

Le rôle des organisations non gouvernementales dans la vérification des accords internationaux

Andreas Persbo

De nos jours, la surveillance non gouvernementale est courante : de nombreuses organisations privées enregistrent les bons résultats des gouvernements. Parfois, des acteurs privés prennent des mesures pour s'assurer que les engagements pris sont respectés¹. Les organisations non gouvernementales (ONG) qui surveillent le respect des traités des droits de l'homme ou des lois de la guerre sont particulièrement courantes. Rares sont ceux qui reprochent à Human Rights Watch et Amnesty International les méthodes qu'ils utilisent pour rassembler des informations sur les violations des droits de l'homme dans le monde et les dénoncer. Et si moins de gens s'intéressent à l'action menée par Global Witness pour s'assurer que les diamants dans le monde sont certifiés comme n'ayant aucun lien avec un conflit, ceux qui suivent leurs efforts sont souvent impressionnés par la qualité et le professionnalisme de leurs services. De même, l'Observatoire des mines, un réseau non gouvernemental mis en place pour veiller à ce que les États respectent le Traité d'interdiction des mines, est très efficace. Depuis 2009, il s'occupe aussi de surveiller la Convention sur les armes à sous-munitions adoptée récemment. Ce réseau est devenu l'Observatoire des mines et des armes à sous-munitions.

De nombreux ouvrages ont étudié en profondeur l'influence des ONG sur les négociations internationales². La conclusion qui semble s'imposer est que les acteurs non gouvernementaux ont une influence telle qu'ils ne peuvent être ignorés. La question que les gouvernements doivent se poser aujourd'hui n'est pas de savoir s'il faut laisser ces acteurs intervenir, mais plutôt de savoir comment³. Certains craignent ce nouveau pouvoir. Aux États-Unis, l'important secteur non gouvernemental situé autour de K Street à Washington a été qualifié par certains de quatrième pouvoir⁴. La multiplication des ONG dans le monde suscite des questions sur leur transparence et leurs responsabilités : les ONG n'ont de compte à rendre qu'à leur conseil d'administration ou leurs membres. Si cette critique peut sembler en partie justifiée, les détracteurs des ONG oublient que de nombreux États ont mis en place des structures de contrôle pour veiller à la crédibilité des ONG. Ainsi, au Royaume-Uni, les organisations caritatives (qui sont à but non lucratif) sont supervisées et réglementées par la Charity Commission qui contrôle chaque année leurs comptes financiers, veille à ce qu'elles respectent leurs but et objet et qu'elles défendent l'intérêt général. Les organisations caritatives ont donc plus de comptes à rendre à l'opinion que les entreprises et parfois même que le Gouvernement.

Andreas Persbo est directeur exécutif du Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC). Il est spécialisé dans les questions de maîtrise des armements nucléaires, y compris les mesures de confiance entre États et la vérification du désarmement nucléaire. Cet article prolonge Michael Crowley et Andreas Persbo, 2006, « The Role of Non-Governmental Organizations in the Monitoring and Verification of International Arms Control and Disarmament Agreements », in John Borrie et Vanessa Martin Randin (sous la direction de), *Thinking Outside the Box in Multilateral Disarmament and Arms Control Negotiations*, Genève, UNIDIR.

En réalité, la confiance accordée aux ONG ne cesse de croître. Selon le Baromètre de confiance Edelman 2010, les leaders d'opinion en Allemagne, au Canada, aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni font plus confiance aux ONG qu'aux gouvernements, aux médias ou aux entreprises. Cette crédibilité, souvent entretenue par une mission apolitique et philanthropique, est ce qui fait la force des ONG. Il est intéressant de voir que, d'après les derniers résultats du Baromètre de confiance Edelman, la confiance croissante faite aux ONG est une tendance mondiale. Selon la dernière enquête, la confiance accordée aux ONG en Asie du Sud est désormais, pour la première fois depuis la création du Baromètre, à égalité avec celle accordée aux gouvernements⁵. C'est une bonne nouvelle pour les activités de surveillance et de vérification car elles dépendent de la confiance accordée aux ONG. La mobilisation des ONG pour vérifier le respect des dispositions des accords internationaux est assez récente et cet article examine le rôle que les ONG peuvent jouer dans la vérification internationale des accords de désarmement et de maîtrise des armements.

Les normes de la surveillance et de la vérification

Il importe de faire la distinction entre la *surveillance* (qui consiste à suivre une évolution dans le temps) et la *vérification* (qui consiste à confirmer l'exactitude des déclarations faites par les États). Le plus souvent, les activités de surveillance n'impliquent pas de se prononcer sur le respect des dispositions d'un instrument, alors que dans le cas de la vérification c'est presque toujours nécessaire. Vérifier qu'un État respecte un accord international est une activité technique qui implique, mais pas systématiquement, une coopération active de l'État concerné. Il en va de même, dans une certaine mesure, de la surveillance.

Comme nous venons de le laisser entendre, la confiance est au cœur même de la vérification. L'acteur chargé de la vérification doit avoir la confiance de l'acteur qui fait l'objet de l'inspection. Il est aussi impératif que les autres acteurs aient confiance dans les résultats de l'enquête. Un système de vérification n'obtiendra la coopération des pays examinés que s'il est objectif, impartial et non discriminatoire. Les données doivent être scrupuleusement rassemblées, vérifiées et évaluées selon des principes définis, les évaluations subjectives devant être réduites au minimum dans un tel processus.

Pour illustrer les normes qui sont attendues, il peut être utile de rappeler les principes de vérification approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1988 et régulièrement soutenus depuis. D'après le onzième principe de vérification, « Des arrangements appropriés et efficaces en matière de vérification doivent permettre d'établir en temps utile, de manière claire et convaincante, si un accord est respecté ou non. »⁶.

En employant le terme « établir », le principe indique clairement que bien souvent les gouvernements ne veulent pas une synthèse. Les parties à un accord peuvent préférer disposer de preuves irréfutables avant de se prononcer. Tout le monde sait que de telles preuves sont difficiles à réunir. Faute de preuves irréfutables, les États demanderont certainement

un ensemble de preuves indirectes qui, ainsi réunies, les convaincront qu'un de leurs pairs a enfreint les dispositions de l'accord.

Que les éléments réunis prouvent directement ou indirectement le non-respect des engagements pris, ils devront le faire « de manière claire et convaincante ». Le processus de vérification doit réunir des informations sans que des conditions préalables n'aient été fixées et aussi objectivement que possible. Enfin, les informations réunies doivent être présentées aux États parties en temps voulu.

Les ONG peuvent-elles satisfaire à des critères aussi exigeants ? Certains en doutent, du moins concernant certaines ONG. Pour Joseph Nye, « les ONG sont très différentes en termes d'organisation, de budgets, d'obligation de rendre des comptes et de sens des responsabilités concernant l'exactitude de leurs déclarations »⁷. Ce dernier point est particulièrement important pour les activités de vérification et de surveillance puisqu'elles nécessitent des informations complètes et exactes. Les ONG qui s'impliquent dans des activités de vérification multilatérale n'ont pas la tâche facile. Souvent, le personnel doit avoir des qualifications particulières qui ne sont pas courantes et doit utiliser des techniques et des méthodes rigoureuses pour obtenir et évaluer les informations. Tout cela coûte cher. Cela ne veut pas dire que la vérification par les ONG est une « mission impossible », loin de là. Il n'en reste pas moins que la capacité d'une ONG à surveiller et vérifier une obligation particulière ou un accord dépend de plusieurs facteurs comme la nature et la portée de l'obligation, la taille et la composition de l'organisation, la formation et l'expérience du personnel, le soutien politique et l'appui financier.

L'avis des ONG

Une ONG bénéficiant d'un budget correct et de suffisamment de personnel qualifié peut tout aussi bien qu'une organisation intergouvernementale réaliser une vérification efficace. Le *Rapport de l'Observatoire des mines* peut d'ailleurs illustrer ce point. Cette publication annuelle est considérée par certains comme la plus sérieuse sur le respect par les États des dispositions du Traité d'interdiction des mines. Citons comme autre exemple les rapports incroyablement détaillés de Human Rights Watch qui non seulement indiquent comment certains pays violent le droit international humanitaire mais donnent aussi des preuves à la communauté internationale. Les États travaillent souvent avec ces organisations pour donner la preuve de leur bonne foi et pour s'assurer que leurs actions sont correctement présentées. De nombreuses autres ONG n'ont pas tous les atouts nécessaires. Elles peuvent manquer de fonds ou de personnel suffisamment formé ou ne pas avoir la confiance du gouvernement qu'elles souhaitent surveiller.

En 2006, le Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC) a évoqué la question des activités de surveillance et de vérification effectuées par des ONG avec des représentants d'une douzaine d'ONG, parmi lesquelles Global Witness, le Réseau d'action international sur les armes légères et l'Observatoire des mines. Nous avons aussi parlé à des organisations comme

Amnesty International et Human Rights Watch⁸. Ces expériences furent révélatrices concernant les éléments mentionnés précédemment.

Portée des activités

Toutes les organisations rencontrées estiment que les ONG ont un rôle important à jouer dans la surveillance du respect des dispositions d'un traité et leurs excellents résultats tendent à confirmer cette conclusion. La situation est plus floue lorsqu'elles évoquent la façon dont elles évaluent le respect des engagements pris. Il s'agit d'une procédure où les faits rassemblés sont comparés à l'obligation qui incombe à l'État en vertu du droit international. Si elle peut être techniquement difficile, une telle évaluation est toujours délicate sur le plan politique. Dans le cadre des organisations intergouvernementales, cette évaluation est presque toujours une procédure politique impliquant le gouvernement concerné.

Il n'était donc pas vraiment étonnant que seulement la moitié de la douzaine d'ONG que nous avons rencontrées estimaient pouvoir réellement jouer un rôle pour évaluer le respect des engagements pris. Ce scepticisme influence la confiance qu'ont les ONG dans la capacité des autres ONG à effectuer une telle évaluation : sur celles que nous avons rencontrées, rares sont celles qui feraient totalement confiance aux évaluations faites par les ONG. Le cœur du problème n'est pas tant la compétence que la motivation de celui qui procède à l'évaluation. Lorsqu'un acteur est mobilisé pour une cause, ses conclusions peuvent être sujettes à critiques. Ce problème ne concerne pas que les ONG. Prenons le cas de l'enquête réalisée par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) sur l'accident de Tchernobyl de 1986. Cette enquête est parfois critiquée par des groupes de santé internationaux et certains militants laissent entendre que le rôle de l'AIEA en tant que défenseur de l'énergie nucléaire pourrait avoir influencé ses conclusions. En tout état de cause, si le mandat de l'AIEA concernant l'énergie nucléaire était neutre, ses conclusions auraient certainement été mieux accueillies. C'est donc, à bien des égards, un avantage pour une organisation de ne pas mener de campagne particulière. Il n'en reste pas moins que pour de nombreuses organisations, intergouvernementales ou non gouvernementales, leur campagne est leur raison d'être. Il est donc préférable dans bien des cas, même si c'est imparfait, que les États parties aboutissent après examen des preuves à leurs propres conclusions concernant le respect de l'instrument.

La formation et l'expérience

Même si elles pensent que leur action donne les résultats nécessaires, les ONG reconnaissent certaines insuffisances dans la collecte de données par les membres de leur réseau. Certaines organisations doivent, pour des raisons budgétaires, faire fréquemment appel à des volontaires sur le terrain. Plusieurs ONG font appel à des partenaires sur place dans les pays pour rassembler des données. Les volontaires peuvent avoir des formations et des expériences très variables et cette différence se reflète dans les données obtenues. Le lieu où sont vérifiées

les données semble varier selon la situation ; certaines organisations vérifient les données à leur siège après avoir terminé des phases bien définies de collecte d'informations. Il est rare de voir venir sur le terrain une personne du siège pour vérifier ou pour obtenir des données. Le personnel travaillant au siège d'une organisation peut, dans une certaine mesure, atténuer les conséquences de données insuffisantes ou incomplètes en effectuant un contrôle qualité. Les ONG comptent beaucoup sur les processus d'examen par des pairs pour évaluer l'exactitude et l'exhaustivité de leurs rapports. Les informations sont communiquées à d'autres personnes travaillant sur la même question pour qu'elles en évaluent la qualité. Des données altérées sont parfois quasiment irrécupérables. Les contraintes de temps sont un problème : sur les personnes que nous avons rencontrées, seule une minorité affirme que les contrôleurs ont assez de temps pour revoir les données obtenues ; ils sont encore moins nombreux à dire que les résultats de ces vérifications sont communiqués à temps.

Le soutien politique

Les ONG qui mènent des activités de surveillance entretiennent de bonnes relations avec les États. S'il est rare d'entendre des représentants d'ONG dire qu'ils ont facilement accès aux dossiers gouvernementaux pertinents (en particulier en cas de soupçon de non-respect des engagements pris), ils peuvent pour la plupart facilement contacter les responsables gouvernementaux concernés. Dans les sociétés fermées, les données sont plus rares et moins fiables et les inspecteurs des ONG peuvent rencontrer des difficultés avec les autorités locales. La vérification effectuée par les ONG ne sera réellement efficace que lorsque la sécurité et la sûreté de leur personnel seront garanties, peut-être par le biais de lois de protection de ces personnes qui dénoncent les irrégularités.

Une fois que les organisations ont rendu leurs conclusions, celles-ci sont remises à l'État concerné. Après ça, il ne se passe pas grand-chose. Parmi les ONG que nous avons rencontrées, rares étaient celles qui pouvaient dire que les gouvernements tiennent toujours compte de leurs conclusions ou qu'un gouvernement mis en cause les consulte lorsqu'il envisage de prendre des mesures pour corriger la situation. La majorité des ONG affirment que les États sont intéressés par leurs conclusions et leur font part de leurs réactions. Aucune des organisations que nous avons rencontrées n'a déclaré que des conclusions négatives concernant le respect des engagements pris par un État n'entraînent, par la suite, de difficultés d'accès à l'État en question.

L'appui financier

Certaines ONG ont signalé qu'elles souhaiteraient offrir des formations à leurs chercheurs mais que c'est impossible à cause de la situation du financement. Une autre ONG a fait observer que la surveillance sur place est effectuée avec peu de moyens et qu'il est difficile de convaincre des bailleurs de fonds de financer un système de vérification déjà opérationnel et efficace pour

le préserver et le développer. La pérennité d'une organisation semble être difficile à assurer. Les bailleurs de fonds sont souvent intéressés par l'idée de mettre en place un système, mais peuvent rechigner à s'engager pour en assurer la stabilité.

L'incertitude financière a une influence sur les conditions de travail. Rares sont les ONG ayant déclaré que leurs chercheurs recevaient des salaires corrects – surtout par rapport au service qu'ils fournissent. En outre, la plupart des organisations que nous avons rencontrées pensent qu'elles ne sont pas suffisamment équipées pour mener à bien les activités de surveillance ou de vérification. La situation financière influence la façon dont le travail est effectué : si la majorité des ONG affirment qu'elles ont rassemblé des informations régulièrement et sans préjugé, une minorité d'organisations ne rassemblent des informations que lorsqu'elles soupçonnent un cas de non-respect (elles concentrent alors leurs efforts sur un ou plusieurs États). La première démarche renforce le sentiment de neutralité mais implique la mobilisation de nombreuses ressources précieuses. La deuxième méthode, qui voit une ONG concentrer ses ressources pour se focaliser sur des gouvernements gênants, peut entraîner une remise en question de l'objectivité de l'organisation.

La surveillance effectuée par des ONG faisant rarement la une des journaux, les bailleurs de fonds philanthropiques sont souvent rares. La situation financière actuelle n'arrange pas vraiment la situation. Les gouvernements sont généralement les seuls à pouvoir fournir les fonds nécessaires pour instaurer un système professionnel durable. Si les gouvernements se sont efforcés de soutenir des processus qu'ils considéraient comme de bons investissements (l'Observatoire des mines et des sous-munitions est financé presque exclusivement par des gouvernements), cela pourrait changer au cours des prochaines années en raison des restrictions budgétaires des gouvernements.

L'expérience de VERTIC : une initiative menée avec la Norvège et le Royaume-Uni

VERTIC s'est récemment engagé dans un projet avec la Norvège et le Royaume-Uni consistant à étudier les concepts et méthodes de surveillance et de vérification du démantèlement d'ogives nucléaires. VERTIC a joué principalement un rôle classique en intervenant comme consultant et conseiller sur les techniques de vérification et, dans une moindre mesure, sur les technologies.

VERTIC a aussi évalué les exercices, une intervention qui a abouti au démantèlement vérifié d'une arme nucléaire fictive. À ce titre, VERTIC a joué un rôle proche de celui que jouent les contrôleurs spécialisés des ONG dans leurs domaines respectifs. Si les résultats de notre évaluation sont, et resteront, une exclusivité pour la Norvège et le Royaume-Uni, notre méthode peut être révélée.

La première étape consistait à établir des données de référence pour l'évaluation. VERTIC a envoyé une enquête à tous les participants pour réunir des données de base. Les questions posées devaient permettre d'évaluer la planification, la préparation et la séquence des

activités de l'exercice, le déroulement de la visite d'information et de déterminer si les objectifs de l'exercice (lorsqu'ils étaient définis) avaient été atteints. VERTIC a toujours fait preuve d'une totale transparence au sujet de l'élaboration de l'enquête et l'a envoyée au préalable aux gouvernements participants pour obtenir leur accord. Au début, les personnes travaillant sur le projet pensaient que les gouvernements participeraient à l'évaluation s'ils pouvaient avoir une certaine influence sur les méthodes employées. Comme ils finançaient l'évaluation, il était important pour eux de pouvoir se prononcer, de manière raisonnable, sur les paramètres qui seraient contrôlés. Il était, une fois de plus, évident que la confiance accordée à l'organisation effectuant l'évaluation était importante. Une autre organisation pas aussi reconnue et n'inspirant pas autant confiance n'aurait pas eu les mêmes possibilités pour s'adresser aux fonctionnaires et aux fournisseurs des gouvernements.

Les résultats de l'enquête ont contribué au rapport final d'évaluation de l'exercice. Ce rapport se fonde aussi sur les observations du personnel de VERTIC, des entretiens avec les personnes ayant planifié ou participé à l'exercice, ainsi qu'un examen des documents de référence utilisés pendant l'exercice. Le but n'était pas de voir dans quelle mesure les participants respectaient le scénario théorique. VERTIC estimait au contraire qu'une évaluation de l'exercice donnerait des indications utiles pour améliorer la conception et le déroulement d'exercices futurs. En outre, nous pensons qu'une évaluation formelle permettrait de mieux connaître les possibilités et les limites de différentes méthodes utilisées pour vérifier le démantèlement d'ogives nucléaires.

Nous avons dit très clairement dès le début que les rapports d'évaluation comporteraient des informations confidentielles et ne pourraient être communiqués à des tiers sans le consentement de tous les participants. Nous avons pris cette décision pour plusieurs raisons. S'il était possible de communiquer des données, il existait un risque que les participants à l'initiative limitent leurs réponses ou refusent de prendre part à l'évaluation. En outre, des données brutes pouvaient être mal interprétées par des tiers. C'est un point important de toute surveillance ou évaluation non gouvernementale portant sur des activités sensibles des États. C'est l'une des raisons principales expliquant pourquoi les rapports d'inspection faits par les organisations intergouvernementales sont remis à l'État inspecté pour obtenir son avis avant qu'ils ne soient exploités.

Dans notre évaluation, l'incertitude des données ajoutait au caractère sensible des informations. Les données de base reposaient sur une analyse statistique d'une petite population et les chiffres de ce genre comportent des données extrêmes et des fluctuations irrégulières. Nous nous sommes efforcés de réduire cette incertitude en utilisant des informations qualitatives comme des entretiens ou des commentaires écrits. Les techniques quantitatives sont plus efficaces si la population examinée est plus importante. Il n'en reste pas moins qu'il est difficile, parfois impossible, de mesurer statistiquement la plupart des obligations de maîtrise des armements. Il faut donc dans toute évaluation compléter les « données dures » précises par d'autres données comme des entretiens ou des informations provenant de sources librement accessibles.

Durant le projet avec la Norvège et le Royaume-Uni, nos chercheurs ont tiré des conclusions similaires à celles qu'ils avaient faites en 2006 après s'être entretenus avec des organisations non gouvernementales, surtout en ce qui concerne la confiance et le soutien politique. Il est difficile de procéder à une évaluation sans la participation active de ceux qui en font l'objet. Une ONG doit inspirer confiance avant que des États ou des organisations internationales n'acceptent de s'engager. Et lorsque c'est le cas, le gouvernement concerné doit être régulièrement assuré que les informations ne seront pas utilisées à d'autres fins que celles convenues. Si l'ONG ne peut donner de telles garanties, elle n'aura pas accès au gouvernement et devra utiliser des données obtenues par d'autres. Si le gouvernement est soupçonné de non-respect de ses engagements, ce problème ne manquera pas de surgir. Pourquoi communiquerait-il des informations qui risqueraient de ternir sa réputation ? Il convient de noter cependant que ce problème n'est pas propre à la surveillance effectuée par les ONG. Il se pose à toutes les organisations, gouvernementales ou non, qui tentent de vérifier un fait ou une déclaration. Rien ne permet de penser qu'il est plus difficile pour une ONG de gagner la confiance d'un gouvernement.

Améliorer la surveillance et encourager la vérification effectuée par la société civile

Durant la seconde partie des années 2000, les ONG commencèrent à être reconnues pour leur travail de surveillance et de vérification. La communauté non gouvernementale est loin d'être un partenaire accepté à qui l'on fait confiance pour les efforts mondiaux de surveillance et de vérification. Pour les ONG de la maîtrise des armements, les réalités financières vont se compliquer. À moitié asphyxiées par une situation financière très dure avant la récession mondiale, elles sont aujourd'hui confrontées aux réductions budgétaires des gouvernements et à l'incertitude des marchés internationaux qui incite d'ailleurs les bailleurs de fonds privés à réviser leurs engagements pour la maîtrise des armements. Comme les réductions du secteur public touchent en premier les programmes d'activités, les ONG seront certainement gravement touchées. Au cours des quatre dernières années, aucun gouvernement n'a pris d'initiative pour mettre en place un fonds de soutien pour les ONG.

Il convient néanmoins de souligner que les ONG font souvent une utilisation efficace de leurs ressources et qu'elles sont particulièrement douées pour utiliser à leur avantage de nouvelles technologies. En 2006, VERTIC avait estimé que « plus les technologies utiles pour surveiller et vérifier le respect des traités sont accessibles et plus les coûts de ces technologies se réduisent, plus les membres de la société civile s'engageront dans le développement et l'utilisation de nouvelles technologies pour des activités de vérification »⁹. Les nouvelles technologies disponibles ont eu une influence bien plus importante encore sur les activités de surveillance et de vérification effectuées par les ONG. Les images satellitaires disponibles à des prix intéressants ont énormément influencé leurs activités de surveillance tout comme la multiplication des informations disponibles sur le web. L'abondance de données et les possibilités de stockage bon marché et de communications quasi instantanées ont favorisé

le développement d'une communauté déjà très active préconisant les informations librement accessibles. Un ancien agent des services de renseignement a récemment mis en évidence le rôle croissant de la blogosphère comme source d'informations pour les activités multilatérales de surveillance et de vérification¹⁰. Des fonctionnaires de l'AIEA ont admis que dans le cadre de l'analyse de sources librement accessibles ils surveillent aussi les flux de données non gouvernementaux¹¹.

Si les financements ont tendance à diminuer, la communauté non gouvernementale est devenue experte dans l'art d'utiliser les nouvelles technologies et les flux de données. Les organisations intergouvernementales sont désormais plus enclines à laisser les activités des ONG se rapprocher des leurs. Ainsi, la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires est en train de planifier une nouvelle initiative visant à coordonner les activités de formation et d'information des organisations intéressées par les travaux de l'Organisation. VERTIC a répondu positivement à cette initiative et pense que d'autres auront aussi répondu positivement. En outre, certaines organisations ont demandé informellement si le personnel de VERTIC serait intéressé par une formation sur l'analyse d'images satellitaires. De telles initiatives sont encourageantes ; elles traduisent une nouvelle ouverture visant à aider les ONG à agir pour le bien de tous.

Prenant une décision sans précédent, la France a invité en 2009 un certain nombre d'observateurs non gouvernementaux à visiter ses anciennes installations de production de matières fissiles à Marcoule et Pierrelatte. VERTIC était l'une des organisations invitées. « Au cours de ce déplacement, les participants ont eu accès à l'ancienne usine d'enrichissement de l'uranium [...] et ont visité [...] l'un des trois réacteurs plutonigènes en cours de démantèlement, ainsi que l'ancienne usine de retraitement militaire. » D'après le document de travail présenté par la France, « [i]ls ont ainsi pu constater le caractère concret et effectif de la décision prise par la France en 1996 de cesser toute production de matières fissiles pour ses armes nucléaires et de démanteler ses installations de Pierrelatte et de Marcoule dédiées à cette production »¹².

Espérons que d'autres gouvernements suivront l'exemple de la France, surmonteront leur réticence à laisser les ONG avoir accès à leurs activités et envisageront de les laisser prendre part à toutes les étapes de la surveillance et de la vérification du désarmement et de la maîtrise des armements.

Conclusion

Les activités de surveillance menées par les ONG ne sont pas prêtes de s'arrêter et les gouvernements ne peuvent se permettre de les ignorer. Les ONG ont démontré qu'elles sont capables de mettre en place leurs propres systèmes de surveillance. Certaines, comme l'Observatoire des mines et des armes à sous-munitions, ont plus d'une dizaine d'années d'expérience. D'autres, moins expérimentées, tirent constamment les enseignements d'organisations apparentées plus chevronnées. La surveillance effectuée par les ONG est

professionnelle, complète et généralement exacte. Certains problèmes demeurent et ils ont trait, pour la plupart, au financement. Plus la surveillance effectuée par les ONG se concentre sur des accords internationaux complexes, moins elle peut dépendre uniquement de l'enthousiasme de ses bénévoles. Le personnel qualifié coûte cher.

Ce qui fait la force de la communauté des ONG ce sont leurs effectifs. Celles qui mènent des activités de surveillance partagent généralement leurs travaux avec d'autres ONG ; cela garantit dans une certaine mesure que les informations collectées, rassemblées et analysées sont exactes sur les faits et présentées de manière objective. Les ONG bénéficient en outre de la confiance des gouvernements, des médias et de l'opinion. Elles conviennent donc bien pour les missions de surveillance. Il y a des chances pour que les gouvernements continuent à utiliser, comme ils le font déjà, les travaux des ONG dans leurs réflexions. La surveillance effectuée par les ONG illustre un point important : les accords internationaux ne sont réellement effectifs que lorsqu'ils sont défendus par la société civile d'un pays.

Notes

1. Voir, par exemple, les activités du Centre suédois pour la justice (Centrum för rättvisa), qui examine gratuitement les cas soupçonnés de violations des droits de l'homme.
2. Voir, entre autres, Elin Enge et Runnar I. Malkenes, 1993, « Non-Governmental Organizations at UNCED: Another Successful Failure? » in Helge Ole Bergesen et Georg Parmann (sous la direction de), *Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development*, Oxford University Press, Oxford, p. 25 à 35 ; Cathleen S. Fisher, 1999, *Reformation and Resistance: Nongovernmental Organizations and the Future of Nuclear Weapons*, Stimson Center Report, n° 29, Washington, The Henry L. Stimson Center ; Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, 1998, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca (New York), Cornell University Press ; Philippe Sands, 2000, « International Law, the Practitioner and Non-State Actors » in Chanaka Wickremasinghe (sous la direction de), *The International Lawyer as Practitioner*, British Institute of International Comparative Law.
3. Voir P.J. Simmons, 1998, « Learning to Live with NGOs », *Foreign Policy*, n° 112, automne, p. 82 à 96.
4. Voir, par exemple, Walter John Raymond, 1992, *Dictionary of Politics: Selected American and Foreign Political and Legal Terms*, Lawrenceville (Virginie), Brunswick Publishing Corp., p. 176. Plusieurs organisations de maîtrise des armements ont décidé de s'installer dans ce quartier, à 600-700 mètres de la Maison Blanche. Des organisations comme Arms Control Association, the Center for Strategic & International Studies, the Council on Foreign Relations, the Federation of American Scientists, the Nuclear Control Institute, the Nuclear Threat Initiative et the Nonproliferation Policy Education Center (pour n'en citer que quelques-unes) se trouvent toutes dans un bloc de moins d'un kilomètre carré.
5. Le Baromètre de confiance Edelman 2010 est disponible à l'adresse <www.edelman.com/trust/2010>.
6. *Rapport de la Commission du désarmement, Assemblée générale des Nations Unies, quinzième session extraordinaire*, document des Nations Unies A/S-15/3, 1988, par. 60, « Rapport du Groupe de travail IV sur le point 10 ». Pour les résolutions appuyant ces principes, voir par exemple la résolution 59/60 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 3 décembre 2004, document des Nations Unies A/RES/59/60, 16 décembre 2004.
7. Joseph S. Nye, « The Rising Power of NGOs: Transnational Groups Are Making Their Voices Heard, and Governments and Corporations Are Taking Notice », *Taipei Times*, 29 juin 2004.
8. Ces discussions eurent lieu alors que nous menions des recherches pour Crowley et Persbo, op. cit.

9. Angela Woodward, 2005, « Evolution in Verification Technologies », in *Verifying Non-proliferation and Disarmament Agreements Today*, Bureau des affaires de désarmement, Occasional Paper, n° 10, New York, Nations Unies.
10. Remarques faites lors de la Conference on Intelligence and Nuclear Proliferation: Threat Identification, Policy Formulation and Decision Making, organisée à Londres du 3 au 5 juin 2010 par le Kings College London Centre for Science and Security.
11. Communication personnelle d'un haut fonctionnaire de l'AIEA, septembre 2009.
12. Voir *Désarmement nucléaire : une action concrète de la France : Visite des anciennes installations françaises de production de matières fissiles pour les armes nucléaires*, document des Nations Unies NPT/CONF.2010/PC.III/WP.37, 13 mai 2009, par. 3.

