

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi
18 octobre 2011
Séance de 17 h 00

Compte rendu n°5

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

– Examen du rapport d'information sur les vecteurs privés d'influence dans les relations internationales (*MM. Jean-Michel Boucheron et Jacques Myard, co-rapporteurs*)2

Présidence
de M. Axel Poniatowski,
président



Examen du rapport d'information sur les vecteurs privés d'influence dans les relations internationales

La séance est ouverte à dix-sept heures.

M. Jacques Myard, rapporteur : Mes chers collègues, il est temps de regarder la réalité en face : les relations internationales ne sont pas le monopole des Etats. Ce n'est d'ailleurs pas nouveau, les racines dans l'histoire sont anciennes et l'on peut citer pêle-mêle le rôle de l'Ordre de Malte au moyen-âge, l'activité des corsaires ou encore les compagnies des Indes qui ont initié les politiques coloniales des Pays-Bas, de la France ou de la Grande-Bretagne. La fin d'un monde bipolaire s'est traduite par une forte poussée des acteurs privés. Je ne pense pas exagérer en estimant qu'il y a une désétatisation des relations internationales, qui s'est accélérée grâce aux moyens modernes de communication.

On estime à environ 37 000 le nombre d'entités agissant à l'échelle internationale, qu'il s'agisse d'organisations non gouvernementales (ONG), de fondations, d'entreprises... Nous en faisons état dans notre rapport, sans ambition d'exhaustivité tant la matière est vaste et complexe.

Les ONG forment une part importante des entités privées agissant internationalement. Ce n'est pas nouveau. Elles étaient largement représentées au sein de la SDN, et plus tard, l'article 71 de la charte des Nations Unies a prévu que le Conseil économique et social pouvait les consulter. Cette présence est également due au concept de *jus cogens*, qui place les normes relatives à la personne humaine à un rang supérieur aux concepts s'appliquant aux Etats. C'est une idée forte pour les ONG de défense des droits de l'Homme, qui ont enregistré de notables succès dans leurs actions, principalement la mise en place d'une justice pénale internationale.

Les entreprises privées, notamment financières, présentent à notre sens une caractéristique essentielle : celle d'échapper à tout contrôle. La finance est un secteur largement autonome, mais l'actualité est là pour nous rappeler à quel point elle influe sur la politique monétaire et économique des Etats. Quant aux entreprises transnationales, dont le nombre est évalué à 82 000 environ, rappelons qu'elles assurent 35% de la production manufacturière mondiale. Une trentaine d'entre elles ont un chiffre d'affaires supérieur à un Etat de taille moyenne comme le Portugal. Elles conduisent à l'évidence leur propre politique, leur objectif étant d'échapper à l'impôt. Elles luttent jusqu'à présent avec succès contre toute réglementation fiscale internationale. Les fonds d'investissement, comme *Carlyle group*, présent dans la défense et l'aéronautique et les fonds de couverture (*hedge funds*) militent également pour éviter toute réglementation trop contraignante pour leurs activités. Les Etats ont ainsi abandonné des pans entiers de leur pouvoir financier, y compris et surtout la politique monétaire.

A la différence des Etats qui agissent selon des rapports de force – ce qu'on appelle parfois la *capacité d'imperium* – les acteurs privés jouent sur l'influence pour arriver à leurs fins. Les Etats se retrouvent souvent désarmés face à des acteurs qui agissent selon d'autres modes, notamment par des politiques sur le long terme. Or c'est une force de jouer sur le long terme en matière internationale.

La question que nous nous posons est simple : ces entités jouent-elles pour elles-mêmes ou pour des puissances étatiques, dont elles seraient les paravents ?

La réponse est complexe et il peut être répondu par l'affirmative dans les deux cas. Les entités privées agissent selon une technique d'influence diffuse. Elles visent la

conquête des esprits. Elles ciblent les élites, les décideurs et les futurs dirigeants. Les laboratoires d'idées – *think tanks* en anglais - sont l'outil idéal à cette fin. Ce concept nord américain est consubstantiel à la nature des Etats-Unis, la société civile ayant préexisté à l'Etat dans ce pays. La vraie ENA américaine, c'est Goldman Sachs... Vous trouverez dans notre rapport l'analyse de nombreux laboratoires d'idées, du PNAC à Cato en passant par Hudson Institute ou le Council on Foreign Relations. Ces laboratoires ont une idéologie commune : défendre la libre entreprise et vendre cette idée à travers le monde, avec des programmes de formation – comme les programmes Fulbright – et agir en osmose avec la diplomatie américaine. Il s'agit d'une vraie stratégie d'influence, mais il est difficile de savoir si l'initiative en revient au gouvernement américain ou aux laboratoires. En tout état de cause, le gouvernement américain sait tirer les bénéfices de cette situation.

Les universités font également partie du champ de notre rapport. Elles constituent un enjeu essentiel de compétitivité grâce à l'influence culturelle et linguistique. Il y a 3 millions d'étudiants dans un pays étranger, à raison de 31 % aux Etats-Unis, 17 % en Grande-Bretagne, 12 % en France et en Australie.

M. Jean-Michel Boucheron, rapporteur : Je vais poursuivre l'analyse de mon collègue en évoquant d'autres vecteurs d'influence, notamment les forums internationaux, qui sont des lieux de contacts directs. C'est là que se situe leur intérêt puisqu'ils mettent en présence des responsables politiques, des chefs d'entreprises et des intellectuels. Il en existe plusieurs dizaines, certains abrités par des fondations. Les principaux nous semblent être Davos, Munich et la Trilatérale.

Davos est le lieu du Forum économique mondial, avec désormais une autre réunion en Asie. La France y est peu présente, le plus souvent par des chefs d'entreprises. Personnellement, je ne suis pas sûr que ce soit dommageable, tant les idées prônées à Davos, par exemple les bienfaits de la déréglementation financière, ont été contredites par la réalité.

A Munich, se déroule chaque année en février la Conférence sur la politique de sécurité. Elle réunit les personnalités les plus importantes en matière de diplomatie et de défense, ainsi que celles des industries d'armement. La conférence a un statut mixte, public et privé. Rien ne se décide formellement à Munich, mais les discours des chefs d'Etat et des ministres s'accompagnent de tractations de toutes sortes en coulisse et de prises de contact. La France y est souvent présente par des représentants d'EADS et de DCNS ainsi que par des fonctionnaires du Quai d'Orsay, mais plus rarement par des personnalités politiques, alors que la conférence est ouverte aux parlementaires comme aux membres des partis.

La Trilatérale siège à Washington. Créée en 1973 par David Rockefeller, elle affiche avec franchise une vision libérale du monde et sa vocation à influencer les décideurs politiques. Actuellement, 19 de ses membres exercent de hautes fonctions gouvernementales aux Etats-Unis et en Europe et parmi ses 400 membres, 20% ont exercé dans le passé de telles responsabilités.

Il nous faut aussi évoquer les sources de financement des laboratoires d'idées. Les industries du pétrole, de l'armement, de la communication et de la finance constituent leurs principaux bailleurs, ce qui explique la conduite de certaines politiques, comme celle du Président George W. Bush. De même, l'absence de réglementation financière sur les campagnes électorales explique la puissance de l'American Israel public affairs committee (AIPAC) et la prudence des Présidents des Etats-Unis lors de leurs premiers mandats.

Notre rapport s'est efforcé d'analyser les domaines dans lesquels les vecteurs privés étaient influents. A notre sens, six tendances se dégagent :

Etats et grandes entreprises stratégiques jouent un rôle d'influence mutuelle, que l'on peut décrypter par les passages de hauts fonctionnaires dans certaines entreprises et par les orientations de politique étrangère conforme aux intérêts d'entreprises, comme les diplomaties pétrolières en Afrique et au Moyen-Orient, ou encore le travail des entreprises américaines de défense pour mettre en place une doctrine de défense anti missile étendue aux pays de l'OTAN.

Deuxième tendance : face à un monde des affaires qui se globalise, les syndicats ne restent pas sans réagir. Ils ont parfaitement intégré la nécessité d'une réponse collective, par le droit social notamment. Ils ont accompli un travail considérable à l'échelle européenne, mais peinent à obtenir les mêmes résultats au niveau mondial, en raison de divergences de conceptions sur leur rôle et sur leur action sur les différents continents.

Troisième tendance : la dépendance des Etats occidentaux envers les marchés financiers est une réalité dont 2011 constitue le point d'orgue. Elle a pour conséquence une sensibilité extrême à la notation des agences spécialisées au point que les efforts de réduction des dettes procèdent moins d'une réflexion sur l'action publique que de l'impératif de ne pas être dégradé.

Quatrième tendance : l'élaboration du droit financier, à savoir les normes bancaires et les règles applicables aux entreprises d'assurances et de marchés financiers sont élaborés en commun par les banquiers centraux, par les organes de surveillance de ces secteurs et par les représentants des principales entreprises de ces secteurs. L'ensemble du processus est coordonné par quelques organes que l'on appelle Comité de Bâle. Il y a donc auto régulation de la sphère financière. Parallèlement, une association de banquiers, l'International Institute of Finance, dont le siège est à Washington, joue un rôle discret auprès des gouvernements. L'IIF a ainsi donné son aval aux plans de sauvetage de la Grèce, ce qui est logique puisque les banques sont impliquées dans le rééchelonnement de la dette de ce pays.

Cinquième tendance : la normalisation technique comme la normalisation comptable jouent un rôle considérable dans nos sociétés. La normalisation technique est un gage de conquête des marchés. Quant à la normalisation comptable, elle constitue le tragique exemple de la faillite du pouvoir politique et de l'administration, puisque les Etats européens et l'Union européenne ont été incapables d'harmoniser leurs systèmes. C'est donc un organe privé, l'IASC / IASB, qui est devenu en près de 40 ans le régulateur de la comptabilité. Or cette discipline n'est pas neutre et la conception de l'IASB est fortement influencée par les grands cabinets d'audit, qui préfèrent donner des entreprises une valeur de marché plutôt qu'une valeur sociale, sur la base objective de leurs actifs, cette vision prévalant en Europe continentale. Or la valeur de marché est à l'origine de dérives du système financier. L'IASB est si solidement installée qu'elle rejette toute intervention des Etats dans les systèmes comptables.

Sixième tendance : les vecteurs privés sont nombreux et parfois puissants dans les domaines de l'environnement, des droits de l'homme et de l'aide au développement, mais il s'agit de domaines dans lesquels, aux côtés d'entités sincères et militantes se trouvent des « ONG paravents », qui poursuivent d'autres buts, souvent au profit d'entreprises privées. Nous n'expliquons pas autrement l'attitude de Greenpeace, qui après avoir accepté le principe de nous rencontrer, a annulé l'entretien que nous avions prévu, sur le prétexte des positions politiques prises par mon collègue Jacques Myard. Greenpeace a proposé de me voir sans mon collègue, ce que j'ai refusé, considérant que nous avons la même part de souveraineté nationale. Vous trouverez en annexe 1 du rapport la lettre que j'ai adressée à Greenpeace. Je souligne ici qu'une fois de plus, il y a impossibilité de connaître les sources de financement

de Greenpeace, alors que comme beaucoup d'ONG, cette organisation se targue de transparence.

Je terminerai par deux points : en premier lieu, l'apparition de détenteurs de très grandes fortunes dans le secteur de l'aide au développement, sans doute bénéfique mais qui n'obéit pas toujours à une logique politique. En second lieu, la gestion d'internet mérite toute notre attention. Historiquement, elle est dévolue à une compagnie privée, l'ICANN. Cette situation comporte plusieurs aspects positifs, mais avantage considérablement les Etats-Unis en cas de conflit cybernétique, en raison du contrôle que le département du commerce et sans doute le département de la défense peuvent exercer sur les ordinateurs centraux qui gèrent les flux de trafic.

En conclusion, je soulignerai que la France a toujours un retard en matière d'intelligence économique et que nos entreprises investissent encore trop peu dans des fondations qui pourraient être incubatrices d'idées nouvelles.

M. le président Axel Poniatowski. Merci, messieurs les rapporteurs pour cette présentation extrêmement intéressante. J'ai bien compris qu'il s'agissait d'un rapport sur les vecteurs privés d'influence. Je relève que la plupart d'entre eux sont américains, qu'il s'agisse des ONG, des multinationales, des think tank, des universités, etc. à un moment où les Etats-Unis sont en perte d'influence, tant au niveau économique que politique. Cela pourrait être intéressant de savoir quels sont les grands vecteurs d'influence dans les pays émergents. Je trouve qu'il y a une déconnection entre les acteurs des vecteurs d'influence que vous citez et les tendances que vous exprimez.

En France, il faudrait que l'on ait des think tank plus puissants ou des sociétés de renseignement économique, un peu comme ceux qui existent en Grande-Bretagne.

M. Jean-Michel Boucheron, rapporteur. Nous n'avons pas du tout visé, dans ce rapport, les Etats-Unis. Mais lorsque nous avons fait le bilan des think tank, des instruments privés d'influence, nous nous sommes aperçus que l'on se tourne 99 fois sur 100 vers les Etats-Unis. Nous sommes à une période de l'histoire où les Etats-Unis, par les vecteurs privés d'influence, ont complètement dépassé l'Europe, alors que la Chine n'émerge pas encore. Dans le secteur de l'armement, dans celui du pétrole ou des droits de l'homme, il n'y a aucune ONG française dans les vingt premières mondiales. Nous n'avons pas volontairement recherché les think tank américains, il s'agit simplement de la réalité du terrain.

Hormis dans le domaine financier où les vecteurs d'influence ont une logique d'alignement de toute l'économie mondiale sur les normes américaines, il n'y a pas de cohérence globale. Chaque think tank a un objectif précis, en terme de lobbying,

M. Jacques Myard, rapporteur. La société transnationale qui s'est fortement développée durant ces vingt dernières années après la chute du mur de Berlin et le développement des technologies correspond à une forme de la société américaine. La société américaine, dans beaucoup de domaines, c'est la liberté individuelle et la liberté de ces groupes qui se sont constitués. S'ils sont si forts aujourd'hui c'est qu'ils ont préexisté dans la société américaine.

L'influence culturelle américaine a commencé, en 1946, avec l'accord Blum-Byrnes, qui est la fin du régime d'interdiction des films américains, imposé en 1939 et resté en place après la Libération. Intellectuellement, tout ce qui venait d'Amérique se rapportait à la liberté de circulation. Le socle d'une stratégie d'influence commence par une politique culturelle.

M. Jean-Paul Lecoq. On dit que l'Etat fédéral américain est faible ; il y a au moins un endroit où il est fort c'est quand il maîtrise sa banque centrale ! Ce qui n'est pas le cas pour l'Europe.

Les « indignés » ne représentent-ils pas une nouvelle approche de l'influence dans le monde ?

Vous n'avez pas parlé du rôle des religions.

Je me demande si le rêve du citoyen de 1789, de prendre le pouvoir dans le monde, pourra aboutir un jour.

M. Hervé Gaymard. Je souhaite avant toute chose féliciter les deux rapporteurs pour leur approche extrêmement intéressante et innovante. Je souhaiterais aborder le cas des étudiants étrangers. Il y a quelques années, j'ai rédigé un rapport sur la stratégie que devrait suivre la France dans les pays émergents. J'ai commencé ce travail sans a priori et je me suis rendu compte qu'un des piliers de notre politique devait être l'attractivité des étudiants étrangers. Dans le monde, il y a les pays où les universités sont publiques et ceux où les universités sont privées. Il y a par ailleurs des pays qui ont des stratégies d'attractivité des étudiants étrangers : les Etats-Unis et l'Angleterre depuis toujours, l'Allemagne plus récemment et de manière plus ciblée dans les secteurs qui concernent ses exportations et l'Australie qui, du jour au lendemain, a décidé qu'un des piliers de sa politique extérieure serait une politique d'accueil des étudiants étrangers. Avez-vous abordé le sujet ? Comment analysez-vous la politique française actuelle dans ce domaine ?

M. Dominique Souchet. Je voudrais également m'associer aux félicitations adressées à nos rapporteurs et leur demander si le réseau du *Council on foreign relations* constitue toujours un vecteur d'influence important. Lorsque j'étais en poste aux Etats-Unis, c'était une tribune extrêmement importante qui servait de relais très efficace pour diffuser les grands thèmes de la diplomatie américaine dans toutes les grandes métropoles, auprès des milieux d'affaires, auprès des associations et des réseaux consulaires. Ce réseau continue-t-il à avoir une influence significative ?

M. Jacques Myard, rapporteur. Nous n'avons pas abordé la question de la religion, qui constitue un thème très vaste. Les évangélistes sont extrêmement actifs et on peut se demander si leur action ne recoupe pas des objectifs politiques des Etats-Unis.

Sur le rôle de la Banque centrale aux Etats-Unis, je suis convaincu qu'en matière monétaire, c'est le milieu financier qui dicte sa politique à la Maison Blanche. Le Secrétaire d'Etat au Trésor est un ancien de Goldman Sachs. Il y a une symbiose et une action commune entre le pouvoir financier et la Maison Blanche.

Quant aux indignés, la question sous-jacente est de savoir s'il existe une opinion publique mondiale émergente. Il y a certainement des mouvements dans le monde occidental mais ce dernier ne représente pas la planète. Cela reste à étudier de près.

Concernant les étudiants étrangers, je suis d'accord avec vous. C'est un domaine stratégique d'influence, qu'il faut organiser. Les Américains l'ont déjà fait. Ils sont par exemple présents dans les banlieues françaises et accueillent des jeunes aux Etats-Unis. C'est une bonne politique. Aux Etats-Unis, les fondations ont des moyens financiers importants grâce à la structure du système fiscal et aux fortunes qui investissent. Il s'agit d'une question centrale en termes d'influence.

M. Jean-Michel Boucheron, rapporteur. Les « Council on foreign relations » sont un outil d'influence important. Concernant les étudiants étrangers, la stratégie aux Etats-Unis est globale alors que nous avons en France une stratégie d'universités, à l'exception du monde militaire où l'on accueille des étudiants de tous les pays que l'on retrouve ensuite dans les états-majors.

M. Jean-Paul Dupré. Vous avez dressé un état des lieux édifiant qui confirme le rôle exorbitant du pouvoir financier, y compris sur les Etats. Vous avez également pointé du doigt le comportement de certaines ONG. J'ai moi-même pu percevoir un côté arrogant chez certaines organisations qui utilisent, selon moi, une trop grande partie de leurs fonds à assumer des coûts de fonctionnements importants.

M. Myard a évoqué le rôle des fonds de pensions et d'investissement : il s'agit de véritables prédateurs d'entreprises et les conséquences sociales de leurs actions sont désastreuses. Ils sont intéressés uniquement par un profit immédiat. Vous avez enfin évoqué les cyber-attaques.

Quelles sont vos préconisations pour répondre à tous les enjeux évoqués ?

M. François Loncle. Je ne suis pas d'accord avec vous sur le déclin américain, M. le Président. Le rapport présente tous les vecteurs d'influence tels que les think tanks, internet, les organisations non gouvernementales. Nous sommes en train d'assister à un rééquilibrage des pouvoirs qui tend à compenser le déclin politique ou économique de telle ou telle nation.

Je souhaiterais faire deux remarques. A propos des ONG de défense des droits de l'Homme, elles sont moins puissantes en France et en Europe mais certaines, comme Amnesty International, ont des bureaux nationaux relativement indépendants du siège.

Deuxièmement, pourquoi n'avons nous pas un fonds de Bill Gates en Europe ou en France ?

M. le président Axel Poniatowski. Je maintiens ce que j'ai dit. Les Etats-Unis restent la plus grande puissance mondiale mais pour citer un chiffre éloquent, ils représentaient 18% du commerce international en 2000 et plus que 12% aujourd'hui.

M. Jacques Myard, rapporteur. Nous sommes dans l'ère des puissances relatives. La France est passée de 5,4% à 3,4% du commerce international. Jean-David Levitte me disait, que des Etats-Unis, la France est perçue comme une hyper puissance culturelle. Il y a divers critères. Les Etats-Unis arrivent à mener des politiques dans certains domaines, qui sont de véritables stratégies d'influence, grâce à des vecteurs privés qui précèdent la puissance d'un Etat par la conquête des esprits et leur manière de penser et de voir le monde. Les Américains ont joué cette carte avec succès avec leurs moyens propres et leur puissance entrepreneuriale.

Concernant les droits de l'Homme, il s'agit d'un thème universel.

M. Jean-Michel Boucheron, rapporteur. Si on utilise certains chiffres d'influence économique, certes, il peut y avoir un déclin américain car il y a de nouveaux pays émergents. Le montant du commerce est en forte augmentation et la part des Etats-Unis diminue.

Les think tanks américains sont très puissants. Ils fournissent des analyses sur de nombreux sujets. La rencontre de ce stock de connaissances avec internet y donne un accès à la planète entière, qui peut alors puiser dans toutes les études et recherches accumulées. Ce n'est pas un déclin de l'Amérique. Nous avons rencontré deux think tank chinois. Il est frappant de constater qu'ils ont les mêmes normes et les mêmes façons de penser que les Américains.

M. Jacques Myard, rapporteur. Si j'ai insisté pour que l'on utilise le terme de « laboratoires d'idées », c'est que l'asservissement culturel commence par l'emploi des concepts de l'autre.

Pour répondre sur la finance, il existait l'internationale des diplomates, l'internationale des militaires et maintenant, il y a l'internationale de la finance. C'est un réel problème.

Puis la commission *autorise* la publication du rapport d'information.

La séance est levée à dix-huit heures quinze.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 18 octobre 2011 à 17 heures

Présents. - M. Jacques Bascou, M. Jean-Michel Boucheron, M. Loïc Bouvard, M. Pascal Clément, M. Alain Cousin, M. Michel Destot, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Paul Dupré, M. Hervé Gaymard, M. Jean Grenet, M. Jean-Paul Lecoq, M. François Loncle, M. Jacques Myard, M. Axel Poniatowski, M. François Rochebloine, M. Dominique Souchet, M. Michel Vauzelle

Excusés. - Mme Nicole Ameline, Mme Martine Aurillac, M. Christian Bataille, Mme Chantal Bourragué, Mme Danielle Bousquet, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Jean-Louis Christ, M. Jean-Claude Guibal, M. Jean-Jacques Guillet, M. Serge Janquin, M. Michel Terrot