

Congrès AFSP Grenoble 2009

Section Thématique 21

Les politiques de défense : une redéfinition des contours régaliens de l'Etat ?

Session 1 - L'Etat régalien à ses frontières

Hélène Dufournet, ISP/ENS Cachan
helene.dufournet@isp.ens-cachan.fr

Désarmer les Etats

La mobilisation d'un réseau d'ONG pour l'interdiction des armes à sous-munitions

S'il est généralement admis que les politiques de défense relèvent des pouvoirs régaliens de l'Etat, le processus d'interdiction des armes à sous-munitions révèle que les mouvements sociaux transnationaux peuvent avoir une influence sur la façon dont les Etats *choisissent* leurs armes. « C'est la deuxième fois que la société civile parvient à faire interdire une arme conventionnelle après les mines antipersonnel en 1997 » a déclaré Jean-Baptiste Richardier, directeur général d'Handicap International, au moment de la signature du traité d'interdiction des armes à sous-munitions en décembre 2008. Cette présence des ONG interroge d'autant plus que ce secteur d'action publique relève de fonctions régaliennes traditionnelles de l'Etat, *a priori* peu perméables aux pressions des ONG. Elle montre que la participation des acteurs non étatiques aux processus de décision politique ne se limite pas aux secteurs d'activités « à gouvernance »¹, mais peut avoir lieu dans des domaines hautement institutionnalisés, et « régaliens », comme la maîtrise des armements. Nous proposons d'étudier les modalités de la participation des ONG à un processus diplomatique, traditionnellement géré par des militaires et des diplomates. L'objectif est d'observer la mobilisation de ces ONG pour saisir comment les acteurs concernés ont progressivement « prise » sur un processus de décision qui touche aux impératifs de sécurité et de défense des Etats, pour comprendre « la force de ces acteurs faibles »². Cette perspective d'analyse converge ainsi avec des courants de recherche où est relativisé le rôle de l'Etat dans des domaines relevant du principe dimension régalienne du pouvoir et souligne ainsi une certaine porosité entre Etat et formes organisées de la société civile³.

¹ Nous reprenons ici la critique de la notion de gouvernance proposée par Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki (2006), p.552.

² Cette expression s'inspire largement de l'expression utilisée par Mark Granovetter en 1973 pour théoriser « La Force des liens faibles ».

³ Dossier "Produire la loi", *Droit et Société*, n°40, 1998.

Le choix d'étudier les formes de mobilisation des ONG en faveur de l'interdiction des armes à sous-munitions conduit à observer leur action dans les enceintes internationales. L'enjeu consiste à mettre en perspective les dynamiques de cette mobilisation en tant qu'elles engagent des ressources et des stratégies. La position de faiblesse *a priori* des ONG dans cet univers diplomatique invite à se pencher avec attention sur leur travail de mobilisation des ressources et à poser la question des stratégies d'action et des stratégies d'alliance construites dans l'enceinte internationale. Elle invite surtout à revenir sur la genèse de cette mobilisation pour comprendre ses « opportunités et ses capacités d'action »⁴ dans l'espace des négociations diplomatiques. Nous montrerons que cette mobilisation est d'autant plus efficace qu'elle s'appuie sur les blocages de la diplomatie traditionnelle et qu'elle utilise les Etats comme ressources contre les Etats.

Cette étude se fonde sur un travail empirique qui s'efforce de diversifier les sources tout en faisant varier les points de vue et les lieux d'observation. Les sources écrites (archives d'Handicap International, comptes-rendus des réunions d'experts gouvernementaux à l'ONU) constituent une part importante de l'investigation. Nous avons mené par ailleurs des observations participantes au bureau parisien d'Handicap International et aux réunions d'experts gouvernementaux tenues à l'ONU consacrées à négocier un texte réglementant l'emploi de ces armes. Une trentaine d'entretiens, conduits auprès des divers acteurs du processus, vient compléter ce matériau empirique.

La faiblesse institutionnelle des ONG face aux blocages de la diplomatie traditionnelle

Il s'agit ici de se pencher sur sur les conditions spécifiques de la mobilisation des ONG en faveur de l'interdiction des armes à sous-munitions. Aux contraintes liées à leur statut d'observateur des négociations, s'ajoutent les blocages inhérents aux processus onusiens de maîtrise des armements. Le cas des sous-munitions montre ainsi comment les Etats, en dépit des pressions des ONG, peuvent retarder l'inscription des problèmes à l'agenda diplomatique.

Quand la « Convention sur les armes classiques » protège les Etats

Jusqu'au début des années 1990, les négociations en matière de maîtrise des armements se déroulent dans un cadre strictement interétatique, à l'abri de toute intrusion de l'opinion publique. Les militaires et les diplomates incarnent à eux seuls ces relations multilatérales, dont l'enjeu consiste à désarmer les Etats, c'est-à-dire à augmenter le niveau de sécurité internationale sans changer les rapports de force entre les Etats. C'est dans cette logique dite « classique » de maîtrise des armements qu'est créée la Convention sur les armes classiques (CCAC)⁵. Signée le 10 octobre 1980 à Genève, elle vise « l'interdiction ou la limitation de l'utilisation de certaines armes conventionnelles considérées comme pouvant provoquer des dommages excessifs ou inutiles aux combattants ou comme pouvant frapper de manière sans distinction les personnes impliquées dans les conflits armés et les populations civiles ». A une

⁴ Crozier, Friedberg (1977)

⁵ Son nom complet est « Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination ».

exception près, elle englobe tous les traités de maîtrise des armements conventionnels⁶ existants. Les mines antipersonnel ont fait l'objet d'un traité signé hors des murs de l'ONU : la Convention d'Ottawa, adoptée en décembre 1997.

Si la participation des ONG est prévue dans cette instance, elle est en réalité limitée à un groupe restreint d'ONG, officiellement accrédité. Les ONG représentées pendant les sessions sont : *Action Group Landmine*, Appel de Genève, *Austrian Aid for Mine Victims*, Campagne internationale contre les mines (ICBL), Campagne suisse contre les mines antipersonnel, Handicap International, *Human Rights Watch*, *Landmine action* (Royaume-Uni), *Norwegian's people Aid*, *Pax Christi International* et la *Cluster Munitions Coalition* (CMC) depuis sa création en novembre 2003. A leurs côtés on trouve le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et le Centre International de Déminage Humanitaire de Genève (CIDHG), des représentants de l'Institut des Nations Unies pour la Recherche sur le désarmement (UNIDIR) du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du service d'action antimines de l'ONU. Les membres de ces organisations assistent aux séances plénières mais restent tenues rigoureusement à l'écart des réunions informelles dans le cadre desquelles se déroule l'essentiel de la rédaction du traité. Mais là n'est pas leur principale faiblesse institutionnelle. Cette mise à l'écart du processus décisionnel résulte en effet autant de ce partage des espaces de négociation entre réunions informelles et réunions formelles que de la pratique du consensus qui prévaut dans ces instances. Aucune décision ne pouvant être prise sans consensus, les Etats se trouvent de fait dotés d'un droit de veto et les ONG ne peuvent compter sur la supériorité numérique des « petits » Etats pour contraindre juridiquement les grandes puissances militaires comme les Etats-Unis, la Chine, Israël ou le Pakistan. De ce point de vue, la Convention sur les armes classiques protège les Etats, et plus particulièrement les grandes puissances militaires, en leur garantissant un contrôle sur l'issue de la décision.

Cette faiblesse institutionnelle des ONG n'empêche cependant pas ces instances de négociations multilatérales de rester un espace pertinent pour l'action des ONG. Les ONG sont d'ailleurs souvent décrites comme des groupes de pression impliqués dans les processus décisionnels, au niveau de la mise à l'agenda, de la prise de décision ou de la mise en œuvre⁷. Fortes de leur expérience de terrain et de leur présence dans les situations d'urgence humanitaire, fortes de leur engagement pour la défense des droits de l'homme et le respect du droit humanitaire international, elles disposent ainsi de ressources. L'interdiction des mines antipersonnel en 1997 a montré qu'elles pouvaient mobiliser ces ressources pour influencer les processus de mise à l'agenda⁸ et peser dans une certaine mesure sur les décisions. On imagine aisément que les sujets traités par les groupes d'experts gouvernementaux de la Convention sur les armes classiques peuvent être inspirés par des ONG ou des organisations comme le CICR qui jouissent d'une légitimité importante auprès des Etats. Les Etats parties se réunissent chaque année pour décider des sujets qu'ils confient au groupe d'experts gouvernementaux (GEG). Plusieurs réunions sont alors prévues pendant l'année durant lesquelles le GEG travaille sur le sujet ou les sujets à l'ordre du jour. Dans ce cadre, les ONG, parce qu'elles sont souvent les premières à formuler les problèmes et parce qu'elles alimentent les débats avec des données de terrain, peuvent jouer un rôle dans la formation de

⁶ Les armes conventionnelles sont les armes qui ne sont ni chimiques, ni biologiques, ni radioactives. On utilise ce terme pour désigner toutes les armes qui ne sont pas des « armes de destruction massive ».

⁷ Peter Willetts, 1982.

⁸ Kenneth R. Rutherford (2000), Richard Price (1998)

l'agenda diplomatique international. Mais le cas des armes à sous-munitions révèle qu'elles peuvent aussi se heurter à des blocages.

Les sous-munitions ou le problème humanitaire refoulé

Les premières initiatives visant à dénoncer les dégâts causés par les armes à sous-munitions datent du début des années 1970. Laisse de côté pendant la campagne contre les mines antipersonnel dans la deuxième moitié des années 1990, le sujet ressurgit au début des années 2000. Entre 2000 et 2003, le Comité International de la Croix-Rouge, *Landmine Action*, *Human Rights Watch*, le Centre International de Déminage Humanitaire de Genève et Handicap International publient plusieurs rapports qui mettent en évidence les dégâts causés par les sous-munitions au Kosovo en 1999, en Afghanistan en 2001 et en Irak en 2003⁹. Par leurs actions de terrain, d'études ou de communication sur ces trois conflits, ces organisations se donnent les moyens d'une mobilisation et contribuent à la prise de conscience des dangers que représentent l'emploi des sous-munitions pour les populations civiles. Le problème s'énonce simplement : les armes à sous-munitions présentent un taux d'échec important et laissent donc sur le terrain des sous-munitions non explosées qui tuent ou blessent les civils après les conflits. Formulé ainsi, le problème des armes à sous-munitions peut s'appréhender soit de manière spécifique, soit sous l'angle des « restes explosifs de guerre »¹⁰. *Human Rights Watch* focalise son attention sur les sous-munitions et souhaite que les Etats se dotent d'un mandat spécifique pour traiter de la question. *Landmine Action* et le Comité International de la Croix-Rouge préfèrent mener une action sur tous les restes explosifs de guerre. C'est cette seconde approche, globale, qui prévaut à la CCAC : jusqu'en 2007, la CCAC ne traite jamais le problème des sous-munitions de manière spécifique.

Entre 2001 et 2003, un groupe d'experts gouvernementaux est chargé par les Etats parties de la CCAC de « débattre des moyens de faire face au problème des restes explosifs de guerre ».

« Il y avait deux aspects, l'aspect plus général qui était les restes explosifs de guerre et l'aspect plus spécifique qui était les armes à sous-munitions.[...] Le mandat du groupe était « all types of munitions including submunitions », c'est-à-dire qu'on ne mentionnait pas les armes à sous-munitions, mais on mentionnait les sous-munitions comme telles pour dire que ça faisait partie des négociations. [...] Une des questions qui était soulevée c'était aussi bien sûr est-ce qu'il faut essayer de résoudre les questions des débris de guerre sur la base spécifique de chaque munition ou bien d'une façon générale. Finalement, c'est la façon

⁹ En août 2000, le CICR publie un rapport sur les restes explosifs de guerre (Mines-Arms Unit, CICR, *Explosive Remnants of war*, août 2000. En septembre 2000, *Landmine Action* publie *Cluster bombs : the military effectiveness and impact on civilians of cluster munitions*. En juin 2001, dans son rapport *Bombes à dispersion et mines terrestres au Kosovo – Les pièges explosifs de l'après-guerre*, le CICR présente une vue d'ensemble, sur une période d'une année (juin 1999 - mai 2000), du tribut humain et social payé par la population civile au Kosovo du fait de la présence de mines, de sous-munitions de bombes à dispersion et autres engins non explosés. Le constat est fait que les sous-munitions auraient fait autant de victimes que les mines antipersonnel. En octobre 2001, *Human Rights Watch* publie *Cluster bombs in Afghanistan*. En novembre 2002, le Centre International de Déminage Humanitaire de Genève publie deux rapports sur les restes explosifs de guerre : *Explosive Remnants of war (ERW). A threat Analysis et Explosive Remnants of war (ERW). Warnings and Risk Education*. En septembre 2003, un rapport de l'Observatoire des mines et de Handicap International fait également un état des dégâts humanitaires causés par les armes à sous-munitions.

¹⁰ Il existe plusieurs types de restes explosifs de guerre (les mines antipersonnel, les munitions non explosées, les véhicules de guerre, les armes légères et de petit calibre, les explosifs et les munitions abandonnées ou endommagées). Les munitions non explosées désignent toutes les armes qui ont été lancées, projetées, ou tirées et qui n'ont pas explosé, en raison d'un mauvais fonctionnement, d'un défaut de conception ou de tout autre raison. Cette catégorie regroupe les missiles, les bombes, les grenades, les obus et les sous-munitions.

générale qui l'a emporté. Mais quand même, pendant toutes les négociations, il y avait des points qui étaient là, simplement parce que, en négociant les débris de guerre, on avait aussi toujours en tête les armes à sous-munitions ».

Fonctionnaire de l'ONU, secrétaire du groupe d'experts gouvernementaux

Les travaux de ce groupe d'experts aboutissent à la signature d'un protocole qui prévoit que les Etats signataires s'engagent à détruire les restes explosifs de guerre après les conflits. Les sous-munitions non explosées entrent implicitement dans le champ d'application du Protocole. Beaucoup de pays estiment avoir trouvé avec ce protocole une solution aux dégâts humanitaires causés par ces armes¹¹. Mais cet accord, plus politique que juridiquement contraignant, est loin de clore la discussion. Les revendications des ONG redoublent de vigueur pour demander que soient également prises des mesures en amont des conflits. Un nouveau mandat est confié au groupe d'experts gouvernementaux pour leur permettre de poursuivre leur réflexion sur les restes explosifs de guerre. Deux thèmes mobilisent alors l'attention : l'application du droit international humanitaire et les améliorations techniques à apporter à ces armes.

« Le protocole V couvre les aspects post- conflit, il essaie de régler les problèmes, mais après le conflit. Avant le conflit, on peut prendre des mesures techniques. Mais justement, il n'y a pas de mesures techniques uniformes ou de mesures génériques applicables sur toutes les armes pour régler le problème des débris de guerre. C'est pourquoi, quand on faisait le protocole, on s'est mis d'accord sur d'autres questions, c'est-à-dire comment ça doit se passer après le conflit, tout de suite après, comment on marque les zones, comment on dépollue, comment on fournit de l'information sur les armes qui ont été utilisées, des choses comme ça. Comment on assiste les victimes ? C'était impossible de régler les questions d'ordre technique, simplement parce que les armes sont trop différentes pour imposer la même solution à toutes les armes. [...] Et la deuxième question était celle de l'application du droit humanitaire. On a eu une très bonne discussion pendant les trois années qui ont suivi sur les questions de quels sont les principes du droit humanitaire applicables, comment on les applique, comment on les met en œuvre ?. Est-ce que c'est adéquat ou non ? »

Fonctionnaire de l'ONU, secrétaire du groupe d'experts gouvernementaux

La question des sous-munitions continue donc de faire l'objet d'une réflexion globale sur les restes explosifs de guerre, mais la priorité est désormais accordée aux mines antivéhicule. Dans le groupe de travail sur les restes explosifs de guerre, la mobilisation des ONG se heurte à l'idée défendue par un certain nombre d'Etats que le protocole V règle le problème des sous-munitions post-conflit et que le respect des règles existantes du droit international humanitaire et les avancées technologiques faites sur ces armes sont une garantie suffisante pour ne pas avoir à négocier un texte spécifique. Entre 2001 et 2007, les Etats de la CCAC réfléchissent donc sur la question des sous-munitions, mais en la maintenant à l'écart des priorités et en lui refusant un traitement spécifique.

Les Etats parviennent donc à retarder l'inscription du problème des sous-munitions à l'agenda. Les faiblesses institutionnelles des ONG et les capacités de blocage dont font preuve les Etats invitent alors à s'interroger sur les ressources que ces acteurs non étatiques peuvent néanmoins mobiliser dans les enceintes du désarmement et sur la façon dont s'effectue cette mobilisation.

¹¹ C'est le cas de la France notamment.

La construction des ONG comme acteurs déterminant du processus

L'émergence d'une coalition de cause

Créée à la fin de l'année 2003, la Coalition internationale contre les sous-munitions (*Cluster Munition Coalition*, CMC) est un ensemble hétérogène d'ONG. Elle révèle néanmoins l'existence d'une capacité de coordination.

La mise en coalition : activation de réseaux et des capacités d'action

Les discours des représentants d'ONG mentionnent souvent la création de la CMC comme une réaction à l'adoption du protocole V mais reviennent rarement sur le processus de rapprochement, comme si celui-ci s'était fait de manière spontanée, en réaction aux timides avancées de la diplomatie traditionnelle sur la question des sous-munitions. Dater avec exactitude la genèse de ce regroupement paraît difficile en réalité. Car si le récit d'une révolte spontanée de la société civile internationale face aux violations évidentes du droit international humanitaire que représente l'emploi des armes à sous-munitions est stimulant pour les militants, il n'explique pas le processus de mise en coalition. Il ne fait que pointer ce qu'il faut justement élucider.

Le 13 décembre 2003, *Austrian Aid for Mine Victims*, Handicap International, *Human Rights Watch*, *Landmine Action UK*, *Landmine Struggle Unit*, *Mennonite Central Committee*, *Mine Action Canada*, *Nepal CBL*, *Pax Christi Ireland*, *Pax Christi Netherlands* et *Russia CBL* rassemblent autour d'elles près de 80 ONG, donnant ainsi naissance à la Coalition contre les sous-munitions. Cette mise en coalition se fait d'autant plus facilement que cette pratique n'a rien d'inédit. La constitution de réseaux d'organisations non gouvernementales est un phénomène courant¹². Au moment où se crée la CMC, un certain nombre de « réseaux de défense de cause » (« *advocacy networks* ») existe déjà. En outre, cette cérémonie officielle ne fait que consacrer un rassemblement déjà opéré précédemment. D'une part ces ONG sont déjà en réseau, du fait de leur présence à la CCAC. Elles se rencontrent donc régulièrement. D'autre part, certaines d'entre elles ont une histoire commune : Handicap International et *Human Rights Watch* ont participé à la création de la Campagne Internationale contre les mines antipersonnel (*International Campaign to ban landmine ICBL*) en 1992. *Russia CBL* et *Nepal CBL* ont été créées pendant de la Campagne contre les mines. La plupart des ONG du comité directeur de la CMC dispose donc d'une expérience commune.

« L'idée d'une coalition comme l'ICBL a été un peu discutée et puis aux Pays-Bas à La Haye en novembre 2003 il y a eu le lancement de la coalition avec à peu près 80 ONG, à l'époque, avec un comité de direction de 12 ONG. La plupart des ONG venait de l'ICBL, de l'histoire de la campagne contre les mines. C'était un peu les mêmes ».

Coordinateur de la Coalition contre les armes à sous-munitions

« Donc il y avait eu deux réunions des ONG, auxquelles moi je n'ai pas assisté, à la Haye et une en Irlande, organisées par Pax Christi. Donc avec les mêmes acteurs que pour les mines, Human Rights Watch, Mine Action Canada et Landmine Action UK ».

Chargé de plaidoyer, Handicap International

¹² Weiss, Gordenker (1996).

L'idée d'une coalition internationale semble dictée par l'expérience de la campagne contre les mines. La continuité entre les deux structures se trouve assurée par la présence des mêmes ONG. En se mobilisant pour l'interdiction des sous-munitions, ces associations réactivent ainsi des réseaux d'échange existants et reproduisent une stratégie qui les a conduit en 1997 à l'obtention du prix Nobel de la Paix. La densité des réseaux de relations préexistants et surtout l'existence d'une structure préalable semble donc avoir joué à plein dans la mise en place d'une nouvelle action collective¹³.

Comme c'était le cas pour l'ICBL, la CMC est un ensemble hétérogène d'ONG. On distingue ainsi les ONG spécialistes dans la défense de cause ou l'« *advocacy* » (*Human Rights Watch*), et les ONG « de terrain », spécialistes dans l'assistance aux victimes (*Handicap International*) ou dans le déminage (*Landmine Action*)¹⁴.

« Each of the organizations has its straight and we had worked together in the landmine's campaign. HRW is an advocacy organisation, HI is specialized in assisting victims and also in clearing ERW, Landmine Action is also a clearance organization. We don't have any common field project, we are not a grassroots organization, but we have an impact on the international level, at the protocol level. HI and Landmine action have mine advisers, they have field programs, so they bring the field [...] to highlight the problems. We didn't try... don't do each other's job, we are very separate organizations, but working together in a coalition, which is much more effective than working as individual NGO. And we can focus our research in advocacy on our straight. HRW does naming and shaming producers, stockpilers and transferers. HI is more active in producing a very big study on victims and how many casualties there were. And Landmine action is working on clearance. So every one has a speciality and we work together».

Représentant de *Human Rights Watch*

Une convergence de préoccupations apparaît malgré tout derrière cette diversification des modes d'action. Mais ni l'évocation de préoccupations communes, ni le scandale des dégâts humanitaires et des violations du droit international humanitaire causés par l'emploi de ces armes n'expliquent mieux la mise en coalition que l'existence d'un passé commun et de réseaux denses de sociabilité hérités de la précédente campagne. Les réseaux construits par leurs prédécesseurs au moment de la campagne contre les mines et stabilisés par la présence continue des ONG dans les sessions de la CCAC constituent des ressources indispensables à la création du nouvel espace de coordination. Toutefois le rappel des expériences passées ne suffit pas à créer une communauté d'objectifs. En témoignent les tâtonnements dans la formulation de la cause et les difficultés de coordination rencontrées au sein de la coalition.

des tâtonnements dans la formulation de la cause : les sous-munitions « mises en cause »

L'enjeu sur lequel se mobilise la CMC n'est pas un enjeu aussi simple que les mines antipersonnel. En effet, les deux systèmes d'armes sont très différents, à la fois dans leur fonctionnement, dans leur impact¹⁵. En outre, les deux types d'armes ne correspondent pas

¹³ Chazel (1986)

¹⁴ Ce partage des tâches n'est pas aussi tranché en réalité. Handicap International s'occupe également de déminage et s'est dotée d'une cellule de plaidoyer.

¹⁵ Les mines antipersonnel sont des armes défensives, placées sous le sol, conçues pour exploser en présence d'une personne, et utilisées pour ralentir la progression des troupes ennemies. Les armes à sous-munitions sont des armes offensives, projetées sur un objectif militaire, elles sont conçues pour exploser à l'impact.

aux mêmes usages militaires. Autant il n'apparaissait pas difficile de se positionner sur la question des mines antipersonnel et de demander leur interdiction, autant sur les sous-munitions, les prises de positions ne sont pas si tranchées. L'incertitude est d'ailleurs palpable chez les responsables de plaider au moment de la mise en coalition :

« Quand je suis arrivée chez HI, je devais m'occuper du suivi du processus d'Ottawa et du lancement de la campagne contre les sous-munitions, qui en fait est ... la coalition avait été créée en 2003, mais ça démarrait à peine. Quand je suis arrivée, à la limite, le focus il était plus sur les mines et on m'a dit, il y a ce processus qui commence sur les sous-munitions, on ne sait pas trop ce que ça va donner, nous-même on se lance là-dedans, mais on ne sait pas du tout si ça va aboutir ».

Chargé de plaider, Handicap International

Plusieurs alternatives s'offrent à eux qui complexifient l'univers des choix possibles et multiplient du même coup les lignes de fracture au sein de la coalition. On distingue ainsi les ONG qui souhaitent traiter uniquement la question des sous-munitions et demander un texte spécifique (*Human Rights Watch, Landmine Action*) et celles qui veulent traiter la question des sous-munitions dans la perspective plus large des restes explosifs de guerre (Comité International de la Croix Rouge). Ces incertitudes s'accompagnent en outre de profondes divergences dans les prises de position des différentes ONG de la coalition, entre les ONG favorables à une réglementation de l'emploi et les ONG plus radicales, favorables à une interdiction de l'emploi.

« On n'était pas radicalement d'accord sur l'objectif, c'est-à-dire qu'en fait HRW et MAC étaient sur une régulation de l'utilisation des bombes à sous-munitions. Nous, au départ aussi on était là-dessus, c'est-à-dire qu'en fait, honnêtement chez HI, il n'y avait pas eu beaucoup de réflexion, c'était bon allez, on se lance là-dedans, mais bon... il y avait eu une prise de conscience quand même avec la guerre en Irak parce que je sais que Jean-Baptiste Richardier¹⁶ était allé à Bagdad, il avait visité des hôpitaux, [...] Mais en même temps, c'est vrai que régulation/interdiction, honnêtement on ne savait pas trop où on mettait les pieds. Et on s'est posé la question très vite de savoir ce qu'on demandait et c'est vrai que longtemps on a été en porte-à-faux avec l'appel de la CMC qui ne demandait pas une interdiction totale des armes à sous-munitions ».

Chargé de plaider, Handicap International

C'est donc dans un contexte d'incertitude dans la définition de la cause que s'institutionnalise un espace de coordination.

Dans leur travail de formulation de la cause, les activistes procèdent par tâtonnements, en fonction de ce qui leur semble « jouable » à un certain moment, en fonction des chances de succès qu'ils attribuent à une stratégie. La première réunion de concertation est éclairante à cet égard. Les réflexions des activistes débouchent sur un accord *a minima* qui consiste à demander « un moratoire sur les sous-munitions jusqu'à ce que les problèmes soient résolus ». Le choix de ce mot d'ordre semble étroitement lié aux anticipations des divergences de vue possibles sur le sujet. Il apparaît de ce point de vue particulièrement révélateur des balbutiements de la campagne. Il est possible aussi que les activistes de Human Rights Watch aient pesé en faveur d'un moratoire. Ils sont à ce moment-là à peu près les seuls dotés d'une véritable expertise sur le sujet et leur association appelle à un moratoire sur les sous-munitions depuis 1999.

¹⁶ Directeur général d'Handicap International

Au final, la structuration et l'institutionnalisation de la coalition contre les sous-munitions reposent sur la capacité des ONG à se coordonner. Les chances de succès attribuées à cette entreprise, ou les opportunités d'action perçues par les activistes, ont conduit du même coup les ONG à se coordonner effectivement pour forger des argumentaires et élaborer des stratégies d'action.

La solidification de la cause

Le durcissement des argumentaires et la construction d'une « cause humanitaire »

Demander un « moratoire immédiat sur les sous-munitions jusqu'à ce que les problèmes des humanitaires soient résolus » revient de fait pour la CMC à discuter avec les Etats et chercher avec eux les moyens de résoudre les problèmes humanitaires. Mais les activistes de la CMC font rapidement le constat que la création de la CMC ne modifie en rien les priorités des Etats. Au contraire, si ceux-ci continuent de travailler sur le problème des sous-munitions, c'est toujours de manière implicite, dans le cadre du groupe sur les restes explosifs de guerre. Et la tactique adoptée consiste à montrer qu'un nouveau dispositif juridique en la matière demeure inutile : le droit humanitaire existant et des améliorations techniques de ces systèmes d'armes sont suffisants pour endiguer les dégâts humanitaires causés aux populations civiles. Dans ce contexte, la CMC, même dotée de capacités d'action, reste un acteur faible dans l'espace des négociations. Le choix d'un discours conciliant au départ n'empêche pas les Etats de maintenir leurs orientations et de rejeter l'idée d'une réglementation spécifique sur les sous-munitions. C'est dans le renoncement au dialogue avec les Etats que la CMC va construire sa nouvelle stratégie.

En février 2005, le comité directeur de la CMC recommande une stratégie davantage tournée vers la publicisation de l'indignation que vers le dialogue avec les Etats. Plutôt que de continuer d'argumenter avec les Etats sur la meilleure solution à apporter aux sous-munitions, la CMC doit continuer d'illustrer le problème posé par celles-ci. Il s'agit de se référer à de « nouvelles histoires », en faisant remonter les témoignages du terrain pour illustrer les conséquences humanitaires de l'utilisation de ces armes. Les activistes évoquent aussi la nécessité de sensibiliser davantage le grand public sur le problème encore peu connu des sous-munitions. L'exemple de la campagne contre les mines a montré le caractère déterminant d'une vaste mobilisation de la société civile internationale. La CMC doit s'appuyer pour cela sur des campagnes nationales et rechercher ainsi un soutien de la société civile. Cette nouvelle stratégie exige cependant une transformation de l'enjeu mobilisateur qui va dans le sens d'une simplification du message. Mais en se simplifiant, le message se radicalise : le moratoire devient interdiction.

« Au début, le but n'était pas un nouveau traité de prohibition sur les munitions en grappe. C'était de répondre un peu... c'était un moratoire immédiat jusqu'à ce que les problèmes humanitaires des armes à sous-munitions soient résolus. Donc c'était un peu vague, mais c'était comme ça et c'était un peu une tactique pour pouvoir prendre toutes les organisations, appeler tous les gouvernements à faire partie d'un nouveau processus, d'un nouveau mouvement et donc voilà, on avait cette position. Et puis ça a évolué à une coalition plus grande, plus forte, plus active avec un message très clair qui était « interdisons les armes, les munitions en grappe avec un nouveau traité ».

Coordinateur de la Coalition contre les armes à sous-munitions

Ce durcissement des argumentaires découle directement de ce changement de stratégie. En se détournant des Etats et de l'enceinte de la CCAC, les ONG sont contraintes de publiciser leur message, donc de le simplifier pour le rendre « audible » et mobilisateur. Ce faisant, elles développent une stratégie qui consiste à jouer sur l'externe, quand les Etats cherchent à techniciser le problème pour le traiter en interne.

Cette stratégie conduit les ONG à faire du problème des sous-munitions une véritable cause humanitaire. Les ONG continuent de siéger à la CCAC, mais plus pour appeler au scandale et dénoncer les agissements des Etats que pour offrir une expertise. Elles organisent des réunions en marge des séances plénières. Les *side events*, les expositions de photos et les témoignages de victimes constituent une part essentielle de leur action dans les enceintes de l'ONU. Dans cette logique, elles refusent de s'engager dans des débats techniques. Les messages sont clairs sur ce point : « la CMC doit rejeter tous les arguments techniques et déjouer les tentations de technicisation des débats par les Etats. Elle doit utiliser le forum de la CCAC pour défendre une interdiction, et non pour y mener un débat technique ». Car recommander des améliorations techniques, c'est « faire le jeu des marchands d'armes »¹⁷.

Stratégies d' « exit » et stratégies d'alliances

Cette stratégie n'empêche pas les ONG de faire pression sur les gouvernements pour que ceux-ci trouvent une solution. Au contraire, la CMC continue de demander un protocole spécifique aux sous-munitions dans le cadre de la CCAC. Mais elle n'exclut pas non plus la perspective d'une initiative en-dehors de ce cadre. L'expérience de la campagne contre les mines a prouvé que le contexte de négociation de la CCAC ne permettait pas d'obtenir de traité d'interdiction, que les Etats parvenaient à multiplier les gardes fous malgré les dénonciations croissantes des ONG et la pression grandissante des opinions publiques. Lorsque la CMC se crée et se lance dans une mobilisation contre les sous-munitions, la solution du processus hybride existe déjà, elle a déjà prouvé son efficacité en matière de désarmement des Etats.

« En 2004-2005, on travaille ici à la CCAC, on construit le réseau, on fait en sorte que si jamais un processus qui se déclenche, on sera prêt pour agir, pour mettre en œuvre ce qu'on veut faire et on commence à construire une stratégie de coupure avec la CCAC parce qu'on a vu que la seule façon de faire bouger les choses, ça serait à l'extérieur de la CCAC. On avait le précédent avec Ottawa, sur les mines où la même chose s'est passée. Donc on voulait faire ça et on savait que le meilleur moment pour le faire, ce serait à la conférence d'examen, à la fin de 2006. Donc nous, très clairement, notre souci était de construire des circonstances, construire le paysage politique, pour pouvoir assurer qu'un nouveau processus se lance et qu'il y ait assez de volonté politique derrière. On savait qu'on aurait besoin d'une coupure, d'un clean break avec la CCAC pour le faire. Parce que franchement, les pays comme la France, le RU, l'Allemagne, ils utilisaient la CCAC comme alibi, comme excuse pour ne pas prendre d'action réelle contre les munitions en grappe. Donc on avait ça comme stratégie, mais c'était un peu difficile, on ne pouvait pas être très ouverts avec cette stratégie parce que c'est un peu cynique d'un côté d'utiliser la CCAC pour ... Si la CCAC avait pu faire quelque chose, on aurait été très content, mais avec les Etats-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde, le Pakistan, l'Israël et la pratique de décision par consensus, c'était juste impossible. Donc voilà la stratégie qu'on avait. Et on était très proche de la Norvège, de quelques autres pays qui partageaient cette stratégie avec nous et qui visaient les mêmes résultats ».

¹⁷ Archives du Comité Stratégie Mines d'Handicap International (2005).

L'idée de promouvoir un forum hybride, en dehors de la CCAC, est formulée très tôt par les représentants de Human Rights Watch. Dès 2005, ils proposent d'attendre la conférence d'examen de la CCAC en novembre 2006 pour annoncer le lancement d'un nouveau processus diplomatique : « The 2006 Review Conference is a key strategic point for the CMC. The CMC should set a marker down now at the 2005 MSP to ensure the Review Conference will be seen as a failure if it does not adopt a cluster specific mandate »¹⁸. à condition que la CCAC échoue à négocier un mandat spécifique sur les sous-munitions. Consciente de sa position de faiblesse institutionnelle, la CMC envisage moins de peser sur les négociations multilatérales que de s'assurer que la thématique des mines autres que mines antipersonnel, portée par de nombreux Etats à la CCAC, ne prenne l'avantage. Il apparaît donc pertinent de siéger dans cette instance, et de l'utiliser pour rencontrer chaque délégation et travailler sur des projets alternatifs. C'est donc avant tout dans le cadre de la CCAC que les ONG construisent leurs opportunités d'action. La stratégie consiste à se structurer et à engranger des ressources suffisantes, c'est-à-dire « utiliser la CCAC », pour mieux en sortir. Les ONG, du fait de leur statut, ne peuvent pas initier de processus diplomatique. Seuls les Etats ont la capacité de le faire. L'enjeu consiste donc pour les ONG à inciter les Etats à proposer un processus diplomatique hors de la CCAC.

La CCAC devient à la fois « cible et hôte de la mobilisation »¹⁹. Parce qu'elle rend possible une connivence entre les ONG et les pays « disposés à agir » sur les sous-munitions, elle devient le cadre privilégié d'une stratégie qui vise sa remise en cause.

« Où est-ce qu'on a travaillé après l'établissement de la CMC ? On a travaillé ici à la CCAC. C'était LE forum, le seul forum où on pouvait agir et essayer de convaincre des gouvernements, de les engager, mais on avait très peu d'alliés, franchement. On avait le CICR, qui a été très utile, qui a soutenu depuis le début ce but, on avait la Nouvelle-Zélande, le Mexique, la Norvège, le Saint-Siège, mais au début, même la Norvège, même la Nouvelle-Zélande n'étaient pas aussi clairs qu'ils sont devenus maintenant ».

Coordinateur de la Coalition contre les armes à sous munitions (CMC)

Les pays clés identifiés par la coalition sont l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse, la Suède et le Saint-Siège. Si la conquête de ces alliances ne modifie pas le rapport de force qui prévaut dans les négociations multilatérales, ces Etats s'avèrent néanmoins porteurs de ressources de négociation dans la perspective d'un processus hybride. La stratégie d'*exit* exige en effet le soutien d'un nombre important d'Etats. Jusqu'à l'été 2006, le doute plane sur les opportunités de mettre en place un tel processus.

La guerre du Liban de l'été 2006 met fin à ces incertitudes. Les événements entrent à ce moment en résonance avec la campagne des ONG et forment alors une véritable « fenêtre d'opportunité » pour la mobilisation des ONG. Parce qu'elle fournit des images et des témoignages, la guerre du Liban alimente le discours des ONG, qui jusque là s'appuyaient sur les conflits du Kosovo, d'Afghanistan et d'Irak pour alerter sur les risques. L'ampleur limitée des dégâts disparaît dans la logique de scandalisation de la situation qui sous-tend les discours. La dénonciation de l'emploi de ces armes exploite au maximum la réalité du terrain :

¹⁸ Archives du Comité Stratégie Mines d'Handicap International (2005).

¹⁹ Siméant (2005), p. 34.

« La guerre du Liban, toute seule, sans une mobilisation menée par les ONG depuis 2004 sur la question, ça serait passé complètement inaperçu. C'est parce qu'on avait fait ce travail de fond depuis des années, que les Etats étaient hyper sensibilisés au sujet, on avait fait un travail de fond au sein de la CCW, la campagne qu'on avait fait en France, l'interdiction belge, tout ça faisait que notre dénonciation, elle a été reprise tout de suite après les événements au Liban. Après, dire qu'on aurait déclenché un processus international s'il n'y avait pas eu cette démonstration de tout ce qu'on dénonçait depuis des années, c'est difficile à dire ».

Chargé de plaidoyer, Handicap International

Les militaires français ont expliqué à de nombreuses reprises que les dégâts causés résultent plus des violations du droit international humanitaire que de l'emploi des armes à sous-munitions. L'armée israélienne aurait utilisé des armes obsolètes, présentant de nombreux défaut de fonctionnement, ce qui expliquerait alors l'important taux de raté et la présence de sous-munitions non explosées. L'utilisation de ces armes dans des zones habitées, qui constitue une violation du droit international humanitaire, aggrave d'autant plus le bilan humanitaire. Les militaires nous ont souvent confié pendant nos observations qu'ils regrettaient que « la France fasse les frais d'un mauvais emploi par les autres ». Mais ces discours ne pèsent pas, si bien que les militaires français ont souvent tendance à considérer dans les entretiens le conflit du Liban comme un élément déclencheur. Le discours des lobbyistes de la CMC est plus juste de ce point de vue parce qu'il pointe la rencontre entre une stratégie et un contexte.

« on s'était donné 2006 comme deadline à la CCW. La stratégie c'était on essaie d'avoir ce mandat de négociation, on défend la CCW et si en 2006 il ne s'est toujours rien passé on demande un processus ad hoc, comme ça s'était passé pour les mines. Mais on ne peut pas savoir si ça aurait marché. J'avais un gros doute sur le fait que ça puisse aboutir, mais on était quand même partis là-dessus. Ça n'aurait certainement pas eu le même retentissement et reçu le même appui des Etats s'il n'y avait pas eu la guerre au Liban. C'était terrible à dire, mais c'était très cynique mais voilà, tout ce qu'on vous dit depuis des années, vous nous dites, vous abusez, ben voilà, c'est la démonstration caricaturale de tout ce qu'on dénonçait depuis des années. C'est horrible à dire, mais quelque part merci Israël. Ça a produit une accélération du processus, ça a produit des images, des témoignages en direct ».

Chargé de plaidoyer, Handicap International

« je pense qu'il est important de voir le Liban comme la goutte d'eau qui fait déborder le vase, alors que les autres le voient comme seul déclencheur et je pense que ce n'est pas vrai. [...] Je pense que c'est arrivé au bon moment, c'est horrible à dire, mais ce serait naïf de considérer que ça n'a pas eu une influence positive sur l'action internationale ».

Coordinateur de la Coalition contre les armes à sous munitions (CMC)

Mais la stratégie de la CMC ne repose pas uniquement sur l'exploitation de cet événement. Les sérieux doutes qu'émettent les lobbyistes quant aux chances de succès d'un processus hybride les laissent encore espérer qu'un mandat de négociation soit adopté au sein de la CCAC. Mais le consensus ne se dégage pas. En définitive, c'est cet ultime blocage des négociations qui va porter la stratégie du processus hybride et qui permet le lancement, sans trop de risques, d'un processus diplomatique hors de l'ONU. C'est en ce sens qu'on peut dire que l'action des ONG est d'autant plus efficace qu'elle s'appuie sur les blocages de la diplomatie traditionnelle et les résistances des Etats et qu'elle utilise les Etats comme ressource contre les Etats.

Bibliographie

Aoun (Elena) et Ficet (Joël), 2004, « La mobilisation d'un réseau d'ONG. La coalition française pour la Cour Pénale internationale et la ratification du statut de Rome par la France », in Dauvin (Pascal), Siméant (Johanna) (dir.), *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, pp.61-89.

Cefaï (Daniel), 2007, *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*, Paris, La Découverte/MAUSS, 736 p.

Chazel (François), 1986 « individualisme, mobilisation et action collective », in *Sur l'individualisme*, Paris, PFNSP.

Crozier (Michel), Friedberg (Erhard), 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 436 p.

Dauvin (Pascal), Siméant (Johanna), CAHIER, 2002, *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po.

Dauvin (Pascal), Siméant (Johanna), 2004, *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, 276 p.

Neveu (Eric), 2000 [1996], *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La découverte, 125 p.

Price (Richard), 1998, « Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines », *International Organization*, vol. 52, n° 3, pp.613-644.

Rutherford (Kenneth R.), 2000, « The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines », *World Politics*, Vol. 53, No. 1, pp. 74-114.

Seroussi, (Julien), 2007, *Les tribunaux de l'humanité. Les ajustements cognitifs dans la mobilisation pour la compétence universelle des juges nationaux*, Thèse de doctorat soutenue en novembre 2007.

Sikking (Kathryn), Keck (Margaret), 1998, *Activists beyond borders. Advocacy networks in International politics*, Ithaca, NY. Cornell University Press.

Siméant (Johanna), 2005, « Des mouvements nouveaux et globaux ? Sur les mouvements sociaux « transnationaux » dans quelques ouvrages récents », communication présentée au 8e Congrès de l'Association Française de Science Politique (AFSP), table ronde *Où en est la sociologie des mouvements sociaux ?*, 15-18 septembre 2005, 38 p.

Weiss (Thomas), Gordenker (Leon), 1996, *NGOs, the UN and Global Governance*, Boulder, Lynne Rienner Publisher Inc.

Willetts (Peter), 1982, « Pressure Groups as Transnational Actors », in Peter Willetts, *Pressure Groups in the Global System. The Transnational Relations of Issue Oriented Non-Governmental Organization*, Londres, Pinter.