

# L'action des ONG dans le domaine du désarmement (entre ambitions et limites) et l'exemple britannique

38745 signes

Par Jean-Luc MARRET, chercheur à la Fondation pour la Recherche Stratégique,  
jl.marret@frstrategie.org.

L'émergence des ONG et les problématiques de leur action, notamment dans leurs relations avec les Etats ou le développement de réseaux d'assistance, sont désormais routinisées<sup>1</sup>. Certains de leurs champs d'action spécifiques restent en revanche mésestimés : la sécurité internationale et le désarmement, par exemple, qui cristallisent pourtant les relations complexes ONG/Etat dans des domaines qui sont traditionnellement du ressort de ce dernier.

La nébuleuse des ONG agissant en matière de désarmement est difficilement quantifiable. Les initiatives foisonnent, les statuts, les financements, l'orientation doctrinale varient. Elles sont dans une écrasante majorité américaines ou européennes. Une coalition d'ONG comme *Abolition 2000* regroupe 2030 organisations de 93 pays. Sans surprise, les Etats occidentaux démocratiques y sont sur-représentés : il faut en effet pour que les ONG agissent que la démocratie représentative soit en place et que l'Etat puisse être influencé par le moyen des élections ou de formes d'action collective plus caractéristiques des ONG. Plus précisément, les pays nordiques ou culturellement protestants connaissent un foisonnement d'initiatives en faveur de l'interdiction de l'armement nucléaire (Etats-Unis : 508 ; Royaume-Uni : 173 ; Scandinavie : 37 ; Allemagne : 71, Pays-Bas : 19, France : 47) quand les Etats « proliférants », en général aussi des régimes autoritaires, sont sous-représentés (23 ONG Egyptiennes, 1 irakienne, 1 libyenne, 5 syriennes et 0 iranienne).

Certaines représentent un grand nombre de militants, comme l'*International Physicians for the Prevention of Nuclear War* (IPPNW). D'autres ne rassemblent qu'une ou deux personnes et/ou ne sont que de petits instituts de recherche politique ou fédèrent des individus habitant près de sites nucléaires ou militaires stratégiques (ainsi le *Los Alamos Study Group*). Diverses ONG sont de véritables réseaux internationaux avec des militants dans plusieurs pays mais des bases organisationnelles très faibles (*Parliamentarians for Global Action*). Diverses ONG sont très hiérarchisées (*Greenpeace*), d'autres -comme l'ONG britannique *Campaign for Nuclear Disarmament*- sont très liées à un syndicat ou à un parti politique avec des procédures internes très démocratiques impliquant une large base militante.

Elles paraissent pouvoir être classées en trois types généraux qui se recoupent parfois :

- Expertise non-gouvernementale, universitaires et/ou professionnels. Typiquement, ces organisations profitent du statut « élitiste » des réseaux de leurs membres et font du lobbying

---

<sup>1</sup>Voir par exemple : M.E. Keck & K. Sikkink, *Activists beyond Borders*, N.Y., Cornell University Press, 1998; T.G. Weiss & L. Gordenker, *Ngos, the UN, & Global Governance*, Boulder, CO, Lynne Rieder Publishers, 1996 ; J. Smith, Ch. Chatfield & R. Pagnucco, *Transnational Social Movements and Global Politics*, N.Y., Syracuse University Press, 1997. Cette recherche a bénéficié d'un soutien financier de la Délégation aux Affaires stratégiques du Ministère de la défense.

de respectabilité pour influencer les gouvernements. Elles peuvent être dévolues à l'abolition des armes nucléaires, à *l'arms control* ou à des domaines plus spécifiques, mais le plus souvent, elles ont des positions pratiques qui nourrissent parfois les politiques publiques et qui sont vues par les gouvernements comme essentiellement pragmatiques, réalisables voire complémentaires de leurs propres positions.

- Les campagnes et mouvements publics de base, avec des militants et des organisateurs expérimentés bénévoles ou salariés et parfois une dimension religieuse. Leur répertoire d'action est plutôt la mobilisation publique -les pétitions, les *sit in*, les manifestations, l'utilisation d'Internet ou de campagnes de lettres pour sensibiliser l'opinion et les médias et ainsi faire pression sur les Etats.

- L'action directe non-violente qui peut être utilisée comme une tactique organisée (Greenpeace) ou surgir –plus ou moins spontanément – de campagnes de terrain avec une participation fluide. De telles actions peuvent être assez spectaculaires : ainsi, ces quatre personnes arrêtées au point zéro du sites d'essais nucléaires du Nevada<sup>2</sup> en 1990.

## I) Désarmement, mobilisations des ONG et Etats

En prenant différents aspects du désarmement – les mines antipersonnel, les sessions extraordinaires de l'Assemblée générale de l'ONU consacrées au désarmement, la thématique du gel nucléaire (*Freeze campaign*), les mines antipersonnel ou la *National Missile Defense*, il sera possible de distinguer diverses lignes de force en termes de capacité des ONG à influencer l'activité diplomatique des Etats ou de leur légitimité à intervenir.

### Les Sessions spéciales des Nations-unies sur le désarmement et la *Freeze campaign* : des échecs des ONG

Les sessions spéciales de l'assemblée générale des Nations-unies sur le désarmement qui se sont tenues en 1978, 1982 et 1988, ont permis aux ONG spécialisées de se mobiliser pour tenter d'influencer les travaux des Etats-membres dans ces conférences multilatérales. Les ONG ont aussi tenté pour l'occasion de sensibiliser l'opinion publique internationale au désarmement nucléaire. Dans les faits, ces initiatives et tentatives d'influence ont été modestes, leur résultat simplement indirect.

A priori, ces sessions spéciales étaient bien faites pour les ONG : elles représentaient une tentative de traiter un problème global par le moyen d'une coopération internationale.

La session de 1978 fut ainsi l'occasion pour de nombreuses ONG de publier de la littérature d'information sur le désarmement à destination du grand public. On soulignera en particulier le regain d'intérêt des différentes communauté et églises chrétiennes à travers l'Europe et l'Amérique du nord pour la paix, la sécurité et le désarmement. Des ONG de nombreux pays sponsorisèrent des conférences et des débats publics pour le plus large public ou organisèrent des activités de protestation contre la « course aux armements », particulièrement aux Etats-Unis, au Japon, au Canada ou en Europe occidentale. Ainsi, le *Disarmament Working Group* de la *Coalition for a New Foreign and Military Policy*, un réseau associatif basé à Washington de plus de 40 ONG agit directement sur l'Etat américain, par des rencontres, en considérant que l'essentiel des progrès en matière de désarmement dépendait de Washington.

La première session spéciale consacrée au désarmement (SSD1) fut aussi l'occasion d'organiser les relations et les coopérations transnationales entre ONG : A titre d'exemple,

---

<sup>2</sup> *Today*, 15 novembre 1990.

citons la création en octobre 1977 de *l'International Mobilization for Survival* (ImfS), une coalition d'ONG de paix et de désarmement nationales et internationales. Tournées à l'origine vers les manifestations non-violentes, ces organisations modifièrent leur action dans la perspective de la SSD1 et informèrent leurs sympathisants de ses enjeux. De surcroît, immédiatement avant le début de la SSD1, cette coalition envoya des messages et des documents ad hoc aux Nations-unies pour montrer le soutien public sur le désarmement et fournir une expertise alternative sur le désarmement nucléaire aux fonctionnaires internationaux et aux diplomates.

Mais l'événement le plus significatif en termes de mobilisation d'ONG fut certainement la Conférence internationale des ONG sur le désarmement qui eut lieu avant le début de la SSD1. Elle se déroula à Genève au printemps de 1978. 500 représentants de 85 ONG transnationales différentes, de toutes origines, et 200 ONG nationales de 46 Etats, préparèrent un ensemble de déclarations de sensibilisations sur les questions du désarmement. Cette conférence fut organisée par une antenne genevoise du *Committee on Disarmament* –ONG basée à New York et dont le point fort est précisément son accompagnement des activités de l'ONU en matière de désarmement et la représentation des intérêts d'une centaine d'ONG. Cette ONG eut la responsabilité de négocier un rôle officiel des ONG avant et pendant la SSD1.

Les ONG tentèrent encore de fournir une assistance aux officiels nationaux et internationaux en charge de l'organisation de la SSD1. Aux Etats-Unis, la Fondation Stanley élaborait trois rencontres informelles entre diplomates et ONG pour échanger des points de vue hors des instances formelles onusiennes. Les Quakers organisèrent de leur côté une série de séminaires informels pour la formation des diplomates des pays en voie de développement en matière de désarmement<sup>3</sup>.

236 ONG, représentées par environ 800 personnes, furent officiellement enregistrées par l'ONU pour participer à la SSD1. De surcroît, 500 délégués japonais de 200 ONG nippones vinrent comme une simple délégation nationale d'ONG<sup>4</sup>.

Les ONG s'engagèrent dans une série d'actions de communication à destination des Etats membres de l'ONU au fil de la conférence<sup>5</sup>. Elles tentèrent aussi de mobiliser l'opinion. Ainsi, des marches et manifestations furent organisées par *Mobilization for Survival*, une ONG américaine, aux côtés d'autres événements publics comme la « Convocation internationale religieuse pour la survie de l'Humanité » sur la place Dag Hammarskjöld qui réunit 15 000 personnes.

L'échec paraît toutefois avoir été patent pour l'essentiel parce que les Etats n'élaborèrent pas leurs positions pendant la SSD1, mais vinrent au contraire défendre et promouvoir une ligne définie auparavant par les administrations compétentes : l'action de lobbying ne pouvait s'exercer en aval du processus d'élaboration. De fait, certaines ONG réussirent alors au moins à influencer les négociations pour faire figurer dans le document final une déclaration sur le rôle positif des ONG. Autre raison de cet échec : les relations entre ONG ne furent pas harmonieuses. Au contraire, des rivalités se manifestèrent pour être sélectionné par la SSD1 comme porte-parole de la société civile devant les délégations diplomatiques<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> [www.afsc.org/Quono.htm](http://www.afsc.org/Quono.htm)

<sup>4</sup> Une large part des ONG participant à SSD1 n'étaient pas internationales ou n'avait pas un statut consultatif auprès de l'ONU (*Disarmament*, 1978, n.76).

<sup>5</sup> Les ONG japonaises rendirent ainsi visite à toutes les délégations et les représentants de *Mobilization for Survival* rencontrèrent les diplomates des puissances nucléaires.

<sup>6</sup> 25 ONG furent sélectionnées le 12 juin 1978 pour faire des présentations de leurs positions devant la session spéciale. Elles représentaient un panel très élaboré des différents continents, religions, sexes et âges.

Limitées à un rôle d'éveil des consciences, d'éducation des populations, les ONG ne purent faire prévaloir leurs vues auprès des Etats pour plusieurs raisons : la volonté des Etats de « faire avec » les ONG mais de ne pas subir leur influence, l'incapacité des ONG à se coordonner, l'organisation des SSD elles-mêmes qui laissaient peu de place aux « citoyens du monde ».

De la même façon, il n'y eut pas une réelle mobilisation transnationale autour de la thématique pourtant prometteuse, médiatisable et compréhensible de la campagne pour le « gel nucléaire » qui naquit aux Etats-Unis et fut diplomatiquement concrétisée par une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU en 1982. En dépit d'une mobilisation publique massive aux Etats-Unis, la nébuleuse des ONG de désarmement ne put jamais développer un véritable réseau coopératif à travers le monde. Les contraintes des intérêts nationaux et des débats publics locaux l'emportèrent toujours et déterminèrent totalement les actions des ONG.

La campagne antinucléaire attira jusqu'à un million de personnes à Central Park à l'occasion de la SSD2 en 1982. Au plan américain, ce mouvement (*Nuclear Weapons Freeze Campaign* – NWFC) se mobilisa principalement sur les négociations américano-soviétiques sur les armes nucléaires et leurs essais. Au plan de la coopération avec les pacifistes ouest-européens, la mobilisation se fit largement sur la seule question des forces nucléaires de portée intermédiaire (*Pershing 2* et *SS-20*). La NWFC, probablement sollicitée à l'origine par ses homologues européens, fit de considérables efforts pour mettre en place des soutiens réciproques et des coordinations d'action, en particulier avec la Campaign for Nuclear Disarmament britannique, l'Interchurch Peace Council néerlandais et les Verts allemands. Mais la NWFC se mobilisait sur l'ensemble de la thématique nucléaire. Loin de focaliser sur un seul type d'armement (« Plutôt rouge que mort » ou « Stop MX »), les militants américains insistaient davantage sur l'arrêt des essais, de la production de matière fissile ou de la R.&D. nucléaire militaire. Leur crainte était que mobiliser l'opinion publique sur les seules armes nucléaires intermédiaires européennes entraîne une démobilisation sur le reste.

De nombreux groupes européens défendaient au contraire le thème du désarmement unilatéral (la CND en Grande-Bretagne en particulier) et considéraient les négociations américano-soviétiques comme suspectes et dangereuses. La CND avait mobilisé ses adhérents depuis longtemps sur l'unilatéralisme – le désarmement nucléaire unilatéral britannique - et considérait par conséquent avec méfiance la *Freeze Campaign*. Elle ne soutint d'ailleurs pas les initiatives en ce sens en Grande-Bretagne qui culminèrent en 1983-84 avant de se dissoudre.

Une autre différence distingua les pacifistes : le mode de scrutin proportionnel en vigueur aux Pays-Bas et au Danemark permit aux militants de ces pays de faire pression sur les partis politiques non-majoritaires de leur pays, ce qui aboutit en 1983/1984 à des décisions gouvernementales de repousser l'acceptation des missiles de croisière et des *Pershing* américains.

### Les ONG et la NMD : la mobilisation ratée

Selon *BASIC*, au moins 354 ONG majeures s'opposent à la National Missile Defense (NMD), *Abolition 2000* en répertorie plus de 2000. Pourtant, il semble que la mobilisation induite soit faible, au regard par exemple de la *Freeze* campagne des années 80. Il est vrai que symboliquement la NMD aurait un avantage par nature : celui d'annihiler les armes nucléaires et leurs vecteurs, ce qui serait une façon militaire d'instaurer une sorte de désarmement nucléaire par impuissance potentielle de ces armes.

Face à ce discours, la lutte de la majorité des ONG contre le programme de défense antimissile s'articule essentiellement autour de deux arguments :

-D'une part, le programme favoriserait la prolifération nucléaire, en incitant les puissances nucléaires émergentes ou déclinantes à se réarmer.

- Il serait d'autre part extraordinairement coûteux, les crédits gaspillés pouvant être plus utilement investis dans la réduction de la pauvreté, l'aide au développement, la lutte contre la faim ou les maladies infectieuses.

Ces critiques ne sont pas nouvelles. Depuis le discours fondateur de Ronald Reagan de mars 1983 sur l'Initiative de défense Stratégique en effet, l'opposition des ONG aux différents programmes de l'administration américaine tient d'abord à l'existence même de l'arme nucléaire. En ce sens, l'IDS, puis la NMD, se voient opposer des objections différentes mais procédant de la même logique. L'impact de la NMD en temps qu'outil anti-prolifération demeure totalement mésestimé par les ONG qui ont en la circonstance une approche largement occidentale<sup>7</sup> : les références systématiques au désarmement complet sont totalement déconnectées des ambitions nucléaires des nombreuses nations de l'hémisphère sud.

Peu mobilisatrices jusqu'à présent, les ONG anti-NMD sont concurrencées par des ONG pro-NMD, nettement plus à droite en général. Plus rares que leurs consœurs, ces ONG militantes conservatrices défendent la NMD, sont clairement orientées vers les questions de sécurité et bénéficient d'une structuration interne plus forte, tout en souffrant d'un déficit d'image. L'une des plus ancienne ONG dédié à la défense de la NMD est *High Frontier*, créée par le général Daniel Graham<sup>8</sup>. Si l'action de *High Frontier* est méconnue du public, l'ONG agit cependant en profondeur par un lobbying feutré mais actif auprès des milieux conservateurs américains. Actuellement, l'organisation milite pour l'instauration d'un système antimissiles basé en mer et propage ses idées par le biais d'un bimensuel diffusé à 14 000 exemplaires, la qualité du lecteur suppléant à la quantité. Le profil discret affiché par *High Frontier* contraste évidemment avec celui du *Center for Policy Studing*, plus ouvertement dirigé vers le grand public. Le CPS, qui est l'un des éléments moteurs du soutien non-gouvernemental à la NMD aux Etats-Unis, se revendique comme un centre d'information et de lobbying avec un positionnement d'ONG. Contrairement aux organisations pacifistes, le CPS exclue tout activisme populaire pour agir comme un relais d'influence dirigé vers les élites et la partie la plus cultivée de l'opinion publique et disposant d'un accès privilégié à l'administration actuelle par le biais des membres de son conseil d'administration et de surveillance.

### La campagne internationale d'interdiction des mines : une victoire du transnationalisme

Les ONG peuvent parfois être à l'origine d'idées novatrices ou de concrétisations internationales : la prise de conscience générale au début des années 90 de la gravité du problème des mines antipersonnel est plutôt dû à la société civile transnationale, même si sa concrétisation en une convention internationale a principalement bénéficié de l'activisme du Canada.

En octobre 1992, plusieurs ONG se réunirent et créèrent à New York la campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel (ICBL- International Campaign to Ban Landmines) : Handicap International, Human Rights Watch, medico, Mines Advisory group, Physicians for Human Rights et VVAF. Aucune de ces organisations n'appartenait à la nébuleuse des activistes du désarmement. Elles étaient au contraire essentiellement

<sup>7</sup> Voir par exemple *Friend of the Earth Australia* (<http://sydney.foe.org.au/nuclear/index.html>).

<sup>8</sup> <http://users.erols.com/hifront/index.html>

humanitaires et agissaient dans des pays où la dissémination des mines était un problème crucial. Elles s'entendirent sur des buts communs :

- Une interdiction internationale de l'emploi, de la production, du stockage, de la vente et du transfert des mines antipersonnel,

- L'établissement d'un fonds international administré par l'ONU pour promouvoir et financer l'assistance aux victimes et des programmes mondiaux d'éradication<sup>9</sup>.

Le premier acte de l'organisation de coordination nouvelle fut de publier un appel invitant toutes les ONG concernées à se joindre à ICBL. Entre 1993 et 1996, plus de 1 200 groupes provenant de 75 Etats le signèrent.

L'objectif premier de l'ICBL était de parvenir à une interdiction dans le cadre des traités existants. La campagne s'est dès lors mobilisée sur le thème de la révision de la convention de 1980 qui régit l'utilisation des mines antipersonnel. A la conférence de Vienne de septembre 1995, ICBL avait mobilisé 350 ONG de 32 pays, ce qui lui assurait une couverture médiatique potentielle quasi mondiale. Elle coordonna par exemple des actions de sensibilisation à travers le monde (les tas de chaussures au Trocadéro par exemple). Le désaccord des Etats participants sur la définition des mines, sur leur intérêt militaire même fit échouer la conférence. Les membres d'ICBL décidèrent, sur une proposition néerlandaise, de réunir les Etats qui avaient soutenu l'interdiction universelle des mines – plus de 20 alors. Le Canada vit une opportunité d'initiative à cet instant qui donna naissance au « processus d'Ottawa ».

L'ICBL fut toujours partie prenante aux négociations, dans les limites de son statut. Ainsi, par delà les discussions informelles, cette coordination participa à la conférence de négociation du traité à Oslo en septembre 1997 en tant qu'observateur formel. Ce statut lui donnait la possibilité d'intervenir et de faire des déclarations, à défaut de pouvoir voter. Elle put ainsi se tenir informée et exercer des pressions ponctuelles sur les négociateurs. D'autres ONG, associées d'une façon ou d'une autre aux délégations diplomatiques eurent un statut assez identique.

Au début de décembre 1997, 122 Etats signèrent le traité d'Ottawa, en présence de 2400 délégués, ONG et journalistes de 150 pays. A la fin de décembre 1997, le prix Nobel de la paix fut attribué à l'ICBL et à sa représentante, Jody Williams. Le comité Nobel considéra à cette occasion que le processus d'Ottawa pouvait être « le modèle de processus similaires à l'avenir » et qu'il « prouvait l'importance décisive de l'effort international en faveur du désarmement et de la paix »<sup>10</sup>.

L'octroi du prix Nobel est certainement un instrument parfait de légitimation. Pour des organisations comme l'ICBL ou *Pugwash*, une telle récompense procure un surcroît de ressources : ressources financières certes - par le montant du prix lui-même, mais aussi par les gains envoyés par le public sensibilisé par les médias-, ressources plus symboliques car le Nobel pare de toutes les vertus celui qui est récompensé. Il paraît évident pour ces raisons qu'un prix Nobel est un objectif très attractif pour toute ONG qui acquiert une certaine taille internationale.

Entre mobilisation des médias et actions sur le terrain, expertises techniques de médiation et discours oraculaires, la nébuleuse des O.N.G. de désarmement est diffuse, avec

---

<sup>9</sup> Communiqué de presse de l'ICBL, 2 octobre 1992.

<sup>10</sup> Déclaration de presse de l'Institut norvégien du Nobel, 10 octobre 1997.

des éléments de coordination (les réseaux transnationaux d'ONG, l'ONU, la religion, les Etats) et de concurrence (aptitudes à mobiliser les ressources publiques ou citoyennes).

Les résultats obtenus sont variables finalement en raison de la spécificité de l'armement combattu. Certaines armes ont en effet une puissance (les armes nucléaires), des résultats concrets médiatisables et très visibles (les mines anti-personnel) prompts à susciter des mobilisations.

L'attitude des Etats paraît évidemment primordiale : que les Etats soient réticents et les ONG sont exclues de processus de négociation qu'elles ne peuvent suivre que passivement. En revanche, tout processus initié par les ONG –les mines– peut potentiellement leur laisser une place en tant qu'acteur participant.

Un exemple –celui de la Grande-Bretagne- permettra d'analyser systématiquement ces liens complexes et variables – Concurrentiels ? Complémentaires ? – entre ONG et Etat.

## 2/ L'exemple de la Grande-Bretagne

L'exemple de la Grande-Bretagne est intéressant à plus d'un titre : puissance nucléaire largement comparable à la France, ce pays est aussi stratégiquement dépendant des Etats-Unis et est souvent, en de nombreux aspects, un lieu de débat public « européenisé » sur des thèmes qui se retrouvent aux Etats-Unis. Le tissu des ONG de désarmement y est encore remarquablement dense. Le parti travailliste, pour des raisons historiques et électorales plus conjoncturelles, a récupéré certaines initiatives, une « morale » ou une « éthique » des relations internationales venant de la nébuleuse des ONG britanniques. Cette porosité entre politique et ONG s'est parfois concrétisée par des trajectoires individuelles.

### Sociologie des ONG britanniques

Les ONG britanniques du désarmement sont à l'image de ce qui prévaut dans d'autres pays : une nébuleuse d'acteurs aux statuts, discours, mobilisations et tactiques très variables. Bien qu'il soit par définition impossible d'être exhaustif, la distinction que nous avons opérée entre différentes ONG reste valable pour la Grande-Bretagne :

Les ONG britanniques associées au réseau *Abolition 2000* sont 173. Leur nombre nous paraît suffisamment important pour être représentatif de l'ensemble de la communauté des ONG de ce pays. Une analyse des occurrences contenues dans leur nom est un indicateur intéressant, quoique très global, de leur activité, voire de leur vision du monde :

- Il apparaît ainsi nettement une dimension locale ou régional des ONG (90 d'entre elles portent un nom de ville ou de lieux quelconque). Ce constat a une origine historique : l'absence d'Etat centralisé et de droit écrit au Royaume-Uni a probablement induit des organisations sociales non centralisées dans ce pays.

- 53 utilisent le mot « Nucléaire » et/ou 42 le mot « paix » dans leur nom. Ce constat n'est évidemment pas surprenant touchant une coordination d'ONG (*Abolition2000*) qui a justement pour but l'abolition des armes nucléaires. En revanche, il est intéressant de constater les liens avec les notions de paix : il nous semble à l'étude que cela est un indicateur de la porosité des ONG du désarmement et des milieux pacifistes et de résolution des conflits, un domaine très dynamique dans le monde anglo-saxon et qui mériterait en soit une étude distincte.

- Les dimensions religieuses (23 occurrences) et/ou professionnelles (les ingénieurs pour la paix, les pompiers pour la paix), etc., sont encore une indication précieuse des mobilisations : en Grande-Bretagne comme ailleurs, les valeurs religieuses (catholiques, protestantes, anglicanes, baptistes ou quakers) sont assez prégnantes parmi les militants et adhérents des ONG.

La technicité du désarmement ne paraît en revanche être vraiment maîtrisée que par quelques ONG seulement, celles d'expertise et qui ont évidemment des visions et des intérêts à représenter fort différents :

- *L'Acronym Institute* a été créé en nombre 1995 et s'est légalement établi à Londres en septembre 1997. Ses domaines d'activités sont la promotion de la non-prolifération et du désarmement nucléaire. Cette ONG tend à favoriser les négociations inter-étatiques en ces

domaines, en agissant notamment auprès des Nations-unies. Cet institut est largement axé sur les relations publiques (il possède ainsi une spécialiste du lobbying). Son comité de direction est représentatif d'un souci d'expertise davantage que de militantisme.

-BASIC (*British American Security Information Council*) est fondamentalement axé sur l'actualité concrète de l'entreprise du désarmement. Anglo-américaine, cette ONG -à l'aide d'activités d'expertise habituelles (publications, colloques, lobbying, diffusion), a pour volonté d'influencer la diplomatie britannique dans le sens d'une plus grande participation au renforcement des conventions internationales. BASIC est financée par différentes fondations privées américaines.

- *L'International Security Information Service (ISIS –UK)* fournit ainsi des expertises aux parlementaires britanniques en matière de défense, diplomatie et sécurité internationale. Son but est de renforcer le contrôle parlementaire sur les choix nationaux de politique de défense. Cette ONG a été fondée en 1989. Elle est financée sur fonds publics (*Foreign & Commonwealth Office*) et par des fondations privées (*Polden-Puckham Charitable Foundation* et le *Ploughshares Fund*). Son conseil d'administration est largement composé de spécialistes (anciens militaires comme le général Beach ou physiciens comme le Pr Ziman).

- *VERTIC* est une ONG indépendante qui conduit des recherches sur la vérification et le monitoring des conventions internationales de désarmement pour améliorer leur efficacité. Elle est financée par des subventions de fondations et a des collaborations régulières avec les organes des Nations-unies, universités, centres de recherches, gouvernements ou les ONG. Elle a obtenu un statut d'organisations consultative auprès de l'ECOSOC.

- Dans cette communauté réduite des ONG d'expertise britannique, le *Programme for promoting the nuclear non-proliferation (PPNN)* est un peu à part, en ce sens que davantage qu'une ONG, cette organisation est plutôt ce qu'il est parfois appelé une « Quango » (une quasi-ONG). Loin d'être privée avec une vocation pacifiste, *PPNN* est davantage un réseau international d'expertises souvent publiques dont le but est de renforcer les régimes de non-prolifération.

Des ONG aussi réputées que celles-ci existent encore en Grande-Bretagne avec un positionnement « politico-moral » (*Pugwash* et son prix Nobel) ou plus partisan (CND ou Labour Action for Peace) :

- *Pugwash*, ONG fameuse née de la guerre froide, a ces dernières années mené à bien différents projets représentatifs de ses valeurs : publication en 1991 d'un ouvrage international sur la vérification ; publication en plusieurs langues en 1993 d'une monographie sur la dénucléarisation du monde ; publication en 1997 d'un ouvrage sur la citoyenneté mondiale, etc. En 1995, le prix Nobel fut le couronnement et assura définitivement la notabilité de cette ONG (plus un financement d'environ 1 million de dollars).

- Par contraste avec le PPNN, l'archétype de l'ONG militante est représentée par la *Campaign for nuclear disarmament*, dont la tradition social-pacifiste et protestataire remonte à Bertrand Russel. Les liens avec le Labour furent nombreux dans le passé : un élu travailliste comme Franck Allaun fut aussi membre du CND et inonda de pamphlets anti-nucléaires la vie politique britannique de 1955 à sa mort en 1989.

L'ONG la plus proche du parti travailliste est assurément *Labour Action for Peace*. Cette ONG est composée de membres du parti travailliste et de syndicats ayant une dimension pacifiste. Elle cherche, selon ses statuts, à influencer les positions du *New Labour*, dans un sens favorable au désarmement nucléaire unilatéral. En ce sens, l'arrivée au pouvoir de M.Blair a marginalisé son influence. Elle n'est plus désormais qu'une ONG très mobilisatrice localement (41 sections dans des villes plutôt travaillistes), mais peu influente désormais dans les instances du parti travailliste.

Comprendre les liens ONG/Etat concernant la Grande-Bretagne nécessite à l'évidence d'analyser comment sous la direction de M.Blair, le parti travailliste (Labour puis New Labour) a modifié son programme en matière de sécurité internationale et de désarmement (abandon de l'unilatéralisme), ce qui a changé la donne en matière de mobilisation des ONG, comme des réseaux en place.

### Le *New Labour* et « l'éthique » : le re - positionnement du travaillisme

Tony Blair fut élu chef du parti travailliste en juillet 1994. Deux mois plus tard, il lançait le *New Labour* : il s'agissait de modifier fondamentalement la base programmatique du parti et ses structures, de les recentrer<sup>11</sup>. De fait, sous sa direction, le parti adopta progressivement un ensemble de positions nouvelles. En matière de défense et de désarmement par exemple, le parti avait articulé ses positions sur la notion de désarmement unilatéral britannique et sur le retrait des bases américaines. Ces thèmes avaient été perçus comme électoralement problématiques et avaient d'ailleurs largement été exploités par les conservateurs aux élections de 1983 et 1987. Aux élections générale de 1983 par exemple, 50% des personnes interrogées à l'occasion d'un sondage soutenaient la politique étrangère conservatrice, 20% celle du Labour<sup>12</sup>.

Après avoir brièvement adhéré en tant que parlementaire à la *Campaign for Nuclear Disarmament* en 1983, M.Blair changea d'attitude et souhaita ré-instaurer son parti dans des créneaux électoralement majoritaires. Il s'agissait pour lui de placer son *New Labour* en position de séduire l'électorat médian et même de priver le parti conservateur de son électorat centre-droit. Le parti travailliste adopta par conséquent un ensemble de positions extrêmement mesurées, voire parfois carrément « thatcheriennes »<sup>13</sup>.

Le *New Labour* ne fut cependant pas unanime à changer de politique de sécurité et a abandonné le thème traditionnel du désarmement unilatéral : deux membres du cabinet de Blair en 1997, Margaret Beckett et David Blunkett y étaient ainsi nettement opposés. Deux autres conseillers, Robin Cook et Clare Short, soutinrent le changement avec réticence.

Il y avait toutefois des raisons non-électorales à changer : la fin de la guerre froide et les concrétisations du désarmement accordaient une place nouvelle à une approche multilatérale.

De façon concrète, en mai 1997, après la victoire électorale, R.Cook, le nouveau secrétaire des affaires étrangères et par ailleurs, lança le concept d'une politique étrangère axée sur les droits de l'Homme, les libertés civiles et la démocratie, ce que les médias britanniques traduisirent par une « nouvelle éthique »<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> T.Blair, « Power for a Purpose », *Renewal*, vol.3, n.°4, p.11.

<sup>12</sup> *Political Social and Economic Review*, n.°83, juin 1983, p.15.

<sup>13</sup> C.Hay, « That was then, this now : the revision of policy in the modernisation of the British Labour Party », *New Political Science*, 1998, vol.20, n.°1, pp.7-33.

<sup>14</sup> Voir par exemple *The Observer*, 18 mai 1997 ; *The Guardian*, 13 mai 1997 ; *The Financial Times*, 13 mai 1997 ; *The Times*, 13 mai 1997 ; *The Economist*, 17 mai 1997.

Bien que les positions novatrices du *New Labour* paraissent avoir été favorablement accueilli par le personnel du *Foreign Office*, les travaillistes ne s'appuyèrent pas toujours sur l'organisation diplomatique traditionnelle, mais plutôt sur des réseaux informels ou non-orthodoxes : l'*Institute for Public Policy Research* fut ainsi créé en 1988 pour fournir de l'expertise aux travaillistes.

Les liens avec les ONG ont évidemment été renforcé par le discours éthique. R.Cook, ancien activiste du désarmement et de la paix, multiplia les relations de coopérations pour diffuser l'expertise de groupes comme *Amnesty International* au *Foreign Office*<sup>15</sup>. Par exemple, Harriet Ware-Austin d'*Amnesty International* et Dan Seymour de *Save the Children* ont été détachés auprès du *Foreign Office*. Des personnalité provenant d'ONG d'expertise comme *Basic* ou *Vertic* ont parfois intégré des *think tanks* militaro-civils.

Des *briefings* de diplomates, des échanges de personnel et des séminaires réguliers ont encore approfondi la diffusion des vues des ONG dans les administrations spécialisées britanniques. Les ONG alimentent ainsi en expertise les différents cénacles travaillistes : en juin 1994, Jane Cooper d'*Amnesty International* diffusa un texte qui servit de document de référence à des discussions internes au *New Labour* sur les conflits infra-étatiques et les droits de l'Homme.

Au final, «l'ongsisation» de la politique étrangère britannique a parfois été défendue avec réticence par ses initiateurs qui paraissent souvent avoir été dépassés par les implications diplomatiques concrètes du mot « éthique ». T.Blair ne prononça que très rarement le mot à titre officiel, essentiellement dans le cas du Sierra Leone. R.Cook lui-même, qui appelait au début de 2003 au retrait des troupes britanniques d'Irak, prit de la distance avec le mot dès l'automne 1998. Certains membres du gouvernements l'ont toutefois employé<sup>16</sup>. Le Livre blanc britannique sur le développement en fit aussi officiellement usage<sup>17</sup>. Les ONG ont de leur côté critiqué de nombreux aspects trop « réalistes » du blairisme : « Le discours moral est intéressant, mais à la fin rien ne change »<sup>18</sup>. Entre les exigences de l'éthique et l'emploi dans l'industrie d'armement, ce dernier thème paraissait l'emporter selon beaucoup d'ONG.

## Conclusions

Le bilan à tirer doit être modeste : il est difficile de voir constamment une influence prégnante des ONG sur la diplomatie des Etats, britannique par exemple. Même concernant les mines antipersonnel, thème sur lequel la diplomatie britannique a été très loin, certaines ONG spécialisées critiquent l'emploi de bombes à fragmentation par la Grande-Bretagne au Kosovo et considèrent qu'un gouvernement qui a accordé tant d'importance au processus d'Ottawa pourrait aller plus loin qu'une adhésion minimale à une convention. A cet égard, il est évident que les autorités britanniques ont tenu compte d'autres groupes d'intérêt – l'armée et l'industrie de défense. L'armée a exprimé pour l'occasion sa crainte de ne pas disposer à temps de bombes conventionnelles de la dernière technologie.

Il apparaît que les ONG ont d'autant plus de chance de voir leur activité influencer de façon manifeste un champ du désarmement qu'elles ont été à l'origine d'une conscientisation. Le schéma typique paraît être le suivant :

---

<sup>15</sup> Discours de R.Cook, « Human Rights : making the difference », Amnesty International, Londres, 16 octobre 1998.

<sup>16</sup> The Independent, 16 septembre 1999.

<sup>17</sup> DFID, *Eliminating World Poverty*, cm 3789, Londres, TSO, 1997.

<sup>18</sup> The Independent, 16 septembre 1999.

Problème politique (armes légères, mines, etc.) → Appropriation par des ONG pré-existantes ou créations d'ONG ad hoc → Action collective de conscientisation, dénonciation ou d'expertise → mobilisations médiatiques et citoyennes → Légitimité des ONG renforcée → Demande sociale militante = intérêt politique ou électoral → Pris en charge par le ou les Etats → Négociations internationales.

En revanche, différents facteurs peuvent expliquer les échecs des Ong, c'est-à-dire leur incapacité à promouvoir efficacement auprès des Etats leurs intérêts en matière de désarmement : difficulté à sensibiliser l'opinion ou les médias (complexité, non-symbolisation médiatique comme la NMD par exemple), refus des Etats de légitimer les ONG comme partenaires (les armes nucléaires pour l'essentiel), refus des Etats de faire des ONG des négociateurs actifs (SSD1, 2 et 3), divergence de vues des ONG.

Entre trajectoires individuelles et mobilisations militantes, les ONG britanniques ne sont ainsi pas toujours capables d'avoir une influence mesurable. Leurs propositions n'ont pas forcément de concrétisation : ainsi, *Amnesty International* avait recommandé la mise en place d'une autorité indépendante unique pour les ventes d'armes avec une responsabilité totale sur les licences d'exportation. Des échanges entre les ministères compétents et la commission parlementaires pour les affaires étrangères ont relégué cette question au second plan. L'action d'*Amnesty International* paraît de surcroît avoir entraîné un certain ressentiment dans l'administration du *Foreign Office*, puisque R.Cook a dû réaffirmer que « le *Foreign Office*, par définition, était l'administration privilégiée pour la conduite de la politique étrangère du Royaume-Uni »<sup>19</sup>.

En réalité, la dimension éthique de la politique étrangère de M.Blair a largement coïncidé jusqu'à présent avec les préoccupations humanitaristes sur les questions des armes légères et les mines antipersonnel. Mais rapidement, il est apparu que les ONG souhaitaient que le gouvernement britannique fasse davantage. C'est finalement sur les thèmes du désarmement nucléaire (programme Trident) et de la NMD que les limites de la synergie ONG/New Labour est apparue et se développera encore : la guerre contre l'Irak en étant le dernier exemple.

---

<sup>19</sup> Foreign Affairs Committee, *Supplementary Memorandum, Minutes of Evidence*, Londres, TSO, 17 février 1998.