



Influence des ONG internationales sur les politiques publiques

« Le pouvoir n'est pas ce que vous possédez mais ce que votre adversaire s'imagine que vous possédez »

« Si vous ne vous occupez pas des affaires publiques, elles sauront s'occuper de vous ! »



Alain Robyns
Véronique de Geoffroy
Septembre 2009

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION.....	3
2. CLARIFICATION DES TERMES EMPLOYES	3
2.1 Influence	3
2.2 Plaidoyer	4
2.3 Lobbying.....	5
2.4 Diplomatie non gouvernementale.....	5
3. TYPOLOGIE DES ACTIONS DE PLAIDOYER	6
3.1 Stratégie, techniques et niveaux de plaidoyer.	6
3.1.1 Typologie des stratégies d'influence	6
3.1.2 Typologie des techniques d'actions.....	6
3.1.3 Typologie des niveaux d'interventions et cibles.....	7
3.2 Exemples de campagnes de plaidoyer au niveau national.....	8
3.3 Plaidoyer international pour un monde global	10
3.3.1 Plaidoyer auprès de l'UE par la comitologie – Un plaidoyer de couloir	10
3.3.2 Plaidoyer auprès des instances internationales	11
4. ANALYSE ET PROSPECTIVES.....	12
4.1 La place des ONG : contre-pouvoirs ou conseillers des pouvoirs publics ?.....	12
4.1.1 Avantages et limites du plaidoyer interne et externe.	12
4.1.2 Plaidoyer externe et rapport de force – analyse des risques.....	13
4.1.3 D'une diplomatie d'influence à la participation à une gouvernance mondiale ..	14
.....	14
4.2 Points critiques des actions de plaidoyer	14
4.2.1 Crédibilité et légitimité- les liens avec la recherche	14
4.2.2 Entre dilution et uniformisation du discours- la question des alliances.	16
4.2.3 Vers une déontologie du plaidoyer ?.....	17
5. CONCLUSION	18
6. BIBLIOGRAPHIE	19

1. INTRODUCTION

Les limites de l'action de solidarité internationale « en direct » ou seulement opérationnelle sont aujourd'hui plus claires qu'auparavant. Une action de solidarité, aussi pertinente soit elle, ne saurait résoudre par elle-même l'ensemble des problèmes à l'origine des besoins auxquels elle tente de répondre. Ces problèmes étant la plupart du temps d'origine politique, il lui faut dès lors s'intéresser aux politiques publiques. C'est à partir de ce raisonnement que nombre d'ONG internationales ont développé, à des degrés divers, de véritables stratégies d'influence et dédient aujourd'hui, à l'instar d'autres secteurs d'activité, d'importants moyens pour les activités de lobby auprès des décideurs sur la scène internationale (états ou organisation internationale).

Ainsi, Aide et Action a développé « une politique d'influence auprès des états, des collectivités locales et des institutions multilatérales et bilatérales afin qu'ils intègrent les problématiques éducatives dans leurs stratégies de développement, prennent en compte les demandes des acteurs locaux et respectent leurs engagements. Le grand public, levier de cette politique d'influence doit être sensibilisé, informé et formé aux problématiques de l'éducation et du développement » (extraits des Etats Généraux de 2004 – Résolution n°2).

Mais les techniques employées dans le cadre de ces stratégies d'influence sont variées et évolutives. Après avoir clarifié les différents termes employés (chapitre 2), il s'agira de décrire les techniques employées en fonction du niveau, du type d'instance publique ou en fonction du type d'objectif, tout en tenant compte de la diversité des ONG en termes de taille et de moyens (chapitre 3). Enfin les questions actuelles autour de ces techniques ainsi que les tendances d'évolution seront analysées (chapitre 4) afin d'éclairer la réflexion des membres de l'organisation d'Aide et Action sur ce sujet.

2. CLARIFICATION DES TERMES EMPLOYES

2.1 Influence

L'influence a pour objectif de modifier le comportement d'une cible sans recours à la contrainte ou la coercition. Dans ce cas, les individus ciblés agissent de leur plein gré, consciemment ou pas, alors que dans le cas de la contrainte, ils agissent consciemment contre leur gré. (Wikipedia)

L'influence sur les politiques publiques constitue l'objectif des activités de plaidoyer.

Termes associés :

Pression : dans nombreux textes de campagnes de plaidoyer, le terme pression est associé au terme d'influence. L'influence, selon la stratégie choisie et donc sans recourir à la contrainte, exerce des pressions pour instaurer un rapport de force. Ces pressions peuvent avoir de multiples formes : publication de rapports, mobilisation citoyenne, dénonciation, recours aux tribunaux, toutes ces pressions visant à infléchir, à influencer une politique (exemple des actions menées par les organisations de Droits de l'Homme ou environnementalistes comme *Amnesty International*, *Greenpeace*, *Human Rights Watch*,...).

Relais d'influence : L'ONG internationale qui se mobilise pour une cause d'un tiers (et non pour ses propres intérêts) se positionne alors en tant que relais entre un besoin exprimé ou

identifié et les décideurs politiques. Elle agit en faveur d'un groupe de population pour ou avec lequel il est nécessaire de définir une stratégie d'influence pour parvenir un changement sur les décideurs politiques et les normes en place.

Stratégie d'influence : La stratégie d'influence nécessite l'analyse des acteurs, du risque, des moyens, du rapport de force et décline les objectifs et les méthodes d'influence retenus.

2.2 Plaidoyer

Le plaidoyer (ou 'advocacy' en anglais) est l'ensemble des techniques déployées en vue d'influencer les politiques publiques. Le plaidoyer politique¹ vise à défendre une idée, une cause ou une personne et par extension peut signifier aussi "donner une voix aux gens".

Un plaidoyer efficace passe par une compréhension et une analyse précise d'un problème concret, et par une proposition cohérente de solution². Plus spécifiquement en ce qui concerne les actions de développement, le plaidoyer cherche à s'attaquer aux causes d'un problème et vient en général en complément d'actions directes répondant aux besoins identifiés.

Ses sujets sont multiples. Dans le cas de l'influence sur les politiques publiques par les ONG internationales, les divers objectifs peuvent se résumer ainsi :

- Créer de nouvelles normes ou politiques publiques si nécessaire ;
- Prévenir, modifier, supprimer des normes aux effets négatifs ou inefficaces ;
- S'assurer que les normes et engagements sont mis en œuvre et que les moyens soient disponibles.

Termes associés :

Deux grandes stratégies de plaidoyer se dessinent en fonction de l'utilisation ou non de l'opinion publique comme levier d'action : le plaidoyer interne ou externe.

Action de plaidoyer externe et publique avec mobilisation de l'opinion pour influencer sur le politique, plaçant le débat dans la confrontation avec la volonté d'attirer l'attention et incitant à une réponse publique.

Action de plaidoyer interne et technique avec travail de démarchage auprès des décideurs politiques, apport d'analyse et expertise, participation aux réunions de travail techniques, négociation dans des conseils consultatifs.

Réseau de plaidoyer : Un groupe d'individus et/ou d'organisations travaillant ensemble et ayant pour but commun d'obtenir des changements de politiques, de lois ou de programmes, dans un domaine de thème particulier.

Communication stratégique de plaidoyer : Toute activité de communication planifiée, qui cherche à accomplir un des buts de communication suivants: informer, persuader, motiver, ou inciter à l'action. Capacité de se mettre à la place de l'audience cible et de voir l'intérêt qu'elle a à soutenir une cause.

¹ <http://www.making-prsp-inclusive.org/fr/8-plaidoyer-et-lobby-politiques-dinfluence/81-plaidoyer-lobbying-et-campagnes-une-definition.html>

² Source Interaction: Women's Advocacy Workshop materials.

3. TYPLOGIE DES ACTIONS DE PLAIDOYER

3.1 Stratégie, techniques et niveaux de plaidoyer.

3.1.1 Typologie des stratégies d'influence

Choix de la stratégie d'influence dépendra de facteurs divers selon le dialogue instauré avec la cible (les autorités), la disposition des autorités, selon et analyse des risques, la culture de l'organisation et le choix l'organisation. Dans le tableau ci-dessous sont présentés les types d'actions pour chaque stratégie :

Echanger	Susciter l'adhésion Convaincre	Co-construire négociation	Imposer
Dialoguer Communiquer Informier	Sensibiliser - Diffuser Motiver - Argumenter Faire prendre conscience Plaider - Débattre Amener à	Suggérer - Proposer Trouver des solutions Proposer une alternative - Solliciter Orienter	Forcer l'adhésion S'indigner Mobiliser Faire pression Dénoncer Rappeler à l'ordre

Source Alain Robyns/URD

3.1.2 Typologie des techniques d'actions

Le plaidoyer est un système d'actions comportant diverses activités, en général combinées les unes avec les autres et en cohérence avec la stratégie choisie :

- **Sensibilisation.** L'objectif ici est de motiver ou persuader l'opinion publique par de l'information, ce qui passe essentiellement par de la communication. L'adhésion de l'opinion publique à la cause défendue constitue une source de légitimité pour le plaidoyer.

L'exposition « Liberté, égalité, handicapés » invite à découvrir la réalité du handicap aujourd'hui et à prendre conscience que tous les hommes ont les mêmes droits, l'exposition a été présentée plus de 1000 jours, dans des lieux très différents (collèges, mairies, bibliothèques, associations...).

Les expositions publiques « Le Développement Durable, pourquoi ? » de l'association GoodPlanet.org sont menées en partenariat avec le Ministère de l'Education Nationale de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

- **Mobilisation.** L'objectif ici est d'inciter à l'action, de mobiliser les citoyens et de les faire participer au plaidoyer par des pétitions, marches, signatures de lettres. Cette mobilisation est elle aussi source de légitimité pour le plaidoyer.



La 15^{ème} pyramide de chaussure de Handicap International – Le 26 septembre, dans 32 villes en France, chacun est invité à apporter des paires de chaussures pour construire des Pyramides de protestation et signer la pétition pour l'éradication totale des bombes à sous-munitions.

- **Expertise.** L'objectif ici est le renforcement de capacités internes et externes à l'organisation quant au sujet du plaidoyer. Il faut donc mobiliser de l'expertise, collecter et analyser des informations. Les liens avec le monde de la recherche ou les think tanks sont souvent nécessaires et pertinents. L'expertise développée devient alors source de crédibilité pour le plaidoyer.



ONG et recherche sur le coton – En 2003, Oxfam International a financé sa recherche sur le commerce du coton en convainquant quatre pays d'Afrique de l'Ouest d'étudier les incidences sur leurs producteurs des subventions dont bénéficie le coton étasunien, et de défendre leur cause devant l'OMC. Non seulement la recherche et l'influence d'Oxfam International ont contribué à accroître la crédibilité des ONG en tant qu'acteurs des politiques de développement, mais elles ont aussi renforcé la transparence des processus des politiques commerciales⁷.

- **Réseau et alliances.** L'objectif ici est de diffuser et accroître l'influence par l'établissement de réseaux avec les partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux concernés.

L'alliance pour l'interdiction des mines anti-personnelles – Le grand succès d'une telle approche a été « La campagne internationale pour l'interdiction des mines au sol » d'un groupement d'ONG internationale dont faisait partie Handicap International. Le groupement recevra collectivement le prix Nobel en 1997 pour son action et sa réussite. La stratégie mise en place en réseau et de mobilisation du public a montré la possibilité pour la société civile d'être promoteur et impulser des modifications du droit international.

- **Lobby.** L'objectif ici est d'accompagner les politiques, d'aider à la formulation de législations en fournissant l'information nécessaire et en conseillant les décideurs politiques.

Un lobby d'ONG pour surveiller les lobby – L'Observatoire européen des entreprises est une ONG néerlandaise créée en 1997 pour surveiller le lobbying des multinationales à Bruxelles

3.1.3 Typologie des niveaux d'interventions et cibles

Le plaidoyer peut se développer pour tout type d'institutions et à tous les niveaux de la décision politique. Pour chacun de ces niveaux la ou les cibles du plaidoyer seront à déterminer. Le tableau ci-dessous dresse une typologie des institutions, personnalités et actes publics potentiellement cibles des actions de plaidoyer, par niveau.

⁷ Mably Paul - « Les ONG provoquent des changements dans les politiques commerciales » – voir capacity.org

NIVEAUX	INSTITUTIONS PUBLIQUES	PERSONNALITES CIBLES	ACTES PUBLIC CIBLES
International	Nations Unies G8 ou G20, OMC, Banque mondiale, UE	Ambassadeurs des Etats, Représentants des délégations, de l'UE, des NU, leaders religieux	Chartes, Déclarations, Accords, Traités, Résolutions, Encycliques, Plate-formes, Programmes d'action, Manifestes, Conventions...
National ou central	Présidence, Ministères, parlement, Conseils nationaux, Conseil d'Etat Constitutionnel, Syndicats, représentants patronaux,	Président, Ministres, parlementaires, fonctionnaires, magistrats, leaders religieux, syndicalistes, les responsables patronaux	Constitution, Lois, Ordonnances, Décrets, Arrêtés, Directives, Protocoles, Normes et standards, Politiques, Programmes, Stratégies, Documents d'orientation, Déclarations...
Régional ou intermédiaire	Instance régionales Préfecture	Elus régionaux Conseils régionaux, préfets, magistrats	Arrêtés, Règlements, Directives...
Local, communautaire	Instance locales	Elus locaux, groupes citoyens, représentants religieux, chef traditionnel, notables	Arrêtés, Règlements, Directives, Us et coutumes, Traditions, Décisions traditionnelles...

Source Alain Robyns /URD

3.2 Exemples de campagnes de plaidoyer au niveau national

Le premier niveau de plaidoyer est le niveau national, source première de légitimité pour une organisation de la société civile. Dans ce plaidoyer au niveau national, une grande diversité d'activités et de techniques est déployée.

■ Influencer sur les politiques nationales



« STOP ! Les travailleurs ne sont pas des outils » - En Belgique, Oxfam-Solidarité mène, au sein de la Coalition belge pour le travail décent, une grande campagne sur le travail décent et fait pression sur les responsables politiques pour obtenir des avancées durables sur ce thème.

■ **Participation avec les autorités**

ONG en conseil au développement - L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) est dotée d'un conseil consultatif ouvert aux organisations privées et ONG afin de se renseigner mais aussi d'assister et de conseiller les responsables dans le domaine du développement⁸.

■ **Influer au niveau national par un observatoire sentinelle**



Observatoire sentinelle de suivi des performances et production de rapport de performances. La Campagne mondiale pour l'éducation (CME) identifie les moyens nécessaires pour réaliser l'Education Pour Tous, et évalue les performances des gouvernements nationaux. La CME a produit un bulletin scolaire qui classe les efforts déployés par les gouvernements pour soutenir l'EPT. <http://www.campaignforeducation.org/>

■ **Influer sur la politique nationale à l'étranger**

Plaidoyer au niveau national à l'étranger pour améliorer le statut des réfugiés - Les campagnes publiques (expositions photo, études, communiqués de presse) des ONG humanitaires au Liban : Première Urgence, HI, Danish Refugee Council... sur la précarité des conditions de vie et de logement des réfugiés palestiniens au Liban contribuent à une meilleure information du public libanais et amènera les autorités à légaliser les réfugiés palestiniens sans papiers.

■ **Influer sur la politique internationale par le biais national**

Avec la construction européenne et les transferts de compétences vers la Commission Européenne et le Conseil, le plaidoyer des enjeux internationaux passent par les Ministères nationaux de tutelle et les Commissaires européens.



Plaidoyer national et UE pour défendre des agriculteurs africains - La campagne du CCFD « L'Europe plume l'Afrique ! (2004-2005) ». vise à faire reconnaître le droit des pays à protéger leur marché des importations déstructurant leurs filières agricoles locales. Cette campagne interpelle le ministre délégué au Commerce extérieur et au commissaire européen au Commerce et la commissaire européenne à l'Agriculture et au Développement rural pour que la France et l'Europe qu'elles mènent à bien des politiques en faveur du développement et d'une agriculture durable et solidaire.

Dans le cadre des négociations internationales la première étape de plaidoyer essentielle passe par un travail de sensibilisation, discussion, négociation auprès des représentants des délégations nationales qui se rendent aux forums internationaux, appuyé par ailleurs par des campagnes publiques et des actions lors de la tenue des forums.

⁸ Les ONG et la politique étrangère des Etats-Unis Steven EKOVIK

Plaidoyer auprès des délégations nationales auprès des forums internationaux - Avec le sommet du G8 en France à Evian, un processus de consultation pré sommet a été mis en place avec la société civile y compris les ONGs. Depuis une tradition s'est établie en France de consulter les ONG de la part des ministères (du MAE, du Ministère des Finances, de l'Environnement, du Commerce Extérieur).

3.3 Plaidoyer international pour un monde global

La construction européenne et la mondialisation ont élargi considérablement le champ de force et déplacé les prises de décision de la sphère nationale à la sphère régionale et internationale. Les institutions qui se développent impactent de plus en plus sur notre quotidien au détriment du pouvoir politique national et nécessite d'autres modes d'intervention d'influence et de constituer de nouveau réseau collectifs pour participer à la création d'un monde de solidarité de droit et de développement durable. Du national il est dès lors nécessaire d'intervenir et d'influer au niveau européen et mondial.

3.3.1 Plaidoyer auprès de l'UE par la comitologie⁹ – Un plaidoyer de couloir

Les institutions européennes sont très orientées vers la consultation de la société civile sur des sujets stratégiques qui déterminent l'avenir du citoyen, la place de l'UE dans le monde et la relation avec les pays tiers¹⁰. Elle tente de récolter les avis de la façon la plus large possible, comme par exemple les consultations « Consultation publique sur les écoles du XXIe siècle » ou « Les acteurs non étatiques dans le développement : Actions extérieures au travers de programmes thématiques dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013 » (voir le site de la commission européenne pour toutes les consultations sur http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm).

La Commission Européenne qui a le pouvoir d'initiative des lois européennes qui sont développées et proposées au Conseil et au Parlement pour approbation, fonctionne principalement en mode de consultation au travers du système de comités d'experts. Plus de 1,200 comités se réunissent sur tous les sujets tels que le commerce, la recherche, la politique agricole commune, le développement... et où s'élaborent les projets de directives communautaires qui s'imposent ensuite aux Etats membres. C'est dans ces comités qu'interviennent les lobbys en leur qualité d'expert et de groupe de pression. Les lobbys ont donc un pouvoir d'influence indirect par le fait qu'ils participent dans les comités consultatifs de la Commission européenne.

On recenserait actuellement à Bruxelles 15,000 lobbyistes professionnels face à 25,000 fonctionnaires et 3,000 groupes de pression actifs, dont 950 défendent des intérêts industriels et 300 sont issus de multinationales et seulement 10% d'entre eux sont issus d'ONGs.

⁹ La comitologie est une l'ensemble du système de comité de consultation crée par les institutions européennes et aussi le système utilisé par les États membres pour contrôler la Commission européenne quand celle-ci adopte des mesures d'exécution dans le cadre de la législation communautaire

¹⁰ Voir le site de la Commission http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm



La directive européenne REACH¹¹ sur les produits chimiques est un exemple type de l'influence des ONG environnementales sur la mise en œuvre d'un processus qui a abouti à une refonte complète, non

seulement de toutes les industries chimiques européennes (et mondiales), mais aussi des industries en amont et en aval. Les ONGs de développement ont-elles aussi leur lobby auprès des institutions européennes, la confédération CONCORD¹² qui mène un travail de plaidoyer afin de modifier les politiques de développement ayant une incidence sur la vie des populations démunies.

3.3.2 Plaidoyer auprès des instances internationales

Durant les dix dernières années, le G8¹³ ou les négociations de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) sont devenus des terrains où les ONG sont très présentes dans la contestation active de la part des altermondialistes ou dans le cadre de la mobilisation citoyenne mais aussi dans la participation ou la préparation aux négociations. C'est dans le cadre de ces forums internationaux que le concept de la Diplomatie non-gouvernementale est applicable afin d'influer les politiques publiques internationales.

L'évolution du mouvement anti-mondialisation à altermondialisme veut, d'une part, faire prendre conscience de ce qu'elle considère comme les méfaits d'une forme de mondialisation trop centrée sur l'économie, et, d'autre part, proposer des réformes ou du moins des alternatives selon la formule "un autre monde est possible".



WTO OMC

L'influence reconnue des ONG dans les négociations de l'OMC qui provoquent des changements dans les politiques

L'influence des ONG était déjà nette à Seattle. À Doha, les ONG étaient dans les couloirs. A Cancun (2003), ils étaient dans les salles de négociation. Il y avait des représentants d'Oxfam qui étaient actifs au sein des délégations d'un certain nombre de pays africains et qui rédigeaient en fait les positions africaines.

Il y avait en réalité deux catégories d'ONG à Cancun. Un groupe qui s'oppose à l'OMC, et – parce qu'il conteste la légitimité de ces négociations – souhaitait leur blocage. Dans cette catégorie, se situent Attac et, par exemple, l'organisation américaine Public Citizen. Ces ONG ne cherchaient pas à entrer dans le détail de la négociation, mais se positionnaient plutôt pour en obtenir l'arrêt. L'autre groupe d'ONG, représenté notamment par Oxfam, défend un libre-échange radical dans le domaine agricole. Oxfam a effectivement poussé les pays en développement à mettre la barre très haut dans cette négociation : l'accent n'est plus mis sur les distorsions aux échanges provoquées par les subventions agricoles, mais sur la suppression pure et simple de ces subventions, quelle que soit leur nature.

¹¹ Registration, evaluation and authorisation of chemicals (REACH) — est un règlement du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne adopté en 2006

¹² CONCORD est la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement. Ses 18 réseaux d'ONG internationales et 22 associations nationales représentent plus de 1600 ONG européennes.

¹³ Groupe de discussion et de partenariat économique de huit pays USA, Allemagne, UK, France Japon, Italie, Russie, Canada, représentant plus de 60% de l'économie mondiale

Collectivement, les ONG ont eu un pouvoir d'influence qui a joué de façon, je crois, importante pour conduire à l'arrêt des négociations à Cancun. Je ne crois pas que leur rôle fut décisif, mais il était important. Il faut se rappeler par exemple que, dans la première conférence de presse du G21 à Cancun, parmi les quatre personnes à la table, il y avait les ministres brésilien, sud-africain, indien, et le représentant d'Oxfam, qui a parlé à peu près autant que les autres. C'est un signe très fort de l'évolution des rapports de force entre ONG et gouvernements.

http://www.minefi.gouv.fr/notes_bleues/nbb/nbb269/apres_cancun3.pdf

4. ANALYSE ET PROSPECTIVES

4.1 La place des ONG : contre-pouvoirs ou conseillers des pouvoirs publics ?

4.1.1 Avantages et limites du plaidoyer interne et externe.

Le choix de passer par l'opinion publique ou non, c'est-à-dire de faire du plaidoyer interne ou externe (cf chapitre 2), repose sur une analyse des avantages et limites de ces différentes stratégies.

	Plaidoyer externe	Plaidoyer interne
Actions	Sensibilisation – Mobilisation Réseaux de mobilisation nationale et internationale Spectaculaire et engagé (activisme)	Démarchage et action de lobby Fourniture d'expertise, conseil Participer réunions techniques ou consultatives
Adapté quand	Nécessité de sensibiliser le public Pratique faible de consultation des autorités ou du politique Légitimité publique	Pratique importante de consultation comme à l'UE Technicité et légitimité technique
Avantages	Soutien public Impact important Visibilité et reconnaissance	Réponse technique Développe une relation de confiance et partenariat Co construire
Inconvénients	Etablit un rapport de force Mis en avant et sujet à critique Réponse politique plutôt que technique	Négociations d'experts Peu visible Manque de transparence Consensus compromis
Recommandé quand	Peu reconnu ou considéré Nouveau sujet ou problématique non prioritaire	Expertise reconnue ou position dominante Réseau existant avec l'autorité publique

Source Alain Robyns/URD

Au départ surtout portées vers le plaidoyer externe, un grand nombre d'ONG internationales optent aujourd'hui pour le plaidoyer interne. Une étude commanditée par

CONCORD¹⁴, en 2003 montre que les campagnes collectives de plaidoyer externe des ONG n'ont eu qu'un impact relativement limité sur les décisions et directives de la Commission Européenne. Cette étude conclue sur la nécessité de revisiter les stratégies d'influence sur les institutions européennes et ses fonctionnaires, moins en prise avec les campagnes d'opinion publique. Elle recommande de baser le lobby sur une meilleure analyse des circuits internes de décisions à l'UE, de déterminer des positions sur les différentes problématiques et de se mettre d'accord sur des messages à faire passer par un « plaidoyer de couloir » ou d'action de lobby plus classique...

4.1.2 Plaidoyer externe et rapport de force – analyse des risques

Toute action de plaidoyer comporte des risques dans l'instauration ou non d'un rapport de force. Un plaidoyer externe faisant pression sur les décideurs politique peut entraîner une gestion politique précipitée d'une problématique, forçant des prises de décisions publiques peu adaptées ou entraînant des répercussions pour les acteurs de plaidoyer.

Le « tapage médiatique » est-il un passage obligé, faut-il créer un rapport de force afin d'attirer l'attention pour être écouté, avant d'être sollicité pour donner son avis ?

Une reconnaissance nationale à risques -



L'association « Les enfants de Don Quichotte », toute jeune ONG crée en 2006 sera connue du jour au lendemain par l'action de soutien aux SDF (sans domicile fixe) en fournissant des tentes le long du Canal Saint Martin et en province. Elle forcera une réponse politique avec en mars 2007 le vote de la loi du « droit au logement opposable » qui sera néanmoins critiquée par les associations. L'ONG continuera ses actions, deviendra médiateur puis se fédérera au sein d'un collectif pour une nouvelle politique publique

pour les SDF qui conduira à la nomination en 2008 d'un préfet délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement et pour la promotion du partenariat entre collectivités locales et associations.

Les ONG humanitaires, par leurs actions sur les terrains de crise, sont très souvent confrontées au dilemme de la dénonciation : se taire pour rester ou parler et risquer d'être expulsé.

Risque de prendre parti politiquement - Dans le cas du Soudan, le fait pour les ONG internationales d'avoir milité pour la création de la CPI (Cours Pénale Internationale) a été un prétexte, lors de la mise en accusation du Président Soudanais par la CPI, pour expulser les organisations humanitaires et confisquer leurs biens.

Ce dilemme pousse un certain nombre d'acteurs à choisir la confidentialité dans leur stratégie d'influence comme le CICR (Comité International de la Croix Rouge) qui a développé une approche basée sur la confidentialité et où le choix de la dénonciation publique est exceptionnel. Le CICR n'est en besoin ni de notoriété ni de financement.

¹⁴ Etude sur l'efficacité des stratégies d'influence politique des ONG Auteur: Mirjam van Reisen, EEPA

A l'ONU, les ONG dérangent et se font retirer leur statut d'observateur - Par leur nature même, les ONG dérangent. Leur connaissance du terrain les place en première ligne pour alerter l'opinion sur des réalités que les autorités en place préfèrent souvent ignorer. D'où une volonté de plus en plus manifeste de divers gouvernements pas toujours très démocratiques de les mettre au pas, voire d'imposer leur musellement¹⁵.

4.1.3 D'une diplomatie d'influence à la participation à une gouvernance mondiale

Le monde assiste ces dernières décennies à de grands bouleversements économiques, sociaux, culturels, environnementaux. La conjonction de différents éléments : la mondialisation, le processus de démocratisation et de décentralisation, la diminution des conflits, l'évolution dans l'information et les technologies de communication, permettent un plus grand engagement de la société civile internationale et des ONGs dans le processus de décision et dans les débats et enjeux internationaux. Cet engagement est passé de la contestation violente et se tourne vers la participation active au travers du plaidoyer politique.

Sans conteste, ces dernières années les ONG internationales ont acquis une reconnaissance de la part des institutions qu'elles contestent. *« Elles ont ainsi déjà gagné deux batailles importantes : en animant le débat social et politique international, elles ont ramené beaucoup de gens vers l'action politique, et elles se sont imposées comme des interlocuteurs des Etats et des firmes les plus puissantes »*¹⁶.

Le développement de réseaux internationaux d'ONG capables de capter et d'organiser des informations, de prendre des positions, de constituer des observatoires sur la mise en œuvre concrète des décisions internationales ou du suivi des engagements permettent d'accompagner et de servir de garde fou à cette construction de gouvernance mondiale¹⁷.

Oxfam est considérée comme l'une des organisations les plus influentes et respectées dans le milieu institutionnel. Ainsi Pascal Lamy, lorsqu'il était commissaire européen, soulignait à l'époque « Oxfam est un de nos interlocuteurs les plus sérieux »

Mais leur capacité d'influence et de modifier « les règles du jeu » du processus de mondialisation demeure encore bien inférieure à celle des Etats et des acteurs économiques privés.

4.2 Points critiques des actions de plaidoyer

4.2.1 Crédibilité et légitimité- les liens avec la recherche

Exercer une influence au travers d'un plaidoyer politique peut être perçu comme une interférence, voir une ingérence, dans l'exercice du pouvoir. Elle instaure un rapport de force dans la prise de décision. La légitimité et la crédibilité sont donc deux facteurs

¹⁵ A L'ONU, LES ONG DÉRANGENT - Par Jean-Claude Buhner -

<http://www.radicalparty.org/monitor/lemonde170800.htm>

¹⁶ « La montée en puissance des acteurs non étatiques », Christian Chavagneux, Université de Sussex, Centre for Global Political Economy, L'Economie Politique et Alternatives Economiques- version raccourcie et légèrement amendée d'une contribution de Christian Chavagneux au rapport Gouvernance mondiale, 2002, n°37, publiée par le Conseil d'analyse économique.

¹⁷ Les coalitions internationales d'ONG, du lobbying à la contribution à la gouvernance mondiale

essentiels pour l'ONG internationale, souvent questionnés et dont elle doit s'assurer au préalable.



Plaidoyer ou ingérence - Quelle légitimité par rapport aux autorités publiques nationales.

La légitimité d'OXFAM pour sa campagne « L'Afrique dit non aux APE » est remise en question et OXFAM est accusée d'ingérence dans les affaires intérieures des pays. En effet OXFAM fait un plaidoyer contre les accords de partenariat économique entre l'Union Européenne et les pays africains, à l'encontre de certains gouvernements africains favorables à signer ces accords.

L'action de terrain, la connaissance des dossiers, la collecte et l'analyse d'information constituent alors la source de crédibilité des ONG qui peuvent remonter des informations sur les situations qu'elles rencontrent et développer des expertises de terrain.

En 2003, l'étude d'OXFAM sur l'impact négatif des subsides américains au secteur coton sur les pays africains a été la source de la mobilisation des organisations civiles et des représentations africaines à l'OMC. Cela a permis de démontrer les effets négatifs pour les producteurs africains de la libéralisation des échanges prévus et de bloquer les négociations.

Greenpeace et Amnesty international produisent des rapports annuels, résultats d'enquêtes et d'études sur la base de leurs réseaux. Ces documents constituent la source de leur crédibilité face aux critiques des Etats, dérangés par cette surveillance des questions de droits de l'Homme ou environnementales.

C'est dans ce cadre de recherche de crédibilité que les associations entre les ONG et le monde de la recherche peuvent devenir fructueux. Intervenir dans un processus de décision politique nécessite non seulement des arguments de justice mais d'apporter des éléments convaincants et de preuve pour soutenir et orienter le débat qui doivent reposer sur des faits étayés un travail de recherche, d'analyse voire des études scientifiques pour aider le décideur dans sa prise de décision. Les think-tanks américains, les cercles français, les fondations allemandes, les centres de recherche, les universités sont des lieux de « production intellectuelle » avec lesquels les ONG et les cabinets de lobbying collaborent pour asseoir leur expertise et alimenter leurs plaidoyers.

Les parlements nationaux, y compris américains, les institutions européennes ou internationales produisent plus de législation qu'un élu ne peut maîtriser, favorisant par la même le recours à de l'expertise.

Le groupe G33 issu de la société civile (petits agriculteurs, ONG et chercheurs) de 33 pays en développement membres de l'OMC s'inquiète des effets préjudiciables des règles commerciales agricoles sur la sécurité alimentaire et la garantie des moyens d'existence, ainsi que sur le développement rural. Grâce à leur association avec le monde de la recherche, ils ont entre mis en place des indicateurs et mesuré l'impact d'une libéralisation du commerce sur les populations et fait adapter les mesures suivant la situation politique et socio-économique de chaque pays. Ils ont fortement influé sur la prise de décision à l'OMC¹⁸.

¹⁸ Paul Mably « Les ONG provoquent des changements dans les politiques commerciales » – voir capacity.org

Ainsi la Campagne Mondiale pour l'Education (CME) coordonne des recherches stratégiques sur différents aspects du programme de l'Education pour tous, et mène des recherches sur l'éducation de qualité et les institutions financières internationales.

Il y a des synergies et des collaborations nécessaires à développer entre les cercles de réflexion et les groupements d'ONG dans la stratégie d'influence au niveau international et dans la recherche d'expertise et de crédibilité.

4.2.2 Entre dilution et uniformisation du discours- la question des alliances.

On assiste ces dernières années à une multiplication des campagnes de sensibilisation et des organisations impliquées dans les actions de plaidoyer. Chaque association développe des messages mais à trop en faire on risque la dilution, la perte des messages dans la masse des informations et de lasser l'audience et les relais comme les journalistes.

De plus, pour les autorités, si «chaque ONG a sa propre opinion, pour un gouvernement il serait impossible d'entrer dans ces détails»¹⁹.

La coordination et la structuration des ONGs sont donc nécessaires afin de parler d'une seule voix et de servir d'interlocuteur à la fonction publique et aux décideurs publiques. Par ailleurs, le plaidoyer est particulièrement efficace dans le cadre des alliances entre les différentes parties prenantes intéressées par la défense positive d'une cause. Les alliés augmentent leur poids et leur représentativité car se présenter ensemble permet de parler au nom d'intérêts plus collectifs, donc plus faciles à assimiler à l'intérêt général et d'emporter la décision dans certaines procédures requérant des votes à la majorité. On distingue trois catégories d'alliances :

- le **réseau** qui est un ensemble d'individus et/ou d'organisations qui collaborent et s'entraident sur des bases non contraignantes pour faciliter l'atteinte de leurs objectifs respectifs qui participent à la réalisation d'une mission commune ;
- la **coalition** qui est une entente circonstancielle en vue de mener une action de défense d'un intérêt commun ou de s'opposer à un adversaire commun ;
- le **groupe de pression ou lobby** qui est un groupe d'individus ou d'organisations structuré et durable ayant des intérêts stratégiques communs liés à leur propre existence.

A noter au passage l'une des faiblesses des ONG nationales, françaises en particulier, qui est le manque de ressources financières pour réellement s'internationaliser, tout en restant indépendantes.

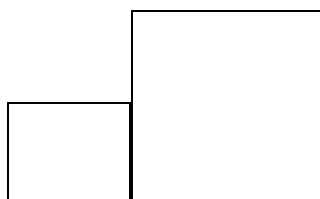
¹⁹ Rapport de SciencePo pour CoordinationSud.



Le Forum international des plates-formes d'ONG (FIP)²⁰ né de l'initiative de Coordination SUD qui, en 2008, à l'occasion du suivi du programme de la présidence française de l'UE, a invité les représentants de 82 plates-formes nationales d'ONG. Réunis à Paris, les 27 et 28 octobre, ces représentants ont décidé de créer le Forum International des plates-formes nationales d'ONG (FIP), espace d'échanges, de coopérations et d'initiatives, dont le secrétariat, pendant la phase transitoire de deux ans, est assuré par Coordination SUD.

Mais les stratégies d'alliance, si elles renforcent la légitimité des demandes, supposent des compromis dans la définition des objectifs et des moyens. Plus les groupes sont nombreux à réunir leurs points de vue, plus leur visibilité est « floue » et leurs demandes plus consensuelles et potentiellement minimales.

4.2.3 Vers une déontologie du plaidoyer ?



Déjà en 1994, un certain nombre d'acteurs humanitaires clarifiaient dans le « code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONGs lors des opérations de secours en cas de catastrophes » que « *Les victimes d'une catastrophe méritent en tout temps le respect et doivent être considérées dans nos activités comme des partenaires à traiter sur un pied d'égalité. Dans nos campagnes d'information du public, nous donnerons une image objective de la catastrophe en mettant en valeur, non seulement les vulnérabilités et les craintes des victimes, mais encore leurs capacités et leurs aspirations. Tout en coopérant avec les médias afin de sensibiliser au mieux le public, nous ne permettrons pas que des demandes externes ou internes de publicité prennent le pas sur l'objectif de développer au maximum les secours. Nous éviterons toute compétition avec d'autres organisations de secours pour gagner l'attention des médias au cas où cette publicité risquerait de porter atteinte aux services fournis aux bénéficiaires, à la sécurité de notre personnel ou à celle des bénéficiaires.* » La question des liens entre information et marketing est sous-jacente dans ce texte, comme elle l'est encore aujourd'hui dans les activités de plaidoyer externes.

Les campagnes de plaidoyer sont en effet une activité des ONG source de visibilité et de récolte de fonds potentiels. Il n'est pas toujours facile dès lors de faire la différence entre une action de plaidoyer et l'appel à donation aussi appelé mobilisation citoyenne.

²⁰ Le « Groupe de facilitation » est composé de dix plates-formes - ABONG (Brésil), ACCIÓN (Chili), CONGAD (Sénégal), Coordination SUD (France) et VANI (Inde), PIANGO (Océanie), InterAction (États-Unis), Espace Associatif (Maroc), CNONGD (République démocratique du Congo), SADC-NGO Council (Afrique australe).

Le débat est récurrent chez les ONG sur l'utilisation de l'image à des fins de plaidoyer ou de visibilité et de récolte de fonds. On constate cependant une évolution dans les campagnes de sensibilisation et de recherche de fonds de la représentation larmoyante d'une personne dans le besoin à une image plus digne.

Par ailleurs le plaidoyer des ONG internationales ne peut utiliser toutes les techniques de pressions. « *Le plaidoyer politique œuvrant pour des questions de société se doit de respecter une certaine éthique et éviter par conséquent les techniques et tactiques dolosives ou illégales telles que la violence, l'intimidation, la désinformation, le chantage et la corruption cependant utilisées dans le domaine commercial et politique* »²¹.

5. CONCLUSION

Les stratégies d'influence des ONG internationales sur les politiques publiques sont donc multiples et ont connu une évolution importante sur ces dernières décennies. Cette évolution est justifiée ; elle accompagne la globalisation du monde et des questions de solidarité. Selon la stratégie choisie, l'ONG devra dégager moyens et expertise, la communication dans ce cadre demandant un certain niveau technique et devant répondre à une démarche méthodologique précise, notamment pour la construction des éléments de base du discours, fondements de la légitimité et de la crédibilité de la campagne de plaidoyer.

Ces efforts ont déjà porté des fruits (certains remarquables par un prix Nobel) et ont donné une nouvelle place aux ONG. Cependant, la concurrence liée à la multiplication des acteurs portant un discours de plaidoyer, les risques de dilution des messages, la confusion entre marketing et plaidoyer, le risque d'être intégré dans les processus de décision et de perdre son indépendance..., sont autant de questions critiques à considérer avant de s'investir dans de telles démarches.

²¹ Techniques de plaidoyer pour l'éducation et le développement – Banque Mondiale

6. BIBLIOGRAPHIE

- Farnel F.J.- Le lobbying : stratégies et techniques d'intervention, Éditions d'Organisation, 1994, http://www.millenaire3.com/fileadmin/user_upload/syntheses/lobbying.pdf
- Rapport de Science-Po pour CoordinationSud. "L'union fait la force: la DNG objectif de Coordination SUD" rapport de trois étudiants de Science-Po reflétant la relation entre recherche universitaire et ONG - <http://www.coordinationsud.org>
- Consultation de l'UE voir le site de la Commission Européenne http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm
- Buhner Jean-Claude - « A L'ONU, les ONG dérangent » <http://www.radicalparty.org/monitor/lemonde170800.htm>
- Mably Paul - « Les ONG provoquent des changements dans les politiques commerciales » – voir capacity.org
- Chavagneux Christian « La montée en puissance des acteurs non étatiques », Université de Sussex, Centre for Global Political Economy,
- Rouillé d'Orfeuil Henri - La diplomatie non gouvernementale – Les ONG peuvent elles changer le monde ? chez Enjeux Planète
- Grossman Emiliano - Pour les définitions du lobby et multiples articles sur les lobby
- Cédric Polère – Juin 2007 Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique
- IRG - Institut de recherche et débat sur la gouvernance - <http://www.institut-gouvernance.org/article53.html>

Modules de formation

- Modules du CEDPA – « Le Plaidoyer - Développement d'aptitudes pour les dirigeants d'ONG »
- Interaction: Women's Advocacy Workshop materials.
- Banque Mondiale - Techniques de plaidoyer pour l'éducation et le développement –
- Voir les sites des organisations : CARE, Tier Fund, Handicap International
- Care <http://www.care.org/getinvolved/advocacy/tools.asp?>
- Oxfam: http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/democracy_rights/downloads/prsp_guide.pdf
- Tear Fund Le guide du plaidoyer de Tear Fund - Bien comprendre un plaidoyer par Graham Gordon - <http://tilz.tearfund.org/Francais/ROOTS/Le+guide+du+plaidoyer.htm>
- CIVICUS <http://www.civicus.org/new/media/Handling%20the%20Media.pdf>
- CIEDEL : http://www.ciedel.org/images/Progm0910/FICHE_18_Plaidoyer.pdf

