le rôle des ONG va plutôt en s'amenuisant : leur espace de liberté est de plus en plus réduit. Par ailleurs, les Etats brouillent les cartes, en facilitant l'entrée en masse d'ONG sans consistance ou, plus directement, d'ONG « serviles » fabriquées pour servir leurs intérêts. Ce qui fait que les deux tiers des contributions faites par les ONG au Conseil ne présentent aucun apport substantiel au débat sur les droits de l'Homme... et les Etats en tirent prétexte pour limiter un peu plus leur participation.

le domaine de l'environnement : Kal Raustiala, « States, NGOs, and International Environmental Institutions », *International Studies Quarterly*, 1997, vol. 41, pp. 719-740 ; Sandrine Maljean-Dubois, « La "Gouvernance internationale des questions environnementales". Les ONG dans le fonctionnement institutionnel des conventions internationales de protection de l'environnement », in Laurence Boisson de Chazournes, Rostane Mehdi, *Une société internationale en mutation : quels acteurs pour une nouvelle gouvernance ?*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 85-103. Dans le domaine des droits de l'Homme : Sara Guillet (hiver 1999), « Les relations entre les ONG et l'ONU dans le domaine des droits de l'Homme : un partenariat en mutation », *L'Observateur des Nations Unies*, n°7.

¹⁹ V. notre contribution sur la Convention : « La Convention des Nations Unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées : les enjeux juridiques d'une négociation exemplaire. Première partie : les dispositions substantielles », *Droits fondamentaux*, <http://www.droits-fondamentaux.fr>, n° 6, janvier-décembre 2006.

²⁰ On peut dire, à ce titre, que les ONG mettent en œuvre une véritable « diplomatie non gouvernementale » : loin d'être cantonnées dans un rôle de contestataire, elles participent activement à la négociation. Sur le concept de « diplomatie non gouvernementale », v. le rapport présenté à Coordination Sud par un groupe d'étudiants de Science po Paris, *L'Union fait la force : la diplomatie non gouvernementale, objectif de la Coordination Sud*, février 2006, disponible sur le site internet de Coordination Sud : <http://www.coordinationsud.org/> V. aussi H. Rouillé d'Orfeuil, *La diplomatie non gouvernementale. Les ONG peuvent-elles changer le monde ?*, Paris, Editions de l'Atelier, Enjeux Planète, 2006.

Nonobstant cette tendance régressive récente, la pratique du statut consultatif demeure bien au-delà de ce qui était envisagé au départ²¹. En matière de droits de l'Homme, d'environnement de développement, ou encore de désarmement, on peut dire que l'ouverture aux ONG contribue fortement à la formation d'un espace public global qui, lui-même, conditionne la légitimité des normes adoptées *in fine* par l'Assemblée générale de l'ONU. Toutefois, l'exemple des droits de l'Homme montre les limites du modèle « consultatif ». A un certain point, les mots ont un sens et limitent le développement de la pratique – ou, si l'on préfère, le fait que les mots n'évoluent pas ou ne changent pas traduit bien un esprit d'immobilisme ou de conservatisme juridique au sein du milieu social observé. Toujours est-il que l'arrangement consultatif ne permet pas de fixer et de stabiliser des modes de participation productifs, et facilite au contraire l'expression des tendances régressives. Le caractère rudimentaire de l'ingénierie institutionnelle ouvre la voie aux manipulations et à la marginalisation des acteurs de la société civile. Avec pour conséquence la perte de légitimité de l'institution elle-même : qui croit encore aujourd'hui que le Conseil des droits de l'Homme est là pour « protéger les droits de l'Homme » ? Devant la farce renouvelée de l'« examen périodique universel » retransmis quasiment en direct dans le monde entier par le « UN Webcast », la seule perception qui puisse en résulter – à tort, sans doute – est que l'institution existe avant tout pour mettre en scène, avec le plus grand cynisme, le spectacle de la Raison d'Etat²².

Un tel degré d'intervention des acteurs non étatiques ne peut évidemment se comprendre dans le cadre d'une théorie du droit international fondée sur la Souveraineté. C'est encore plus vrai s'agissant des nouveaux modes de participation.

2. Nouvelles pratiques participatives

Depuis quelques années se sont développées de nouvelles pratiques qui tendent à officialiser et institutionnaliser la contribution croissante de la société civile – mais aussi du secteur privé – aux travaux des OI²³. Le discours des OI entérine ce changement de paradigme : le terme de

²¹ V. dans ce sens, Pierre-Marie Dupuy, « Conclusions », in Pierre-Marie Dupuy, Luisa Vierucci, *NGOs in International Law. Efficiency in Flexibility ?*, Ed. Elgar, 2008, pp. 204 et suiv. et en part. p. 212.

²² Pour un bilan critique du Conseil des droits de l'Homme, v. notre contribution « Building a Universal System for the Protection of Human Rights : The Way Forward », in C. Bassiouni, Jose Doria, W.A. Schabas, *New Challenges for the UN Human Rights Machinery*, à paraître en 2011.

²³ Pour une première approche, v. Emanuele Rebasti, « Beyond consultative status : which legal framework for enhanced interaction between NGOs and intergovernmental organizations ? », in Pierre-Marie Dupuy, Luisa Vierucci, *NGOs in International Law. Efficiency in Flexibility ?*, Ed. Elgar, 2008, pp. 21-70. V. également Peter Willetts, « From “Consultative arrangements” to “Partnership” : the changing status of NGOs in diplomacy at the UN », *Global governance*, April-June 2000, vol. 6, issue 2, pp. 191-212.

« participation » se substitue à celui de « consultation », les statuts « consultatifs » deviennent des statuts « participatifs » (v. par exemple la résolution (2003)8 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe)²⁴. La relation entre ONG et Etats est envisagée non plus sous un angle instrumental, mais comme un « partenariat »²⁵.

Toute la question, au-delà des mots et des symboles, réside dans les modèles institutionnels déployés pour donner corps à cette idée. A cet égard, on peut sans doute affirmer que l'on en est encore à une phase expérimentale. Le statut « participatif » du Conseil de l'Europe date de 2003. Sur le plan universel, ONUSIDA, qualifié d'expérience pionnière ou révolutionnaire, date de 1996. Tous ces développements sont extrêmement récents – à condition bien sûr de mettre à part l'institution la plus révolutionnaire et innovante sur le plan institutionnel de la première partie du dernier siècle (qui ne manquait pourtant pas d'imagination) que constitue l'OIT, avec son tripartisme précurseur : il s'agit, à n'en pas douter, du seul vestige de l'ambition cosmopolitique des fondateurs de la SdN²⁶.

Sur le plan institutionnel, on peut dire que l'originalité du modèle participatif par rapport au modèle consultatif se manifeste à deux stades : d'abord, la sélection des organisations appelées à participer ; ensuite, les modalités de cette participation elle-même.

2.1. L'originalité du modèle participatif au stade de la sélection des organisations

Sur le plan de la sélection, le modèle participatif tend à favoriser le principe d'auto-organisation et d'auto-sélection des ONG. L'idée sous-jacente est qu'il faut laisser toute liberté aux organisations de la société civile pour organiser leur représentation dans les OI. Cette idée trouve un éventail d'applications, des plus minimales aux plus ambitieuses. Je citerai ici deux exemples qui me paraissent significatifs à cet égard, mais qui ne sont évidemment pas exclusifs²⁷.

D'abord, le statut participatif du Conseil de l'Europe (résolution (2003)8 du Comité des Ministres citée plus haut), qui constitue un compromis intéressant entre l'approche classique instrumentale et l'approche participative fondé sur l'auto-organisation. Le premier compromis

²⁴ http://www.coe.int/t/ngo/particip_status_intro_fr.asp

²⁵ Sur la notion de démocratie participative et ses mécanismes, v. notamment Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2008.

²⁶ V. Pierre-Marie Dupuy, « Le concept de société civile internationale. Identification et Genèse », *op. cit.*, p. 11.

²⁷ V. par ex., dans le domaine de l'environnement, Cesare Pitea, « The legal status of NGOs in environmental non-compliance procedures : an assessment of law and practice », in Pierre-Marie Dupuy, Luisa Vierucci, *NGOs in International Law. Efficiency in Flexibility ?*, Ed. Elgar, 2008, pp. 181 et suiv., en particulier à propos de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de 1998. Et le site de la *public participation campaign* : <http://www.participate.org/>

se situe au stade de la sélection, qui obéit a priori au modèle classique, mais que certaines caractéristiques rattachent au modèle participatif : la procédure de sélection réduit en effet au minimum le rôle des Etats parties au profit du Secrétariat et des ONG elles-mêmes. C'est le Secrétaire général qui sélectionne les ONG susceptibles de se voir octroyer le statut participatif. La liste ainsi établie est transmise pour avis à la Commission de Liaison des ONG (et depuis 2005 à la Conférence des OING), ce qui marque la participation des ONG dotées du statut au processus. Ensuite, la liste est soumise pour *approbation tacite* aux organes intergouvernementaux. Sauf opposition s'exprimant selon des conditions fixées par le paragraphe 15²⁸, la liste est adoptée.

Mais le plus intéressant vient en aval de la décision d'attribution du statut : puisqu'à ce stade, les ONG dotées du statut participatif se voient accorder une très large autonomie d'organisation au sein de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe : elles peuvent en effet, au sein de cet organe, décider de la mise en place de comités thématiques ou transversaux ou d'autres organes subsidiaires (comme le Comité d'expertise), et adopter des recommandations qu'elles transmettent aux organes intergouvernementaux. La Conférence des OING apparaît donc comme un organe à part entière de l'organisation.

Un autre exemple plus récent et fort symptomatique de la nouvelle approche est le Comité de sécurité alimentaire (CSA) de la F.A.O., réformé en 2009 en vue de devenir « la plateforme internationale et intergouvernementale la plus représentative dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition »²⁹. Les ONG ont participé activement au processus de réforme. Le document relatif à la réforme du CSA réaffirme que « le CSA est et demeure un organe intergouvernemental », ce qui a le mérite de la clarté. Néanmoins, immédiatement après, le document indique que le CSA est composé « de membres, de participants et d'observateurs ». Les « membres » sont les Etats, tandis que les « participants » incluent les « organisations de la société civile et les ONG »³⁰.

²⁸ Par. 15 de la résolution (2003)8 : « 15. Durant ce délai de trois mois, un membre du Comité des Ministres ou dix membres de l'Assemblée parlementaire de cinq délégations nationales différentes ou dix membres du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe de cinq délégations nationales différentes peuvent demander l'examen du dossier des OING candidates. Dans le premier cas, l'examen est effectué et la décision d'inscription sur la liste est prise par le Comité des Ministres. Dans le second cas, le Comité des Ministres ne prendra pas de décision avant de recevoir une recommandation de l'Assemblée parlementaire ou du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe fondée sur un rapport de leurs commissions compétentes. »

²⁹ Le Comité est un des huit comités faisant rapport au Conseil de la F.A.O., élu lui-même par la Conférence générale et composé de 49 Etats membres. Parallèlement aux innovations du CSA, il demeure un système de statut consultatif des ONG auprès de la F.A.O. – calqué à peu près sur celui de l'ECOSOC.

³⁰ Doc. F.A.O. CFS :2009/2 Rev.1.

Or le paragraphe 16 du Document indique que « [l]es organisations de la société civile/ONG et leurs réseaux seront invités à établir de façon autonome un mécanisme mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition qui fonctionnera comme un organe de facilitation pour la consultation des OSC/ONG et leur participation aux travaux du CSA. (...) Les OSC/ONG présenteront au Bureau du CSA une proposition quant à la façon dont elles entendent organiser leur participation au CSA de manière à assurer une participation large et équilibrée par région et type d'organisation »³¹.

Commentaire des ONG elles-mêmes : « Le droit de la société civile à l'autonomie et à l'auto-organisation dans le développement et le fonctionnement du Mécanisme de la Société Civile a été reconnu par les Etats Membres. »³²

Un processus d'auto-organisation s'en est suivi, avec la désignation de quatre membres de la société civile comme membres *ad interim* du « Groupe consultatif » chargé de rédiger le projet de mécanisme et de le diffuser largement à toutes les organisations concernées. Puis une « Consultation de la Société civile » a eu lieu à Rome avant la 36^{ème} session du Comité, réunissant 47 délégués « provenant d'un large éventail de secteurs et de sous-régions ». La Consultation a « ratifié » le projet de Mécanisme, moyennant une évaluation après une année d'opération. Puis le Mécanisme a été présenté lors de la 36^{ème} session du CSA et entériné par celui-ci³³.

Une variante intéressante de cette formule d'auto-organisation peut être trouvée dans le Forum de l'ECOSOC sur les questions autochtones. Ce mécanisme est en effet constitué de seize experts indépendants : huit sont désignés par les Etats et huit par les peuples autochtones eux-mêmes, selon des modalités déterminés par eux (auto-organisation). Les membres nommés par les Etats sont ensuite élus par l'ECOSOC, tandis que les membres désignés par les peuples autochtones sont nommés par le Président de l'ECOSOC.

2.2. L'originalité du modèle participatif au regard des modalités de participation

Sur le plan des modalités de participation elles-mêmes, la caractéristique du modèle participatif est de préconiser la mise en place d'instances de délibération et/ou de décisions

³¹ *Id.*

³² Doc. « CSA en révision : impacts et marche à suivre pour la société civile » sur les sites des Organisations de la société civile pour le CSA : <https://www.csm4cfs.org/fr/>

³³ Lors de sa 143^{ème} session, après examen du rapport du CSA, le Conseil « a pris acte de la participation croissante d'organisations de la société civile aux activités du Comité et a demandé au CSA de veiller à renforcer parallèlement la participation du secteur privé. » V. rapport du Conseil sur sa 143^{ème} session (29 novembre au 3 décembre 2010), CL 140/REP, § 51.

décloisonnées ou inclusives. Les organisations de la société civile, mais également les autres « parties prenantes » (*stakeholders*) ne sont plus là seulement en position d'observateurs, mais bien en position de participants, c'est à dire qu'elles font partie de l'instance elle-même : plus exactement, elles peuvent y être soit directement intégrées, soit rester extérieures à l'instance, mais avec un rôle si fondamental qu'elles sont indispensables au fonctionnement du système. Cette forme de participation présente plusieurs degrés. Les mécanismes à vocation opérationnelle – par exemple les mécanismes ayant vocation à coordonner l'action de différents acteurs – ont tendance à être les plus intégrateurs, pour des raisons évidentes : le partenariat est impliqué par des responsabilités partagées au stade de la mise en œuvre et la participation de la société civile n'est que la reconnaissance de son action sur le terrain. Un exemple déjà ancien est le *Comité permanent inter-agences* mis en place en 1992 à la suite de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale sur le renforcement de l'aide humanitaire. L'objectif du Comité, qui agit sous la houlette du Coordinateur de l'aide d'urgence (*Emergency Relief Coordinator*) est de réunir toutes les agences spécialisées des Nations Unies actives sur le terrain en matière humanitaire, plus les principales grandes ONG internationales humanitaires, et quelques autres acteurs comme le Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées.

Un grand nombre d'autres exemples peuvent être identifiés dans le domaine de la santé. L'exemple le plus connu est ONUSIDA, dont la structure a été considérée comme pionnière au moment de sa création, en 1996. L'organe principal du programme conjoint, le Conseil de coordination et de programme (CCP) est en effet composé de vingt-deux gouvernements, de « co-parrains » à savoir les organisations internationales et les institutions spécialisées impliquées (OMS, HRC, UNICEF...) et de cinq représentants d'ONG, une par région (Asie/Pacifique, Afrique, Europe, Amérique Latine/Caraïbe, Amérique du Nord)³⁴. En mars 2007 est paru un rapport d'audit externe sur la participation des ONG au programme, avec un bilan plutôt mitigé : l'expérience pionnière semblait avoir pris du plomb dans l'aile et avoir été dépassée dans son inspiration initiale par d'autres institutions plus récentes³⁵.

C'est notamment le cas du *Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme*, qui se présente comme un partenariat public/privé au niveau mondial destiné à « collecter, puis allouer, des ressources supplémentaires pour prévenir et traiter le VIH/SIDA,

³⁴ V. notamment la brochure d'OXFAM : *Civil Society and UNITAID. An Introduction*, Septembre 2009. <http://www.oxfam.org/policy/civil-society-and-unitaid>

³⁵ Doc. UNAIDS/PCB(20)/CRP5 disponible sur :

http://data.unaids.org/pub/Report/2007/review_of_ngo_participation_full_report_item_3_2_en.pdf

la tuberculose et le paludisme. »³⁶ Le Fonds est dirigé par un Conseil d'administration réunissant « gouvernements donateurs et récipiendaires de l'aide, de la société civile, du secteur privé, des fondations privées et des communautés vivant avec les maladies affectées par ces dernières »³⁷. Il est intéressant de noter que chacune des différentes « constituencies » composant le conseil d'administration a le droit de vote, y compris les représentants d'ONG. Au-delà de la structure décloisonnée de gouvernance internationale, l'originalité du fonds est également de préconiser le prolongement de ce décloisonnement sur le plan national, avec la constitution d'Instances de coordination nationales « composées de représentants des secteurs public et privé, y compris des gouvernements, des institutions multilatérales ou bilatérales, des organisations non gouvernementales, des instituts universitaires, des entreprises privées et des personnes vivant avec les maladies. »³⁸ Ces Instances « élaborent et soumettent les propositions de subventions au Fonds mondial en se fondant sur les besoins prioritaires au niveau national. Une fois la subvention approuvée, elles supervisent l'évolution en cours d'exécution. »³⁹

Sur un modèle décloisonné du même type, et avec une même vocation au financement, on peut penser à UNITAID – une initiative à laquelle la France n'est évidemment pas étrangère, j'y reviendrai tout à l'heure. De même que la GAVI Alliance (*Global Alliance on Vaccines and Immunization*) avec ici, toutefois, une place assez réduite réservée à la société civile (1 siège sur 18)⁴⁰.

Pour revenir à l'alimentation et au CSA, la nouvelle structure de gouvernance de cet organe est intéressante, en ce qu'elle offre un modèle de compromis, avec une participation des ONG à l'instance par l'intermédiaire de leurs représentants désignés, mais en maintenant une différenciation fondamentale des rôles par rapport aux gouvernements, puisque seuls ceux-ci

³⁶ <http://www.theglobalfund.org/fr/about/?lang=fr>

³⁷ <http://www.theglobalfund.org/fr/structures/?lang=fr>

³⁸ <http://www.theglobalfund.org/fr/ccm/>

³⁹ *Id.*

⁴⁰ Les Statuts de GAVI Alliance établissent la composition du Conseil d'administration de la manière suivante : « The initial composition of the Representative Board Members shall be 18 members according to the following break-down: -one seat for a representative of the World Health Organization; - one seat for a representative of UNICEF; - one seat for a representative of the International Bank for Reconstruction and Development (the "World Bank"); -one seat for a representative of the Bill & Melinda Gates Foundation; - five seats for representatives of developing country governments; - five seats for representatives of donor country governments; - one seat for a representative of the industrialised vaccine industry; - one seat for a representative of the emerging vaccine industry; - one seat for a representative of civil society; and - one seat for a representative of technical health/research institutes. »

ont le droit de vote. Le document sur la réforme du CSA distingue en effet clairement les « membres », c'est à dire les gouvernements disposant du droit de vote, les *participants*, y compris les ONG avec des droits de participation étendus, et les « observateurs », qui peuvent également comprendre des organisations de la société civile, et qui ont accès plus ponctuel et limité aux réunions de l'instance⁴¹.

Pour finir, j'aimerais évoquer également une variante du modèle participatif, dans laquelle les organisations de la société civile ne sont pas intégrées à l'instance de gouvernance, mais ne se voient pas moins reconnaître un rôle central dans le fonctionnement du régime ou de l'institution. D'une certaine manière, on pourrait dire que la Cour pénale internationale relève de ce modèle – tant le rôle central des ONG ne s'est pas limité à la rédaction du statut et à la campagne pour la ratification, mais a accompagné en fait l'institution dans son fonctionnement au quotidien : qu'il s'agisse de nourrir les enquêtes, de rechercher et d'organiser les victimes et de contribuer de manière souvent décisive à la formulation des pratiques, des interprétations et des politiques adoptées par les différents organes de la Cour, et en particulier le Procureur.

Mais l'exemple le plus frappant, qui est bien connu mais qu'il ne faut pas hésiter à mentionner à nouveau, c'est celui de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines anti-personnels et de la très importante *Campagne Internationale pour interdire les mines*, notamment à travers le rapport annuel de l'*Observatoire des Mines*, qui joue un rôle fondamental dans le contrôle – certes *soft* – de l'application de la Convention d'Ottawa et, depuis peu, de la Convention sur les bombes à sous munition⁴². A cet égard, Brigitte Stern notait, il y a quelques années, en observatrice avisée de ce processus :

« [T]out se passe comme s'il y avait d'un côté les Etats et de l'autre I.C.B.L. Cette coalition d'O.N.G. apparaît non pas du tout comme un observateur mais comme un acteur tout à fait central qui joue un rôle dans l'établissement de l'ordre du jour, distribue de la documentation, avec un professionnalisme que peuvent lui envier bien des chancelleries. (...) On a très souvent l'impression que les

⁴¹ Doc. F.A.O. CFS : 2009/2 Rev.1.

⁴² Sur le rôle joué par la société civile dans la négociation et dans la promotion de cette dernière, v. *Forum du désarmement*, 2010, n° 1 et notamment les contributions de S. Brabant sur le rôle de *Ban Advocates* et de T. Nash pour des réflexions prospectives sur le rôle des ONG dans le contrôle de la Convention. V. également le site internet de l'Observatoire des Mines et des bombes à sous-munitions : <http://www.the-monitor.org/>

différents diplomates représentant leurs Etats ne négocient pas entre eux mais négocient avec I.C.B.L., ou que si les Etats négocient entre eux c'est le plus souvent pour définir une position commune face à I.C.B.L. ou par rapport à une de ses propositions. En bref, sur le plan international, le suivi institutionnel de la Convention se fait sous l'impulsion de la société civile représentée par I.C.B.L. »⁴³

Un autre exemple, selon des modalités un peu différentes, est celui de la participation de la coalition TRAFFIC au fonctionnement de la Convention sur les espèces menacées (CITES). TRAFFIC joue deux rôles complémentaires : tout d'abord elle porte assistance au Secrétariat de la Convention (assuré par le PNUE) à travers son réseau d'organisations dans une trentaine de pays, en vue d'assurer une meilleure efficacité de la Convention. On pourrait percevoir cette activité comme la mise en œuvre d'une sorte de délégation de service public : en réalité, c'est aussi une manière pour les ONG de jouer leur rôle de contre-pouvoir, en étant au cœur du mécanisme de protection. Ensuite, TRAFFIC également présente lors des conférences d'Etats parties, à l'occasion desquelles elle présente des rapports détaillés et des recommandations relatives aux propositions faites par les Etats au regard des modifications à apporter aux annexes de la Convention. Elle joue ainsi un rôle de contre-pouvoir majeur en donnant une vision alternative à celle des Etats, fondée sur une expertise de terrain⁴⁴.

Cette variante a sans doute autant de valeur que celle qui permet l'inclusion des organisations de la société civile dans les instances de décision elles-mêmes. D'une certaine manière – et dans certains contextes – elle peut même apparaître plus « saine » dans la mesure où elle préserve l'autonomie de la société civile par rapport aux Etats – où elle laisse intacte leur capacité d'opposition et de dénonciation.

A cet égard, et pour conclure sur ce point, il faut dire que là réside le risque principal du modèle de la participation : c'est que les organisations de la société civile se retrouvent en

⁴³ B. Stern, « La société civile internationale et la mise en œuvre du droit international : l'exemple de la Convention d'Ottawa sur l'élimination des mines antipersonnel », in H. Gherari, S. Szurek, *L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international ?*, Paris, Pedone, 2003, p. 117. V. également *Forum du désarmement*, 1999, n° 4 « Vers un monde sans mine », avec les contributions de D. Atwood, « Mise en œuvre de la Convention d'Ottawa : continuité et changement dans le rôle des ONG » et S. Goose, et M. Wareham, « L'Observatoire des mines : la vérification exercée par les citoyens ».

⁴⁴ V. la page de TRAFFIC consacrée à la coopération avec la CITES et en particulier le *memorandum of understanding* signé entre le Secrétariat et la coalition.

quelque sorte phagocytées dans des processus de décision dominés par les Etats et amenées à faire des compromis de plus en plus importants avec leurs principes. On retomberait alors sur la critique de la « complicité » avec les acteurs dominants, telle que nous l'avons présentée dans la version qui fait des ONG des produits de la mondialisation libérale. A « participer », les organisations de la société civile deviendraient, plus classiquement, des auxiliaires des Etats, chargées tout au plus de légitimer des décisions prises dans le cadre d'une délibération purement intergouvernementale⁴⁵. L'expérience du régime des droits de l'Homme – que j'ai pu observer directement – me fait à cet égard penser qu'il y a là un risque considérable. En particulier, le processus de réforme du Conseil des droits de l'Homme a conduit les ONG à renoncer à leur liberté critique, sous prétexte qu'elles risquaient d'être laissées en marge d'un processus animé par certains Etats et par le Secrétariat des Nations Unies. Une condition pour la participation des ONG devrait être de connaître leurs limites et leurs lignes rouges et de savoir se placer dans une position externe lorsque cela devient nécessaire – autrement dit, se dissocier de l'institution pour prendre à témoin l'opinion publique. La capacité de dire « non » à un moment donné constitue le véritable « test » aux termes duquel on peut dire que la société civile continue de remplir son rôle de contre-pouvoir face aux deux pouvoirs agissant de la mondialisation que sont les Etats et les acteurs économiques mondiaux.

II – La contribution de la France

Il faut maintenant se pencher sur le cas particulier de la France pour voir dans quelle mesure sa politique étrangère s'inscrit dans ce nouveau cadre de délibération mondiale, inclusif et décloisonné. A titre préliminaire, il faut dire que l'on rencontre une difficulté pratique, mais qui est en réalité significative au titre de l'évaluation de la contribution française : c'est qu'il n'y a pas de bilan exhaustif, effectué par la France elle-même, de ses relations avec la société civile internationale, ni non plus de doctrine unitaire en la matière.

A la lumière du rapide recensement opéré⁴⁶, on peut en tirer deux observations complémentaires : la première c'est qu'il ressort des actions de la diplomatie française que la

⁴⁵ V. à cet égard les réflexions développées dans le domaine du droit de l'environnement par Attila Tanzi, « Controversial developments in the field of public participation in the international environmental law process », in P.-M. Dupuy, Luisa Vierucci, *NGOs in International Law. Efficiency in Flexibility ?*, Ed. Elgar, 2008, pp. 135 et suiv. en part. p. 148.

⁴⁶ On doit par avance demander des excuses au lecteur : le recensement qui va suivre, dans le cadre du paragraphe premier de cette partie, relève essentiellement de la compilation et ne présente guère d'originalité. La compilation n'est pas elle-même systématique, en ce sens où l'on ne saurait affirmer que l'on a ici procédé à un recensement exhaustif. Par ailleurs, face à la très grande diversité des sujets abordés, il n'a pas été possible pour

France est généralement favorable à l'inclusion des acteurs non étatiques dans les processus de délibération internationale et que non seulement elle y est favorable – ce qui en soi ne la différencierait peut-être pas beaucoup de la plupart des pays membres de l'U.E. – mais qu'elle agit dans ce sens sur le plan international (§ 1). La seconde, c'est, que cette orientation qui résulte de l'observation des actions de la France présente un certain nombre de limites et notamment l'absence de visibilité de cet engagement et le défaut de structures appropriées pour soutenir cet engagement de manière cohérente et intégrée (§ 2).

§ 1 – L'engagement de la France pour promouvoir la participation de la société civile internationale

Cet engagement se manifeste à travers diverses actions très concrètes. Il ne s'agit donc pas simplement d'une posture, mais d'une orientation de la politique étrangère qui se traduit dans les faits. Ces actions se situent à plusieurs niveaux : actions défensives ; promotion des thématiques portées par la société civile, la France se faisant le relais de l'action de la société civile dans les organes intergouvernementaux ; appui actif à la participation de la société civile dans certaines instances ; initiatives relatives à la création de structures inclusives et décloisonnées.

1. Actions défensives

La France prend-elle la défense de la société civile lorsque celle-ci est attaquée parce qu'elle fait usage de sa liberté d'expression critique ? Le terrain d'observation privilégié à cet égard est le terrain des droits de l'Homme, parce que c'est dans ce domaine que les ONG sont les plus susceptibles d'être attaquées, compte tenu de la gravité des allégations qu'elles peuvent être amenées à formuler (violations graves des droits de l'Homme, crimes internationaux). Un organe test à cet égard est le Comité des ONG de l'ONU. Cet organe, créé par la résolution 96/31 de l'ECOSOC sur le statut consultatif, est chargé de faire des recommandations à l'ECOSOC sur l'octroi, la suspension et le retrait du statut consultatif aux ONG. Comme j'ai

l'auteur de procéder à une analyse approfondie de chacun d'entre eux. Bien souvent, il a dû se contenter des informations qui figuraient sur les sites internet des institutions concernées. Il a trouvé également un grand secours dans certaines publications, et en particulier dans l'étude publiée en 2008 sur la « Diplomatie française et les droits de l'Homme » par la CNCDH (CNCDH/Sara Guillet, Paris, Documentation française, 2008, également disponible sur le site de la CNCDH, <http://www.cncdh.fr/>), qui procédait à une tentative de recensement, dans le domaine des droits de l'Homme, de l'activité diplomatique française au sein des organisations internationales.

eu l'occasion de le démontrer⁴⁷, sa composition intergouvernementale et le fait qu'il y siège, comme par hasard, un grand nombre de gouvernements qui ne respectent pas la liberté d'association chez eux, en a fait un organe au service de la politique étrangère de ces Etats, puisque non seulement il permet l'octroi au statut consultatif d'un grand nombre d'ONG « serviles », mais qu'il permet également aux Etats d'exercer une censure sur la liberté d'expression des ONG indépendantes au sein du Conseil des droits de l'Homme.

La France a été membre pendant plusieurs années de cet organe, elle ne l'est plus aujourd'hui. Pendant les années où elle a été membre, on peut dire que la France a toujours pris, sauf exception, des positions allant dans le sens de la défense des ONG « mises sur la sellette » pour des raisons douteuses. A cet égard, et encore sauf exception, sa contribution semble s'inscrire dans le cadre d'un positionnement commun à l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne : rien que l'Allemagne, la Grande-Bretagne ou la Roumanie n'aient pas fait également, même si l'on peut dire que la France y a mis, dans certains cas, une particulière énergie. On peut citer plusieurs épisodes à titre d'illustration, qui montrent à la fois l'étendue et les limites de l'engagement de la France.

En 1993, la France défend ainsi, aux côtés du Chili et de la Fédération de Russie, l'octroi du statut consultatif à Human Rights Watch, contre les objections formulées par Cuba⁴⁸. La même année, la France, conjointement avec la Bulgarie, le Costa Rica, la Fédération de Russie, l'Irlande et la Suède défend *Pax Christi International* qui avait eu le malheur d'utiliser l'expression « Tibet » (au lieu de région autonome du Tibet, Chine...) dans un de ses rapports...⁴⁹

A partir de 1993, la France, aux côtés des pays membres de l'U.E. et d'autres, prend également la défense des associations lesbiennes et gaies, en butte à l'opposition systématique des pays musulmans. Elle adopte toutefois une attitude suiviste, lorsque les Etats-Unis eux-mêmes proposent la suspension du statut de l'*International Lesbian and Gay Association (ILGA)*, au motif qu'elle aurait parmi ses membres des associations qui prôneraient la pédophilie. Dans la même ligne, l'attitude de la France est plus critiquable encore lorsqu'elle s'aligne sur les Etats-Unis qui d'un côté s'opposent à la proposition de suspension d'une ONG anti-cubaine et, parallèlement, demandent la suspension d'une ONG pro-cubaine et

⁴⁷ Cf. « Une société servile à l'ONU ? », *R.G.D.I.P.* 2006/2, t. 110, pp. 391-434 et la version anglaise mise à jour : « Domesticating Civil Society at the United Nations », in P.-M. Dupuy, Luisa Vierucci, *NGOs in International Law. Efficiency in Flexibility ?*, Ed. Elgar, 2008, pp. 71-115.

⁴⁸ E/1993/63, p. 12.

⁴⁹ *Id.*, pp. 18 et suiv.

anti-américaine⁵⁰... Ce qui montre que même si un Etat a une « doctrine » dans un domaine, il reste un Etat, c'est à dire un acteur dont la position est nécessairement versatile en fonction des cas d'espèces.

Il n'est par ailleurs pas très étonnant que la France soit également venue au secours de l'organisation *Reporters sans frontière*, attaquée par Cuba pour des actions menées contre ce pays à Paris. En 2004, la France s'est opposée à une initiative de Cuba visant à déférer le rétablissement du statut de RSF, en attendant que cette organisation réponde à un certain nombre de questions qui lui seraient adressées par le Comité. La France demanda un avis du Bureau des affaires juridiques de l'ONU, puis un vote, qu'elle gagna, permettant ainsi le rétablissement du statut de RSF⁵¹.

En dehors du cadre institutionnel onusien, on peut dire que la France, comme tous les pays européens, conduit un certain nombre d'action de soutiens des défenseurs des droits de l'Homme menacés. *Le prix des droits de l'Homme de la République Française*, attribué par la Commission nationale consultative française en est une des manifestations. On peut également citer à ce titre le programme de « soutien à la société civile et aux organisations de défense des droits de l'homme », établissant un partenariat d'objectifs avec la FIDH, pour renforcer la capacité d'influence de la société civile dans tous les pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP).

Plus récemment encore, la France s'est engagée à faire de ses ambassades des « maisons des droits de l'Homme ». Un objectif dont le Ministre, dans son discours à la XVIIIème conférence des ambassadeurs, a reconnu qu'il était encore loin d'être atteint.

2. La promotion de thématiques portées par la société civile

Force est de constater que la France s'est souvent fait le relais des revendications des ONG au sein des organes intergouvernementaux. Elle a porté certaines thématiques dans le milieu intergouvernemental, en coordination étroite avec les acteurs non gouvernementaux qui, à l'origine, avaient soulevées ces thématiques. Souvent, l'action de la France a pu être qualifiée d'exemplaire à cet égard. Il est pourtant impossible de trouver un bilan exhaustif de ce type d'actions. Je peux simplement essayer d'en faire une liste très approximative et dans le

⁵⁰ V. « Une société servile à l'ONU... », pp. 420 et suiv.

⁵¹ *Id.*, p. 423-424.

désordre en me fondant notamment sur l'étude réalisée il y a quelques années par la CNCDH sur « Diplomatie et droits de l'homme »⁵².

2.1. Les *disparitions forcées*⁵³

Sur ce point, la France est, depuis le début des années 80, le pays auteur de la résolution sur les disparitions forcées à la Commission des droits de l'Homme de l'ONU puis au Conseil. Elle est donc à l'origine de la création du Groupe de travail des Nations sur les disparitions forcées ou involontaires. Comme on le sait, la France a également présidé les deux exercices normatifs à l'ONU : rédaction de la Déclaration adoptée en 1992 et rédaction de la Convention adoptée en 2006. Depuis, la France est à l'origine de la constitution du Groupe des « amis » de la Convention et promeut sa ratification après l'avoir elle-même ratifiée. Elle contribue par ailleurs au financement la Coalition des ONG contre les disparitions forcées.

2.2. *L'extrême pauvreté*⁵⁴

Il s'agit d'une thématique portée par l'organisation française ATD-Quart Monde. La France est l'auteur principal de résolution annuelle déposée à la Commission puis au Conseil des droits de l'Homme. Elle a notamment été à l'initiative de la création de l'expert indépendant sur l'extrême pauvreté en 1998.

2.3. *Les négociations sur l'orientation sexuelle*⁵⁵

La France s'est engagée de longue date à l'ONU en faveur de la défense des droits des homosexuels et de la lutte contre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle. La France s'était associée en 2005 à une déclaration prononcée par la Nouvelle-Zélande, au nom de 32 pays, devant la Commission des droits de l'Homme. Avec les Pays-Bas et un groupe d'Etats pilotes (Argentine, Brésil, Gabon, Japon, Norvège), elle a présenté en 2008 à l'Assemblée générale une *Déclaration relative aux droits de l'homme et à l'orientation sexuelle et l'identité de genre*. En 2009 a été organisé à Paris un Congrès mondial sur les droits de l'Homme, l'orientation sexuelle et l'identité de genre, « qui a rassemblé environ 200 invités dont parmi eux de nombreux acteurs issus de la société civile et des pays du sud »⁵⁶. Mme Rama Yade, alors Secrétaire d'Etat chargée des Affaires étrangères et des droits de

⁵² CNCDH/S. Guillet, *Diplomatie et droits de l'homme*, La Documentation française, 2008.

⁵³ V. étude « Diplomatie et droits de l'Homme », *op. cit.*, p. 44.

⁵⁴ *Id.*, p. 41. V. également le discours de l'ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, M. Jean-Baptiste Mattei, à l'occasion de l'ouverture du séminaire du HCDH sur le projet de principes directeurs « Extrême pauvreté et droits de l'homme : les droits des pauvres », 27 janvier 2009.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 40.

⁵⁶ http://www.norvege.no/News_and_events/policy/congres_lgbti/

l'homme, a ouvert le Congrès en annonçant la création d'un fonds de concours pour les ONG représentant les lesbiennes, gays, bisexuelles, transsexuelles et intersexes (LGBTI).

2.4. *Les négociations sur la peine de mort*⁵⁷

La France participe pleinement aux efforts déployés par l'UE pour faire avancer le débat à l'ONU, avec le dépôt annuel d'une résolution appelant à un moratoire de l'usage de la peine de mort, qui gagne chaque année des soutiens supplémentaires⁵⁸. On peut aussi noter le soutien fort apporté par la France à la coalition d'ONG « Ensemble contre la peine de mort », créée en 2000. Le soutien est à la fois financier et symbolique.

3. *L'appui actif à la participation des ONG dans certaines instances*

A cet égard, on doit citer l'engagement de la France sur le sujet de enfants soldats et l'appui donné à l'action de la *Coalition des enfants soldats* pour sa participation aux travaux du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les enfants soldats.

Le rôle déterminant joué par la diplomatie française sur ce dossier est décrit dans l'étude « Diplomatie et droits de l'Homme »⁵⁹.

L'étude note notamment que c'est à l'initiative de la France que le Conseil de sécurité s'est saisi de la question des enfants soldats depuis 1999. La résolution 1612/2005 met en place le Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les enfants soldats, présidé par la France depuis sa création en novembre 2005 jusqu'en décembre 2008. Dans ce cadre, sont examinées par le Conseil de sécurité les informations qui lui sont communiquées par les ONG, en particulier par l'intermédiaire des deux coalitions d'ONG constituées à cette fin, que la France soutient financièrement. Sur le site de la Mission française à New-York, on peut lire :

« La France considère comme essentielle la contribution des ONG sur ce dossier. La création, en 1998, de “La Coalition pour mettre fin à l'utilisation des enfants soldats”, puis en 2001 de la “Liste d'observateurs sur les enfants et les conflits armés” ont été déterminantes. Les ONG sont aujourd'hui pleinement associées au mécanisme de collecte de l'information sur le terrain, qui nourrit les rapports du Secrétaire général. »

Il est également intéressant de noter que, dans le cadre de ce processus, les Etats ont repris les techniques des ONG : ainsi la création de la « liste d'infamie » ou « naming and shaming »

⁵⁷ V. étude « Diplomatie et droits de l'Homme », p. 149.

⁵⁸ *Id.*, p. 39.

⁵⁹ *Op. cit.*, pp. 52 et 53

qui, annexée au rapport du Secrétaire général sur la question, identifie les parties à un conflit donné qui utilisent des enfants soldats (résolution 1379/2001 du Conseil de sécurité)⁶⁰.

Sur ce même dossier, l'action de la France a permis également de progresser en matière d'engagements politiques, avec l'adoption en 2007 des « Engagements de Paris en vue de protéger les enfants contre une utilisation ou un recrutement illégaux par des groupes ou des forces armés » et des « Principes de Paris sur les enfants associés aux forces armées ou à des groupes armés », dont le suivi est assuré notamment par la tenue des conférences ministérielles annuelles⁶¹.

4. La promotion de structures inclusives et décloisonnées

Force est de constater que non seulement la France n'est pas hostile à la création de structures inclusives et décloisonnées, mais qu'elle a pris un certain nombre d'initiatives allant dans ce sens. Deux exemples semblent particulièrement significatifs : le Groupe pilote sur les financements innovants et UNITAID, la première initiative étant d'ailleurs liée à la seconde.

Le *Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement*⁶² a été créé début 2006 dans le cadre de la Conférence de Paris sur les sources innovantes de financement du développement. Cette initiative s'inscrit dans le cadre plus général des OMD, mais aussi de la conférence de Monterrey sur le financement du développement (2002) et d'un certain nombre d'initiatives prises sur le plan international par des pays comme la France et le Brésil. Il s'agit d'étudier des modalités de financements du développement alternatives et complémentaires à l'aide publique au développement (APD) - l'une des propositions les plus connues et les plus controversées est la fameuse « taxe Tobin » sur les transactions financières internationales.

Le Groupe pilote se définit comme une « plate-forme » de discussion rassemblant 63 Etats, les principales organisations internationales (la Banque mondiale, l'OMS notamment), de nombreuses ONG, ainsi que la Fondation Bill et Melinda Gates.

Quant à UNITAID⁶³, elle trouve son origine dans une initiative de la France et du Brésil relative à l'instauration d'une taxe sur les billets d'avion, la « Contribution de Solidarité Internationale ». Elle est officiellement créée en 2006. Son objectif est aujourd'hui de

⁶⁰ Sur ce mécanisme, v. Magali Maystre, *Les enfants soldats en droit international. Problématiques contemporaines au regard du droit international humanitaire et du droit international pénal*, Paris, Pedone, 2010, chapitre III.

⁶¹ <http://www.un.org/children/conflict/french/parisprinciples.html>

⁶² <http://leadinggroup.org/rubrique1.html>

⁶³ Sur UNITAID, v. l'étude « Diplomatie et droits de l'Homme », p. 75. V. aussi le site : <http://www.unitaid.eu/index.php>

contribuer à l'extension de l'accès au traitement pour le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose par le mécanisme d'une facilité d'achats de médicament au bénéfice des pays les plus pauvres.

La « gouvernance » d'UNITAID repose sur un conseil d'administration aujourd'hui composé de douze membres :

- « - un représentant désigné par chacun des cinq pays fondateurs (Brésil, Chili, France, Norvège, Royaume-Uni) et l'Espagne ;
- un représentant africain que l'Union africaine sera invitée à désigner ;
- un représentant asiatique ;
- deux représentants issus des réseaux concernés de la société civile (ONG et communautés de personnes vivant avec les maladies) ;
- un représentant de la circonscription des fondations ;
- un représentant de l'OMS. »⁶⁴

La « société civile » a donc deux sièges au sein du Conseil d'administration : et dans ce cadre, les représentants de la société civile ont un droit de vote, au même titre que les autres participants.

Selon une présentation publiée par l'ONG OXFAM (très impliquée dans UNITAID) :

« Civil society members of the Executive Board play a key role in decision-making, and their input is valued by the UNITAID Board and Secretariat. Civil society has been part of UNITAID governance from its inception, helping to negotiate its constitutions and by-laws. »⁶⁵

Aux côtés du Conseil d'administration a également été institué un Forum Consultatif, composé de « représentants de différents groupes et notamment » :

« - des représentants des pays donateurs et des pays bénéficiaires désignés dans le respect de l'équilibre géographique;

⁶⁴ <https://unitaid.org/about-us/governance/#en>

⁶⁵ *Civil Society and UNITAID: an Introduction*, September 2009 : <https://policy-practice.oxfam.org/resources/civil-society-and-unitaid-an-introduction-111974/>

- des représentants des organisations internationales et des autres partenaires d'UNITAID;
- des représentants de la société civile, et notamment d'ONG de pays développés et de pays en développement, et des représentants des collectivités qui vivent avec le VIH/SIDA, la tuberculose ou le paludisme;
- des représentants du secteur de la recherche et de fabricants de médicaments génériques. »⁶⁶

Il faut noter que cette initiative a été suivie d'autres initiatives comparables dans le domaine du financement international de la santé. Comme on peut le lire sur le site du MAEE :

« ...d'autres mécanismes innovants ont fait leur apparition, comme la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm) ou la Garantie d'achats futurs (AMC).

L'IFFIm, lancée fin 2006 par le Royaume-Uni, la France, l'Espagne, l'Italie, la Norvège, la Suède puis l'Afrique du Sud, doit lever dans les prochaines années 4 milliards de dollars sur les marchés financiers afin de financer des programmes de vaccination des enfants et de renforcement des systèmes de santé menés par l'Alliance pour les vaccins et la vaccination (GAVI). L'AMC vise pour sa part à accélérer le développement de nouveaux vaccins contre le pneumocoque en garantissant le financement de leur achat futur sur la base de garanties financières apportées par les donateurs, qui doivent s'élever à \$1,5 milliards payables sur une durée de 12 ans. »⁶⁷

§ 2 – Les limites de l'engagement de la France

Ce bilan – incomplet et parcellaire – de l'action de la France pour promouvoir la participation de la société civile aux organisations internationales montre que la France mène en ce sens une action qui est loin d'être négligeable. La France semble par ailleurs adhérer à l'idée selon laquelle la participation de la société civile, au moins sur certaines questions « globales », est

⁶⁶ <https://unitaid.org/about-us/governance/#fr>

⁶⁷ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/developpement/les-financements-innovants-pour-le-developpement/>

nécessaire. Et en tout cas que les Etats ne sauraient plus être les seuls acteurs à prendre partie à la délibération.

Pourtant, pendant très longtemps, cette idée est restée implicite. On peut dire qu'elle est aujourd'hui formulée plus clairement – depuis le passage de Bernard Kouchner au MAEE – mais il n'est pas pour autant encore possible de parler d'une véritable doctrine de la diplomatie française. Par « doctrine », j'entends une véritable orientation explicitement formulée de la diplomatie française, qui mettrait en cohérence les actions menées, se fixerait des objectifs à atteindre et mettrait à disposition les moyens nécessaires pour les réaliser.

Dans le document relatif au « projet de Direction générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats », on trouve l'analyse suivante, qui reflète bien les orientations données par le Ministre depuis mai 2007, notamment au travers de la création de cette nouvelle Direction :

« La perception des risques à l'échelle mondiale, l'identification des opportunités, les choix collectifs sont aussi le produit de la mobilisation des sociétés civiles et des réseaux d'acteurs non gouvernementaux. Les communautés scientifiques et académiques, les réseaux professionnels, les *think tanks*, les collectivités territoriales, les organisations non gouvernementales, les autorités traditionnelles et religieuses, mais aussi les entreprises privées et les fondations ont largement contribué au repérage des problèmes et aux solutions à apporter.

L'émergence des villes et des acteurs locaux a accompagné cet élargissement du champ de l'action publique aux acteurs non gouvernementaux. Cette diversification des acteurs s'est appuyée sur l'explosion des systèmes de communication et la généralisation des réseaux d'information décentralisés qui ont accru en intensité et en rapidité la circulation de l'information et changé profondément le contexte de l'action diplomatique. Ces phénomènes se sont amplifiés ces dernières années dans le contexte de la fragmentation des acteurs étatiques de l'après guerre froide. »⁶⁸

Le constat est là, l'analyse est claire. Peut-on pour autant parler de « doctrine » de la diplomatie française ? Non, le bilan des actions le montre, y compris pour les actions récentes. On ne croit pas déceler, à travers les différentes initiatives qu'on a pu relever, une véritable

68

https://onu-geneve.delegfrance.org/IMG/pdf/DGM-Quai_d_Orsay-2.pdf?584/a880c0bfcde07ec951705815cdd663e62d340bce

systematicité dans l'approche des relations avec la société civile. Il y a bien *des* initiatives prises ici et là sur des questions thématiques (disparitions forcées, homophobie, peine de mort, lutte contre le VIH/SIDA et d'autres pandémies etc.) et, à chaque fois, une position de la France consistant à ouvrir les enceintes de délibération à la société civile. Pour autant, on ne croit pas déceler une politique générale tendant à promouvoir la place de la société civile dans les organisations internationales. Ceci impliquerait une politique plus volontariste portant, par exemple, sur la réforme des systèmes existant, en prônant la réforme des statuts consultatifs pour en faire des statuts participatifs. On n'a pas entendu la France défendre la réforme du statut consultatif des ONG à l'ONU.

L'absence de doctrine ressort du reste de l'absence de visibilité de toute doctrine : si la France avait une doctrine sur le sujet, elle le dirait ! Et elle présenterait ses actions à cet égard dans un document unique, par exemple, qui mettrait en valeur la cohérence des actions menées dans ce domaine.

Il s'agit d'une faiblesse générale de la diplomatie française : la France fait beaucoup de choses, mais ne le fait pas suffisamment savoir ! Là encore, on peut dire qu'il a été en partie répondu à cette critique depuis 2007 : une simple « promenade » sur le site du MAEE en témoigne. Celui-ci est beaucoup plus convivial qu'il ne l'était auparavant, il informe correctement sur les actions de la diplomatie française au jour le jour et s'enrichit de nouveaux fascicules de présentation, le plus souvent rédigés depuis 2009.

Ce qu'il faudrait aujourd'hui, c'est systématiser l'expérience française et en tirer des orientations claires pour l'action à venir.

Une autre faiblesse constatée réside dans la structure de l'administration centrale du MAEE et – de toute évidence – les deux problèmes sont liés : pas de doctrine claire, pas de structure véritablement adaptée.

Certes, la création de la nouvelle « Délégation de la mondialisation, du développement et des partenariats » pouvait laisser augurer d'une réforme dans ce domaine, surtout au regard de l'analyse citée plus haut.

Pourtant il semble qu'on soit encore loin du compte. Non que le travail fait dans le cadre de cette Direction ne soit pas d'une grande valeur, mais fondamentalement, la nouvelle direction ne fait que reprendre, avec de nouveaux intitulés, des structures qui existaient déjà auparavant

dans le cadre de l'ancienne DGCID⁶⁹ qui, elle-même, s'était substituée à l'ancien ministère de la coopération. Il est clair à cet égard que les moyens ont manqué : partie avec de grandes ambitions, la réforme du MAEE a dû passer par les coupes budgétaires les plus sévères de son histoire. Il en résulte que la réforme peut sembler n'être que de façade⁷⁰. S'agissant des relations avec les ONG, l'ancienne MAIIONG⁷¹ a simplement été remplacée par une « Mission des relations avec la société civile ». Le titre améliore la visibilité (plutôt que des sigles incompréhensibles...) mais n'apporte rien sur le fond, car les programmes supervisés par cet organe restent fondamentalement les mêmes qu'auparavant.

Par ailleurs, on peut se demander si le lien institutionnel établi entre la coopération pour le développement et les relations avec la société civile est vraiment justifié. La mission de la société civile ne devrait-elle pas être une institution transversale à l'échelle du Ministère, plutôt que d'être située au sein d'une Direction particulière – quelle que soit par ailleurs l'étendue des attributions de celle-ci ?

Une autre initiative allant dans ce sens avait été prise par le Ministre Kouchner, mais semble avoir fait long feu : il s'agit de la création d'un *Conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale*, sorte d'organe consultatif mis en place auprès du Ministre et composé de personnes supposées représenter la société civile – mais désignées par le Ministère – et siégeant à titre personnel. Le site du MAEE mentionne une première réunion en septembre 2009, et rien de plus. L'initiative semble toutefois avoir trouvé un prolongement sous une autre forme, en lien avec la présentation, dans le cadre du Conseil stratégique, d'un rapport sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post crise, rédigé par MM. Alain Boinet, directeur général de Solidarités Internationales, et Benoît Miribel, président d'Action contre la faim. Rebondissant sur les recommandations faites dans ce rapport, le nouveau Ministre, M. Alain Juppé, a décidé de convoquer, le 16 novembre 2011, une *Conférence*

⁶⁹ Ancienne « Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement ».

⁷⁰ V. le jugement sévère – et bien entendu contredit par le principal intéressé - de Jean-Christophe Rufin, dans *Le Monde* du 7 juillet 2010 : « M. Kouchner a réorganisé le ministère des affaires étrangères à la manière d'une organisation non gouvernementale (ONG). Il a créé une « direction de la mondialisation » au titre ronflant, qui laisse entendre que la France peut régler les problèmes du monde. Mais quand vous pénétrez dans les bureaux, vous découvrez deux personnes sans aucun moyen, supposées lutter par exemple contre le réchauffement climatique ! Le Quai d'Orsay est aujourd'hui un ministère sinistré, les diplomates sont dans le désarroi le plus total, car ils ne se sentent pas défendus. »

⁷¹ « Mission d'appui à l'action internationale des ONG »

nationale pour l'humanitaire (CNH), ouvrant la voie à l'élaboration d'une stratégie humanitaire nationale française, « en concertation » avec les ONG actives dans ce domaine⁷².

Conclusions et recommandations : quelle stratégie pour la France au XXIème siècle ?

Au XXIème siècle, la France demeure un pays puissant et respecté. Certes, la place de la France dans les relations internationales n'est plus celle qu'elle occupait encore au sortir de la Seconde guerre mondiale. Mais elle n'est pas non plus celle d'une puissance de « seconde zone » pour laquelle on voudrait souvent la faire passer. Ses capacités de *leadership*, notamment, se vérifient quasi-quotidiennement. La France jouit – à tort ou à raison – d'un prestige international qui tend à rendre ses initiatives crédibles. Le plus étrange est sans doute que les contradictions de sa diplomatie, d'un ministre à l'autre, voire les erreurs majeures qu'elle a pu commettre – on pense en particulier, pour l'actualité récente, à l'incapacité totale à anticiper le « printemps arabe » et à accompagner la révolution tunisienne – ne semblent pas affecter durablement son crédit. Son réseau diplomatique – faut-il rappeler qu'il s'agit, encore aujourd'hui et malgré les coupes budgétaires – du deuxième dans le monde après celui des Etats-Unis – constitue un atout formidable en termes de préservation de son influence dans le monde et de réactivité aux événements. Si l'on tente par ailleurs – aussi partiellement que j'ai pu le faire ici – de faire un bilan de ses actions sur le plan multilatéral, on ne peut être qu'impressionné par leur diversité et leur caractère souvent novateur, voire audacieux. Sur le sujet qui nous occupe en particulier, la France semble avoir pris le virage conceptuel qu'exige la transformation contemporaine des modes d'élaboration et de mise en œuvre du droit international. La France semble consciente de la nécessité d'associer la « société civile internationale » à ses efforts diplomatiques – alors même que sur le plan national, un tel concept est souvent décrié, dans une tradition bien française d'hostilité aux « corps intermédiaires », qui perdure depuis la loi « Le Chapelier » jusqu'à nos jours.

Ces atouts de la diplomatie française semblent toutefois insuffisamment exploités. On a pu identifier, au cours de cette étude, deux problèmes principaux. Le premier peut paraître secondaire aux puristes, il est pourtant malheureusement de premier ordre dans une époque où les modalités de transmission d'un message ont presque autant d'importance que le contenu du message lui-même : la France a de toute évidence un problème de « communication ». On l'a dit : la France fait beaucoup de choses, mais ne le dit pas assez. Il n'est pas certain que

⁷² <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/actualites-et-evenements/article/conference-nationale-humanitaire-cnh-17-12-20> Lire notamment l'intervention de clôture d'Alain Juppé.

cela soit par pure modestie... mais plutôt par négligence. Un effort majeur doit être fait à cet égard, pour mieux communiquer à la fois les orientations et les résultats de la diplomatie française. Le deuxième problème a trait au fond, au message précisément : la France n'a pas, à l'heure actuelle, de véritable « doctrine » en la matière. Il serait pourtant aisé d'en formuler une, ne serait-ce qu'en se fondant, de manière empirique, sur les actions menées dans ce domaine. En réunissant les discours et messages élaborés jusqu'ici sur le sujet, un corps de doctrine pourrait sans doute être assez rapidement élaboré.

Quelles pourraient être, dès lors, les grands axes d'une stratégie de la France au XXIème siècle, s'agissant de la question de la participation des organisations de la société civile aux travaux des organisations internationales ?

L'objectif général, tout d'abord, d'une telle stratégie, devrait être la transformation des structures des organisations internationales pour en faire des institutions de « gouvernance internationale » dans lesquelles la société civile jouerait pleinement son rôle de contre-pouvoir, tel que nous l'avons défini dans la première partie de cette contribution.

Dans la continuité d'un certain nombre d'actions de la diplomatie française ces vingt dernières années, cette stratégie devrait avoir trois objectifs plus particuliers :

- Promouvoir la formation d'organisations et de vastes coalitions d'organisations de la société civile, indépendantes et faisant un usage critique de leur liberté d'expression pour remplir un rôle de contre-pouvoir dans l'espace public international.
- Promouvoir la réforme des statuts consultatifs existants pour les transformer en statuts participatifs ;
- Promouvoir, là où c'est approprié, le décloisonnement des organes de délibération intergouvernementaux pour y inclure, selon des modalités à définir au cas par cas, des organisations de la société civile.

Il s'agit, fondamentalement, de susciter à l'échelle mondiale la constitution d'espaces publics structurés, au sein desquels puissent s'échanger librement les idées, les opinions et les contributions de toutes sortes de la part de l'ensemble des acteurs impliqués. Il s'agit, dans cette perspective, de favoriser l'émergence d'un véritable contre-pouvoir à l'échelle globale, condition *sine qua non* de la formation d'un ordre cosmopolitique, seul à même de ramener un semblant d'ordre dans le processus de globalisation. Comme l'a souligné Habermas à plusieurs reprises, il ne s'agit plus d'un choix, mais d'une nécessité. L'enjeu ne réside pas seulement dans la volonté d'accomplir un idéal : l'ordre cosmopolitique et la démocratisation

du droit international. Il y a va de la survie de l'Humanité, qui passe par la survie de l'Etat moderne : car si l'Etat a définitivement perdu la présomption d'innocence dont il jouissait au XIXème siècle – ayant montré qu'il pouvait se transformer en une immense machine criminogène – il demeure paradoxalement la meilleure garantie de la liberté des peuples dans toutes ses dimensions, politique, économique, culturelle et sociale. Or, si la forme de l'Etat moderne peut prétendre à un quelconque avenir, c'est uniquement à la condition de parvenir à concevoir les conditions de son action dans un monde post-national. Autrement dit, la réalisation de l'ordre cosmopolitique passe par la redistribution des compétences et par redéfinition du rôle de l'Etat, dans le cadre d'un espace public global et d'une organisation internationale démocratique⁷³.

⁷³ V. également, dans le même sens, Ulrich Beck, poursuivant sa métaphore du « jeu » : « Telle est la loi du déclin du pouvoir national. *Qui, dans le méta-jeu mondial, ne joue que la carte nationale, perd.* Il est nécessaire de renverser la perspective, ce qui signifie que le principe suivant est lui aussi valable : *le contre-pouvoir des Etats se développe par la transnationalisation et la cosmopolitisation de ces mêmes Etats.* Il est indispensable que les Etats imitent le capital mobile, qu'ils redéfinissent et réorganisent leurs positions de pouvoir et leurs coups, si l'on veut enrayer le déclin du pouvoir et de l'autorité de l'Etat à l'échelle internationale, et peut-être même inverser la tendance. »